



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Contaduría y Administración
 Doctorado en Administración

**“LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS EN SUS PROGRAMAS DE INDOLE FISCAL Y SU RELACION CON LA EVASION FISCAL EN LA CIUDAD DE QUERETARO”
 TESIS**

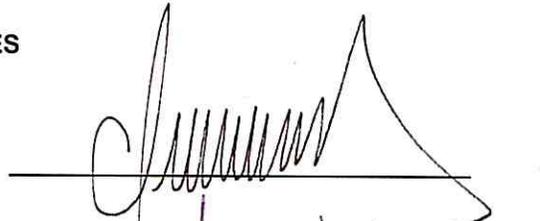
Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Doctor en Administración

**Presenta:
 VICTOR ROBERTO VEGA VILLA**

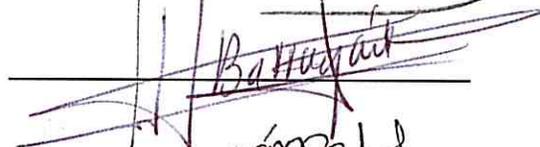
**Dirigido por:
 DR. ARTURO SANCHEZ ACEVES**

SINODALES

Dr. Arturo Sánchez Aceves
 Presidente.



Dr. Fernando Barragán Naranjo
 Secretario



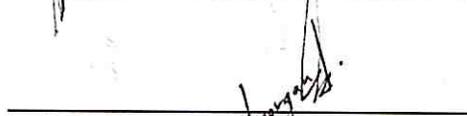
Dra. Denise Gómez Hernández
 Vocal



Dra. Ma. Teresa Gómez Saldaña
 Vocal



Dra. Josefina Morgan Beltrán
 Vocal



C.P.C. Héctor Fernando Valencia Pérez
 Director Facultad de Contaduría y Administración

Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval
 Director de Investigación y Posgrado



**Centro Universitario
 Querétaro, Qro.
 Noviembre, 2011
 México**

La administración de las organizaciones públicas en sus programas de índole fiscal y su relación con la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro.

C.P.C. M. en I. Víctor Roberto Vega Villa

Facultad de Contaduría y Administración

Universidad Autónoma de Querétaro

Noviembre, 2011

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo conocer los distintos programas administrativos que se realizan al interior de los organismos públicos tributarios y que buscan hacer eficientes sus actividades, con el fin de incrementar la recaudación fiscal y vincularse con los contribuyentes otorgándoles un mejor servicio, buscando disminuir el problema social de la evasión fiscal, razón por la cual se investigan también, y en forma paralela, las principales causas que provocan la evasión fiscal, sugiriendo estrategias administrativas a los organismos públicos. La investigación parte de la hipótesis de vincular los programas administrativos de los organismos públicos recaudadores con la evasión fiscal en la Ciudad de Querétaro, definiéndose dicha hipótesis como: *La falta de administración integral, así como el no diseño de planes, programas y estrategias administrativas en las organizaciones públicas recaudadoras, genera deficiencias que conllevan a la evasión fiscal.* Lo anterior, se realizó bajo la metodología del enfoque cualitativo y cuantitativo, a partir de datos e interpretaciones obtenidos de instrumentos como encuestas y entrevistas. Se realizaron 514 encuestas a 217,978 ciudadanos de la Población Económicamente Activa (PEA), reduciendo nuestro error muestral a 4.41%, así también se obtuvieron datos para su interpretación cualitativa de las entrevistas a funcionarios fiscales estatales y federales, profesionales del ámbito tributario e incluso a evasores. De toda la información anterior se incluyen los resultados comprobando hipótesis, definiendo conclusiones. También se brindan recomendaciones administrativas a los organismos públicos, partiendo del principio de reciprocidad tributaria mismo que diseñó el investigador. Se genera una nueva línea de investigación derivada de una de las recomendaciones administrativa a los organismos, que es la creación de un fondo de financiamiento popular del sector productivo, que ayuda a reactivar la economía, generando productividad y por ende pago de contribuciones, empleo, vinculación entre el contribuyente y la autoridad tributaria. Con lo anterior se lleva a cabo una amplia investigación que nos permite ofrecer a la sociedad beneficios que habrán de redundar en tener una mejor economía y un marco social más positivo para los mexicanos.

(Palabras clave: recaudación fiscal, evasión, cualitativo, cuantitativo, organismos recaudadores)

SUMMARY

The main purpose of this study is to observe the different administrative programs that are used within the Public Tributary Organisms, in order to make their activities more efficient, so they increase tax collection and establish a linkage with the taxpayers, providing a better service and decreasing the tax evasion problem. Having this in mind, at the same time, this study looks for the main causes of the problem, suggesting administrative strategies to the mentioned Public Organisms. The investigation starts with the hypothesis of linking the administrative programs of the Tax Collecting Organisms with the tax evasion problem in the city of Queretaro. This hypothesis is defined as: *The lack of an integral administration, together with the lack of plan, program and administrative strategic design, in the Tax Collecting Organisms, generates deficiencies that lead to tax evasion.* The above was carried out under a qualitative and quantitative methodology, departing from data and interpretation obtained from instruments such as surveys and interviews. A total of 514 surveys were applied to 217,978 people from the Economically Active Population (which reduced the error to 4.41%). Information was also obtained from interviewing State and Federal Tax Officials, as well as tax professionals and even tax evaders. Based on all the previous information, we include the results that prove the hypotheses and define the conclusions. We also provide administrative advice to the concerning Public Organisms based on the Tributary Reciprocity Principle, which was developed by the investigator. A new line of research is generated from one of the suggestions to the Organisms, which is the creation of a Fund for Popular Financing in the Productive Sector. This would help to reactivate economy, generating productivity and thereby tax paying, job opportunities, and the mentioned linkage between the Tax Authorities and the taxpayers. We can conclude that this research will help to offer society benefits that will improve economy and will promote a better social environment for Mexican citizens.

(Key words: tax collection, evasion, qualitative, quantitative, Tax Collecting Organisms).

ÍNDICE

RESUMEN.....	ii
ÍNDICE.....	iv
1.INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Objetivo general de la investigación.....	4
1.2. Justificación de la investigación.....	8
1.3. Planteamiento del problema	20
1.4. Preguntas de investigación.....	20
1.5 Hipótesis específicas e hipótesis de vínculo entre la administración tributaria y la evasión fiscal.....	21
1.5.1. Administración tributaria.....	21
1.5.2. Administración-evasión.....	22
1.5.3. Evasión fiscal.....	22
1.5.4. Del ingreso.....	22
1.6. Presentación del problema a través de mapas conceptuales.....	22
2. MARCO TEÓRICO.....	33
2.1. Contenido del Marco Teórico.....	33
2.2 Antecedentes generales.....	33
2.2.1 Algunos antecedentes de la conducta del mexicano frente a sus responsabilidades sociales y tributarias.....	35
2.3. El enfoque administrativo.....	58
2.3.1. Proceso Administrativo.....	61
2.3.2. Elementos de la fase mecánica administrativa	61
Tres etapas.....	62
2.3.3. Elementos de la fase dinámica administrativa.....	66
2.3.4. La planeación administrativa.....	69
2.3.5. La planeación como parte integral del proceso administrativo aplicable al ámbito tributario.....	74
2.4. Teoría de las organizaciones y la influencia en la administración tributaria de las mismas.....	77
2.4.1. El comportamiento organizacional.....	82
2.4.2. Definición de Organización.....	85
Dentro de las características de las organizaciones en el ámbito de la administración fiscal se reúne lo siguiente:.....	89
2.4.3 Teoría de las Organizaciones	90

2.4.4. Funciones básicas de las organizaciones sociales.....	96
<u>Las organizaciones son entes configurados por una agrupación de personas las cuales tienen objetivos específicos comunes, que interactúan para obtener un fin común, Es por ello que se puede decir que las organizaciones tienen tres funciones básicas a seguir.....</u>	<u>96</u>
<u>Estos elementos deben de dar la pauta para que se pueda analizar a una organización de manera integral, tomando en consideración los factores que influyen en ella, los cuales dan la pauta para llegar a un análisis desde un punto de vista tributario, que es el más importante, ya que éste es la conclusión de un análisis estructural de la organización.....</u>	<u>96</u>
2.4.5. Importancia de la comunicación	101
<u>Las estructuras organizacionales están diseñadas para ser o evolucionar hacia sistemas de manejo de información, de cuya eficacia depende, en gran medida, la reducción del grado de incertidumbre y ambigüedad en que se desempeñan, de suerte que la calidad de su proceso de toma de decisiones y lo certero de sus resultados, están ligados con su capacidad de allegarse y procesar adecuada y oportunamente, la información disponible. Siendo, además, capaces de discriminar, entre el cada vez más grande volumen de datos, sólo aquello que sea realmente para los propios intereses.....</u>	<u>101</u>
2.4.6. Trascendencia de la formalidad jurídica dentro de las organizaciones.....	104
2.5. Teoría de las decisiones y su reflejo en la administración tributaria.....	106
<u>Supuestos de racionalidad.....</u>	<u>109</u>
<u>Todas las operaciones son conocidas. El decisorio puede identificar todos los criterios relevantes y puede enumerar todas las alternativas viables, además está consciente de todas las posibles consecuencias de cada alternativa.....</u>	<u>109</u>
<u>Las referencias son claras. La racionalidad supone que se pueden asignar valores numéricos y establecer un orden de preferencia para los criterios y alternativas.....</u>	<u>109</u>
<u>La opción final maximizará el resultado. El decisorio racional escoge la alternativa que califique más alto.....</u>	<u>109</u>
2.5.1. Implicaciones de la Teoría de las Decisiones.....	110
<u>El proceso decisorio comienza en el individuo y le permite solucionar problemas o enfrentarse a diversas situaciones. La subjetividad en las decisiones individuales es muy grande, por lo que se hacen algunas recomendaciones, (Chiavenato, 2003):....</u>	<u>110</u>
<u>Etapas del Proceso Decisorio.....</u>	<u>111</u>

<u>El proceso racional de toma de decisiones comprende los siguientes pasos, Robbins (1987).....</u>	<u>111</u>
<u>Problemas y decisiones</u>	<u>112</u>
<u>Es importante señalar que dependiendo de los problemas de la organización serán las decisiones que se deban de tomar. Dichas decisiones pueden ser pequeñas y sencillas o largas y complejas, todo dependerá de la elección que se haga de las alternativas para tomar la decisión final.....</u>	<u>112</u>
<u>Cualidades personales para la toma efectiva de decisiones</u>	<u>113</u>
<u>Existen cualidades importantes que debe tener la persona que toma decisiones en la organización para una toma efectiva de decisiones, Robbins (1987):.....</u>	<u>113</u>
<u>Experiencia. La experiencia juega un papel importante en la toma de decisiones. Cuando se enfrenta a un problema, el administrador recurre a su experiencia para resolverlo de una forma que haya funcionado con anterioridad.....</u>	<u>113</u>
<u>Juicio. Se utiliza el término juicio para referirnos a la habilidad de evaluar información de manera inteligente. Éste constituido por el sentido común, la madurez, la habilidad de razonamiento y la experiencia del decisorio. Aquéllos que tienen buen juicio lo demuestran a través de sus habilidades para percibir información destacada; sopesar su importancia y evaluarla.....</u>	<u>113</u>
<u>Creatividad. Designa la habilidad del decisorio para combinar o asociar ideas de manera única, para lograr un resultado nuevo y útil. El tomador de decisiones creativo es capaz de captar y entender el problema de manera más amplia y ver problemas que otros pasan por alto. El valor de la creatividad está en el desarrollo de alternativas.....</u>	<u>114</u>
<u>Valores. El valor es un concepto explícito o implícito que define lo que un individuo o grupo considera conveniente. Los valores son importantes en la toma de decisiones</u>	

porque tienen impacto en la selección de las medidas de rendimiento, alternativas y criterio escogido en el proceso de decisión, Rue y Byars (1995).....114

Pensar positivamente. La gente positiva se concentra en lo que puede hacer y enfoca su atención en las tareas y no en las razones por las que puede fracasar. Pensar positivamente induce a buscar lo óptimo en el empeño por alcanzar los objetivos teniendo en cuenta al mismo tiempo las barreras y los contratiempos, Weiss (1987).

114

2.6. Armonización de la Teoría de las Organizaciones y de la Teoría de las Decisiones en la planeación administrativa y la administración tributaria.....120

2.6.1. Complejidad de las operaciones y diversidad de organizaciones120

La Teoría de las Decisiones asigna una gran responsabilidad a los administradores de las organizaciones, de acuerdo a los autores citados con anterioridad y desde la perspectiva de este estudio se coincide con ellos, toda vez que sus acciones inciden en el éxito o fracaso de las mismas, tanto por la complejidad de éstas, como por la diversidad de los elementos que la configuran, tales como: el tipo de entidad social, ambiente externo, estructura orgánica, división de responsabilidades, misión, visión, objetivos, metas y operaciones, que frecuentemente no pueden ser realizadas en forma individual sino que, requieren de la acción colectiva de un número variable de personas, es decir, de un grupo, ya que, a través de sus labores de colaboración, debidamente coordinadas permiten lograr los fines que se persiguen para el beneficio de la sociedad y de los individuos que esperan obtener, de las organizaciones, la satisfacción a sus diversas necesidades.120

2.6.2. Planeación administrativa127

Aplicación del proceso de la administración en beneficio de la organización129

Como se observa en la Figura 5, la planeación tiene preeminencia en el proceso administrativo, ya que no se circunscribe a las actividades de la propia fase, sino que se inserta y se armoniza con las otras etapas del proceso de la administración.129

2.6.3. Planeación financiera.....129

2.7. Teoría General del Estado y la Administración Pública Tributaria.....135

2.7.1. Definición de Estado135

Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica la

realización de la totalidad de los fines humanos.....135

137

140

140

144

2.7.3. Efectividad, productividad y transparencia administrativa dentro de los organismos públicos tributarios.....146

2.8. Marco jurídico del ámbito tributario.....153

2.8.2. Jerarquía de leyes aplicables a la administración tributaria y métodos de interpretación jurídica...159

2.8.3. Métodos de interpretación jurídica.....167

2.9. Introducción al problema de la evasión fiscal.....169

2.9.1. La simulación y delito de carácter fiscal.....182

2.10. Causas generadoras de la evasión fiscal.....190

2.10.1 Desconfianza y desidia del mexicano.....191

2.10.2. Desempleo.....193

2.10.3. Falta de orientación, motivación y simplificación fiscal195

2.10.4. Falta de liquidez.....196

2.10.5. Falta de permanencia y complejidad de las disposiciones tributarias.....197

2.11. Actos o actividades generadoras de evasión fiscal.....200

2.11.1. La usura.....201

2.11.2. Comercio electrónico.....203

2.11.3. Piratería.....204

2.11.4. Economía informal.....206

2.11.5. Centralización de los recursos públicos provocando el incumplimiento del principio constitucional destino del ingreso.....208

2.11.6. Contrabando.....209

2.11.7. Legislar con resoluciones emitidas por el poder ejecutivo.....211

2.11.8. Otras actividades.....212

3. METODOLOGÍA Y DISEÑO.....213

3.1. Operatividad del problema.....213

3.2. Conceptos teóricos.....213

3.2.1. Indicadores.....213

Es trascendente reconocer algunos indicadores relacionados con la hipótesis, que ayuden clarificar los conceptos de la investigación, y entre ellos se encuentran:.....213

3.2.2. Variables.....	214
3.3. Unidad de análisis.....	215
3.3.1. Población y espacial.....	215
3.4. Diseño de la investigación y tipo de estudio seleccionado, cuantitativo y cualitativo (mixto).....	216
3.5. Estrategias de investigación y técnica de obtención de datos.....	217
3.6. Metodología de la Investigación.....	217
3.7. Entrevistas (análisis cualitativo).....	224
3.8. Diseño de la muestra (análisis cuantitativo).....	227
3.9. Procedimiento de selección de la muestra.....	227
3.9.1. Tamaño y error muestral.....	230
4. REPORTE FINAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	231
4.1 Resultados.....	231
4.2 Análisis cualitativo e interpretación de datos obtenidos de la población muestra	232
<u>Análisis cualitativo de datos de la Mesa académica de estudiantes de la Maestría en</u>	
<u>Impuestos, FCA-UAQ.....</u>	233
<u>Interpretación del análisis de datos de la entrevista al Lic. Victor Manuel Guerrero</u>	
<u>Daw 241</u>	
<u>Interpretación.....</u>	246
4.3. Recomendaciones derivadas de la investigación.....	285
4.4. Aportaciones derivadas de este estudio.....	298
4.4.1. Principio de reciprocidad tributaria y personalidad contributiva.....	299
_____	306
_____	309
_____	310
4.4.2. Propuestas de reformas fiscales al Artículo 36, de la LIF y creación del Artículo 177-BIS, de la LISR, diseñadas en esta investigación, según recomendación número 12 y aportaciones derivadas de la investigación.....	314
5. CONCLUSIONES.....	319

<u>REFERENCIAS.....</u>	<u>339</u>
<u>Diccionario Enciclopédico Ilustrado. (1997). Editorial Sopena.....</u>	<u>345</u>
<u>APÉNDICES.....</u>	<u>346</u>
<u>Apéndice A.....</u>	<u>347</u>
<u>Fundamento constitucional de la planeación tributaria pública.....</u>	<u>347</u>
<u>Apéndice B.....</u>	<u>365</u>
<u> <u>Análisis de regresión pronosticando el PIB y evasión fiscal estimada (análisis</u></u>	
<u> <u>cuantitativo).....</u></u>	<u>365</u>
<u>Apéndice C.....</u>	<u>369</u>
<u>División por zonas de la Ciudad de Querétaro para aplicación de la encuesta.....</u>	<u>370</u>
<u>Apéndice D.....</u>	<u>370</u>
<u>Instrumento para Técnica de Obtención de Datos.....</u>	<u>371</u>
<u>Cuestionario de la Encuesta.....</u>	<u>371</u>
<u>TODOS contestan la pregunta número 7.....</u>	<u>372</u>
<u>Apéndice E.....</u>	<u>373</u>
<u>Cuerpo del Instrumento Evasores Fiscales. Entrevista estructurada.....</u>	<u>374</u>
<u>Apéndice F.....</u>	<u>375</u>
<u> <u>Cuerpo del instrumento al M. I. Alfredo Cortés Álvarez, Jefe del Depto. De</u></u>	
<u> <u>Programación, Dirección de Fiscalización.</u></u>	<u>375</u>
<u> <u>Entrevista estructurada.....</u></u>	<u>375</u>
<u>Apéndice G.....</u>	<u>377</u>

<u>Cuerpo del Instrumento a la C. P. Rosa María Juárez Ledesma, Jefa de</u> <u>Departamento de Auditoría a Patrones, Subdelegación IMSS. Entrevista estructurada</u>	
	<u>377</u>
<u>Apéndice H.....</u>	<u>378</u>
<u>Cuerpo del Instrumento a Funcionarios del SAT. Entrevista estructurada.....</u>	<u>378</u>
<u>Apéndice I.....</u>	<u>380</u>
<u>Cuerpo del instrumento al C. P. C. Pablo López y López, experto en Fiscal.</u>	<u>380</u>
<u>Entrevista estructurada.....</u>	<u>380</u>
<u>Apéndice J.....</u>	<u>381</u>
<u>Cuestionamientos realizados en la Mesa académica a los alumnos de la Maestría en</u> <u>Impuestos del Posgrado de la FCA, de la UAQ en la materia de Seminario de</u> <u>Planeación Fiscal.</u>	<u>381</u>
<u>Apéndice K.....</u>	<u>382</u>
<u>Cuadro de error de muestreo y tamaño de la muestra (análisis cuantitativo).....</u>	<u>382</u>
<u>Apéndice L.....</u>	<u>383</u>
<u>Transcripción de entrevistas a especialistas, funcionarios fiscales y evasores.....</u>	<u>383</u>
<u>Profesionista independiente.....</u>	<u>480</u>
<u>Asesor Informática: Tengo 4 años de ser consultor en sistemas y desarrollo de</u> <u>software (antes asalariado).....</u>	<u>482</u>
<u>Apéndice M.....</u>	<u>484</u>
<u>Reporte y resultados gráficos de la encuesta (análisis cuantitativo).....</u>	<u>484</u>
<u>Apéndice N. Matriz de congruencia.....</u>	<u>490</u>
<u>Apéndice Ñ.....</u>	<u>492</u>

<u>Siglas, acrónimos y abreviaturas.....</u>	<u>492</u>
<u>Apéndice O.</u>	<u>494</u>
<u>Página del SAT Civismo Fiscal para universitarios, en él participa el Investigador</u>	<u>494</u>
<u>Apéndice P.....</u>	<u>494</u>
<u>Información sobre programas administrativos y la recaudación del INFONAVIT,</u>	
<u>SAT y la Delegación del IMSS.....</u>	<u>494</u>

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura		Página
1	Fases del Proceso Administrativo	69
2	Estructura y proceso de la planeación administrativa	73
3	Niveles de análisis organizacional	92
4	Diferentes tipos de organizaciones	126
5	Planeación administrativa	130
6	Objetivo tributario	133
7	Esencia del estado	137
8	Autoridad del Estado	140
9	Soberanía territorial	140
10	Base Jurídica del Estado	144
11	Fondo de financiamiento popular para el sector público	295
12	Proceso para el establecimiento de una planeación estratégica en un organismo tributario	296
13	Reciprocidad positiva	305
14	Reciprocidad negativa	306

15	Reciprocidad negativa mutua	309
16	Relación jurídico tributaria	311
17	Vinculación tributaria	313

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla	Página
1 Dependencias del mexicano independiente	44
2 Características del mexicano	46
3 Mezcla de influencias en el carácter del mexicano	49
4 Aspectos psicosociales del mexicano	56
5 Comparativo de elementos que integran la administración	62
6 Comparativo de ingresos anuales tributarios de la última década	152
7 Tratados internacionales vigentes	162
8 Análisis cualitativo de datos a evasores fiscales	284

1. INTRODUCCIÓN

El ser humano, desde el momento mismo de su nacimiento, lo hace dentro de sistemas organizados, que en ese momento particular están constituidos por el núcleo familiar, y posteriormente se va incorporando a otros diversos grupos que la propia sociedad construye para poder cumplir con los objetivos específicos que los tiempos y circunstancias les imponen o ellos mismos se crean.

La tarea fundamental que cada una de estas organizaciones se asigna, es lograr administrar, en forma apropiada y eficaz, las acciones colectivas que tienen que ser llevadas a cabo coordinadamente para alcanzar sus metas, lo que será posible en la medida que la calidad de la gestión de los procesos socio-técnicos se puedan ejecutar, desde la apropiada construcción del marco legal correspondiente, hasta el cumplimiento y sentido de corresponsabilidad de los que a él están sujetos.

De lo anterior, se desprende que las conductas observadas entre los miembros de los diferentes grupos y organizaciones en el mundo, se deben en gran medida, a la cultura que se haya desarrollado en dichas organizaciones a través del tiempo y sus experiencias vividas.

Partiendo del ámbito de las organizaciones se ubica que es una teoría general de la administración que estudia y analiza sus diferentes tipos, así como sus partes que la integran, dentro de las cuales se encuentra su propia estructura, sus objetivos y tareas, el ambiente y su tecnología. Una parte esencial que modela el comportamiento de la organización son las personas que lo integran, las cuales manejan aspectos ideológicos que abarcan tradiciones y creencias, mismos que generan un sello organizacional.

Las organizaciones se sustentan en la esencia de las personas que las componen, quienes actúan influenciadas con su perfil, el cual se va moldeando a partir de sus antecedentes históricos. En consecuencia el ámbito organizacional mexicano refleja, en su actuar, la historia de este país incluidas tradiciones y costumbres.

En la presente investigación se explica la evolución histórica del perfil del mexicano, desde la organización de los antecesores directos, específicamente del Imperio Azteca, hasta la Independencia, pasando por la fase estricta de trascendencia que define muchas de las características culturales que posee el mexicano mismas que refleja en su actuar dentro de las organizaciones. Con base en los diálogos y en la conquista del pueblo hispano a los antepasados directos, se generó un choque de razas de los más radicales que han existido en el mundo, según los historiadores, de ello se obtiene un mestizaje participativo en las organizaciones, del cual provienen precisamente, las características nada positivas como la traición, el soborno, la humillación, la mentira, el engaño, la falsedad, el incumplimiento y una auto devaluación que conlleva a una corrupción, esclavitud, injusticia y crueldad, que son el origen de los conflictos actuales.

En esencia lo expresado ayuda como preámbulo para realizar la investigación, para comprender cómo influyó de manera directa lo anteriormente señalado y darse a la búsqueda de algunas sugerencias correctivas que eviten el individualismo del mexicano, su falta de colectividad y cooperativismo dentro de las organizaciones. También se abordan los diversos problemas del establecimiento de modelos, planes y programas de carácter meramente administrativos en las organizaciones u organismos públicos que tienen como fin social recaudar contribuciones, y verificar si el establecimiento de los mismos, apoya el logro de sus objetivos y metas recaudatorias, para soportar el que la

administración es la base para lograr la satisfacción y el crecimiento de las organizaciones.

Uno de los elementos fundamentales que condicionan la existencia, permanencia, desarrollo y convivencia armónica de los diferentes tipos de organización social para el desempeño de las actividades humanas, es la colaboración por parte de cada uno de los miembros que las integran.

No obstante que la obligatoriedad de contribuir al gasto público sigue una lógica basada en la confianza que debiera existir entre los miembros de la organización, de que los recursos se traduzcan en beneficios para ellos mismos, con el fin de asegurar su aportación oportuna, cada grupo social establece una serie de normas legales en las que se especifican los montos y los períodos en que cada individuo debe hacer entrega de ellos, recibiendo estos valores los nombres genéricos de *tributos* y/o *impuestos*. En las normas se estipulan las sanciones a que se hacen merecedores aquéllos que no cumplan con los ordenamientos.

Aunque es deseable que todos y cada uno de los seres humanos observen consistentemente conductas apegadas a valores éticos y morales, la realidad demuestra lo contrario y así, no obstante las penalizaciones contempladas en los instrumentos legales, éstos son frecuentemente violados y, los relacionados con las cargas impositivas no son la excepción, aduciéndose como pseudo justificación infinidad de causas, mismas que se analizan a lo largo de este trabajo de investigación.

Siempre es apasionante investigar y escribir sobre algún tópico que agrade, especialmente cuando se busca conocer cuáles son las causas de fondo y no de forma que provocan determinados efectos o conductas, tal como es el incumplimiento de las normas legales de contribuir económicamente a la operación del Estado, denominado

evasión fiscal, problema que aqueja a muchos países, sobre todo a los de lento crecimiento.

Este trabajo de investigación y análisis también se enfoca a determinar objetivamente cuáles son las diversas razones por las cuales se genera el establecimiento de programas, planes, e incentivos o hasta una planeación estratégica meramente administrativos en un organismo público recaudador, para empezar a evitar el problema de la evasión fiscal, aspectos a desarrollar en el presente trabajo y lograr su correlación temática.

1.1. Objetivo general de la investigación

Se puede establecer que, en general, los Sistemas de Tributación a nivel mundial, México no es la excepción, presentan, para su administración, particularidades operativas que los hace extremadamente complejos, por el tipo de relaciones de poder y obediencia que están incorporados a su estructura y funcionamiento.

Estos sistemas están diseñados para permitir que la acción colectiva de la sociedad cuente con los recursos suficientes para la realización de las diversas actividades que ésta desarrolla en común, así como las actividades que cada uno de los individuos que la integran efectúa y cuente con los medios necesarios para su crecimiento y sano desarrollo.

En la dinámica que se observa dentro de este gran sistema social participan activamente subsistemas como: 1) La propia comunidad que participa, directa o indirectamente, tanto en el establecimiento del marco legal que regula el comportamiento y obligaciones a ser observadas por los miembros de ésta, como en el cumplimiento de las obligaciones que el sistema, construido por ellos, les impone. 2) Los cuerpos legislativos y judiciales que establecen el marco legal correspondiente y

analizan las diferentes demandas de individuos y autoridades en los casos de conflicto entre las partes, y 3) Las estructuras ejecutivas que deben poner en práctica los acuerdos a los que llegue la ciudadanía, exigen de un estudio cuidadoso de la administración de procesos complejos y, frecuentemente, contrapuestos. Cada uno de estos subsistemas requiere de un análisis detallado que explique su operación, comportamiento e interacción que permita comprender, en forma más efectiva, los problemas de su administración.

Con lo anterior, se parte específicamente de que el Sistema Tributario Mexicano incorpora dentro de su estructura organizacional, elementos tales como un sistema administrativo que pretende armonizar el funcionamiento del conjunto autoridad-contribuyente y que toda estructura organizacional funciona con base en *los juegos de poder* relacionados con el comportamiento humano, resultante de su personalidad basada en su cultura familiar y social, su nivel académico y sus valores éticos y morales (ente interno) que lo lleva a actuar mostrando diferentes conductas, en un ambiente en que se refleja la presencia de la autoridad, también, con su propia identidad y sentido de responsabilidad. Así, el sistema administrativo y el comportamiento son parte de la dinámica de la estructura organizacional que busca mantener el equilibrio social y cubrir las necesidades que generen el bienestar colectivo, por lo cual en este trabajo, se investiga dicha estructura organizacional para otorgar recomendaciones hacia su administración tributaria.

Por todo lo anteriormente expuesto, los objetivos de la investigación se determinan como:

1° Estudiar el comportamiento de las persona físicas, sujetas al cumplimiento de obligaciones y responsabilidades para colaborar con disposiciones frecuentemente

establecidas en épocas pretéritas, mismas que no comprenden o bien no aceptan, desde su propia visión y lógica, y cuya responsabilidad tratan de evadir, ya sea por intereses particulares en los que se ve afectado su patrimonio o porque no desean colaborar en el logro de fines que no identifican con su propio beneficio, o bien, como producto de una cultura resultante de la desconfianza en los sistemas sociales en los que se desempeñan. A través de las técnicas de investigación se pretenden establecer claramente las razones reales del incumplimiento tributario (evasión fiscal).

2° Establecer sistemas administrativos que conduzcan hacia comportamientos sustentados en la confianza de los contribuyentes al proceso de tributación, en los que la transparencia en el uso ético de los recursos recibidos por las autoridades, así como la ágil difusión de la información relacionada, resulten de mayor importancia para lograr un cambio substancial en las relaciones gobierno-ciudadano. De lo anterior, entonces, se hace necesario definir como parte de esta investigación el Principio de la Reciprocidad tributaria, buscando sus clasificaciones técnicas.

3° Establecer un sistema administrativo que armonice y coordine la actuación de quienes integran las organizaciones denominadas como Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), y los contribuyentes. Las reglas estrictas establecidas legalmente en el quehacer de la tributación, norman el comportamiento ya que si el sistema falla, por razones acreditables a cualquiera de las dos partes, se crea un ambiente de inestabilidad en las finanzas públicas, mismo que afecta a la sociedad como un todo. No sólo por la carencia de los recursos económicos para hacer frente a las actividades diarias, sino que deteriora en forma significativa el

nivel de confianza entre la sociedad civil y su autoridad. (Principio de reciprocidad tributaria).

4° Observar y analizar a las organizaciones recaudadoras integrantes del Sistema Fiscal Mexicano, incluyendo el comportamiento del elemento humano, con el fin de definir cuáles son las causas y actividades que conllevan a sus fallas y al incumplimiento de los principios constitucionales de la tributación, la baja recaudación y hasta el problema social de la evasión fiscal, tomando como referencia y de manera específica a la ciudad de Querétaro.

5° Investigar programas administrativos de los organismos públicos recaudadores de contribuciones y el problema social de la evasión fiscal, tratando de obtener la información necesaria bajo las técnicas de la investigación que conlleven a verificar si el establecimiento de medidas administrativas, como la planeación estratégica, programas específicos de incremento a la productividad, certificación de procesos, etc., pueden aumentar su eficiencia y en su caso disminuir la evasión fiscal, problema que, efectivamente, contrae la economía de los países.

6° Proporcionar los resultados obtenidos de la investigación a las organizaciones públicas de la ciudad de Querétaro para que las consideren en la toma de decisiones para ir eliminando la evasión fiscal, que definitivamente, afecta al ciclo económico. Con el incremento de la recaudación se establezcan programas sociales de ataque a la pobreza y al desempleo, entre otros.

7° Tener una base que sea el inicio de un proceso que habrá de ayudar a eliminar uno de los problemas sociales que más acoge al país y que es necesario atacar de fondo, como es la falta de proyectos, programas o planes de naturaleza administrativa dentro de

las organizaciones públicas de carácter recaudador, y por ende, la falta de responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

8° Aportar recomendaciones de apoyo administrativo a los programas en cuestión, diseñando procesos de aplicación de planeación estratégica, sugiriendo acciones para disminuir la evasión fiscal y reformas tributarias que permitan consistencia tributaria; así como iniciar nuevas líneas de investigación que ayuden a cubrir la problemática señalada.

1.2. Justificación de la investigación

La presente investigación se sustenta en la necesidad de corregir los principales errores administrativos que, en el actuar cotidiano, tienen las organizaciones públicas recaudadoras y sus funcionarios y que provocan una amplia desconfianza en la ciudadanía, misma que se refleja en el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

En la actualidad existen imprecisiones administrativas que generan problemas de carácter social, por lo tanto se hace indispensable obtener datos que den a conocer qué ámbitos teóricos son necesarios para su aplicación práctica, como, por ejemplo, los elementos de la Teoría de las organizaciones y de las decisiones.

Entre la ciudadanía existe mucha desconfianza sobre el destino de sus contribuciones, en este estudio se busca otorgar sugerencias y recomendaciones, que puedan provocar nuevas hipótesis para posteriores investigaciones en el ámbito para mejorar la actividad de las organizaciones públicas recaudadoras, con el fin de que se observe en ellas un amplio desarrollo, vínculo y calidad, lo cual da apertura al contribuyente cuando observa confiabilidad y honestidad. En esencia, el problema de la evasión fiscal, se puede abatir tomando como base el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece: “*Todos los mexicanos debemos*

contribuir para sufragar el gasto público de manera proporcional y equitativa, como dispongan las leyes, o sea igualdad y legitimidad”.

Lo anterior tiene como objetivo reactivar el ciclo económico que busca el desarrollo del país, a partir de la administración de los recursos por parte del Estado, debiendo incluirse un estricto control de los mismos y de esta manera comenzar con su obligación, según lo haya aprobado el Congreso de la Unión, mediante una ley específica para sufragar el gasto público, como lo expresa la Carta Magna.

En otro sentido, también es trascendente el que el crecimiento del país tenga un incremento sostenido, que pueda cumplir con las obligaciones contraídas y establecer medidas y programas que lo engrandezcan. De este modo, los contribuyentes cuentan con una economía particular más productiva, que ayuda financieramente a cumplir con sus obligaciones, tanto sociales como fiscales, ya que, en ocasiones, la carga tributaria genera un peso específico muy amplio en los compromisos financieros.

En esencia, estas vertientes son elementos directos de esta investigación, así como algunas otras que provocan la evasión fiscal y que las mismas han de ir incrementándose, al momento de avanzar la investigación y poder, al final del mismo, realizar reflexiones y otorgar recomendaciones para evitar que se continúen provocando.

Entre las causas de evasión se encuentran:

1. La falta de cultura fiscal, Hallivis (2003).
2. Una mala estructura organizacional de las autoridades hacendarias, Carrasco (2001).

Este punto es de vital importancia, ya que enlaza las dos vertientes de la investigación que se llevan a cabo, en el sentido de los proyectos administrativos que realizan las

autoridades hacendarias y al interior de su estructura organizacional, que tienen como función específica el incremento de recaudación y la disminución de la evasión fiscal, Carrasco (2001).

3. Falta de orientación y motivación técnica para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, Martínez L. L. (1980). Conviene que las autoridades tengan a bien orientar al contribuyente, de una manera precisa, sobre la aplicación de las obligaciones tributarias, así como, diseñar programas específicos que lo motiven, sobre todo para que éste observe claramente cuál es el destino de sus contribuciones.
4. La complejidad de las leyes y sus constantes cambios en las mismas y la emisión de resoluciones administrativas, Hallivis (2003). Al respecto, es trascendente el hecho de que la claridad y sencillez deben ser términos precisos, inmersos dentro de las disposiciones tributarias, con el fin de que el contribuyente pueda dar cumplimiento fiel, correcto y oportuno a sus obligaciones tributarias.
5. Falta de liquidez por parte del contribuyente. Se piensa que para ello se requiere un crecimiento sostenido, con el fin de que los contribuyentes generen más productividad y por lo tanto, mayores recursos para cumplir con todas sus obligaciones, tanto sociales como fiscales.
6. La desidia y algunas otras características que en la cultura posee el mexicano y que reflejan, en ocasiones, alto grado de irresponsabilidad social.

A continuación se presentan cifras que soportan la justificación de la investigación y que fueron recopiladas de sitios de Internet, revistas, notas periodísticas, foros, etc.:

- México ocupa el 5° lugar en evasión fiscal, entre 75 países donde la evasión fiscal es más pronunciada, según reporte global de competitividad 2000-2001 del Foro

Económico Mundial (FEM) en el cual también se señala que México ocupa el lugar 52° en niveles de corrupción y el 67° lugar del sector informal de la economía. UNAM (2009).

- Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evasión del Impuesto al Valor Agregado es una de las más altas de mundo, con porcentajes que fluctúan entre el 35 y el 40% y que equivalen a más de 80 mil millones de pesos anuales, se calcula que la evasión y elusión presentan actualmente de 3 a 5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB). Diputados PRD Iniciativas (2009).
- La Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado que el sistema tributario mexicano presenta un privilegio fiscal que consiste en el bajo riesgo en que incurren los evasores en el evento de ser detectados. De ahí que, entre el 20 y 30% de los empresarios prefieran la economía informal. Así, también, declara que existe entre la población una percepción negativa en cuanto a la equidad, reflejándose en la cultura de no pago de impuestos. Se sugiere se diseñe una política fiscal, que incremente la base contribuyentes y eleve la recaudación en 1.5 a 2% del Producto Interno Bruto. Cámara de Diputados PRD (2009).
 - Los senadores señalan que la recaudación de Impuesto Sobre la Renta, hoy, es apenas del 2.2% del Producto Interno Bruto, pero puede llegar a 3.45% , es decir, se pueden recaudar 80,000 millones de pesos adicionales. Senado LX Legislatura Com. Hacienda (2007).

- El Centro de Investigación y Docencia Económico (CIDE) expresa: *“El sistema tributario mexicano es muy complejo, además de que proporciona oportunidades y cuenta con baja flexibilidad.”* Periódico El Financiero (2000).
- Según datos del Banco Mundial, la recaudación impositiva respecto al Producto Interno Bruto, equivalen al 8.9%, casi la mitad de lo que equivale en los Estados Unidos, el sistema tributario mexicano tiene problemas de equidad y proporcionalidad, posee baja flexibilidad para responder a cambios y no es transparente en su ejercicio. Periódico El Financiero (2000).
- El Banco Mundial ha determinado que el sistema fiscal mexicano es ineficiente, primordialmente por las siguientes causas:
 1. Evasión al menos de 1.9 millones de contribuyentes.
 2. Se producen observaciones sólo en el 30% de los casos.
 3. Las sanciones legales no se aplican de manera uniforme.
 4. El marco legal es de extrema complejidad.
 5. Los casos presentados en los tribunales fracasan por procedimientos con preparación inadecuada.
 6. Falta de personal calificado en el SAT.
 7. La mayoría de los trabajadores del SAT tiene un horario muy corto que no permite ejecutar una gestión productiva.
 8. De la actuación de la hacienda pública, la percepción generalizada es de corrupción.

Así, también, el Banco Mundial señaló que este es el momento ideal para la modernización del Sistema de Administración Tributaria (SAT), para ello, el pasado

14 de mayo de 2003, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó al Banco Mundial, apoyo financiero por 30 millones de dólares, para el establecimiento de un plan que contempla mejora en 225 rubros de operación del SAT. Impuestum.com (2009) Periódico Reforma (2003).

- Según comentarios de funcionarios públicos que participan en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el monto total que se otorgó de financiamiento a este organismo desconcentrado, por parte del Banco Mundial, ascendió a 600 millones de dólares (dato no confirmado), con el fin de llevar a cabo su aplicación, al respecto y de trascendencia, resulta que dicho “programa de transformación” se considere parte integral de esta investigación.

En el análisis del régimen fiscal mexicano, se asegura que el mecanismo de tributación contiene deficiencias que hacen que el país tenga un nivel más bajo de los ingresos fiscales, en relación con el Producto Interno Bruto, entre los países de la OCDE. OCDE (2009).

La OCDE ubica a México entre los países con mayores niveles de evasión tributaria, de acuerdo con los datos de esta organización internacional, la recaudación fiscal mexicana oscila entre el 12 y 15% del Producto Interno Bruto, mientras que en Turquía, el país que le sigue, la relación es de 25% del Producto Interno Bruto, existiendo un gran abismo entre ambos. OCDE (2009).

- México posee una tasa de recaudación tributaria baja, respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que Canadá representa el 36% y en los Estados Unidos el 27.5%, en promedio, así también, con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al

tamaño de su economía, entre otros, Brasil 29.3%, Chile 20.8% y Argentina 21.1%.

Revista Conciencia Gobierno de Veracruz (2009).

- La Jornada publicó con fecha 20-junio-2006, el hecho de que existe en la SHCP un hueco de \$516 mil millones, mismo que representa el 5.9 % del PIB del año 2006, el padrón de contribuyentes aumentó en 12.3 millones de personas físicas y morales, sin embargo, la recaudación bajó durante este gobierno.

La pérdida de ingresos del fisco fue casi cuatro veces superior a los 110 millones de pesos anuales que se pretendían obtener con aplicar el IVA a alimentos y medicinas. La Jornada UNAM (2006).

- La práctica de eludir el pago de impuestos a través de la presentación de domicilios falsos, el registro de empresas inexistentes y otras maniobras jurídicas que aprovecharon las lagunas legales, originaron un hueco de 516 mil 461 millones de pesos en recursos que dejaron de ingresar al fisco federal en el transcurso del sexenio foxista. Impuestos.com (2006).
- Incrementó en 104 por ciento de 2001 al primer trimestre de 2006, y tendencia ascendente en el último tramo de gobierno de esta administración hasta alcanzar una proporción equivalente a 5.9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), a pesar de que el universo de contribuyentes se amplió 171 por ciento en el mismo periodo, al pasar de 7.2 a 19.5 millones de contribuyentes. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (2009).
- La pérdida de ingresos del fisco, ocasionada por las prácticas elusivas de los contribuyentes, principalmente empresas, fueron casi 4 veces superiores a los 110 mil millones de pesos anuales que se pretendió obtener durante este gobierno por

la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a medicinas y alimentos; pero significó también 22 por ciento de la recaudación potencial de impuestos que se habría obtenido con otro tipo de política tributaria. INDETEC (2009).

- De acuerdo con los informes de Hacienda y el Banco de México, el monto de la recaudación tributaria al inicio del gobierno del presidente Fox Quesada representó 10.6 por ciento del PIB de 2000, en 2001 se elevó a 11.3 por ciento, en 2005 bajó a 9.65 por ciento, y en 2006 las estimaciones oficiales sitúan la captación de impuestos en 10.6 por ciento como proporción del PIB.

Los recursos tributarios no ingresados al gobierno federal durante esta administración pasaron de 253 mil 256.1 millones de pesos en 2001, a 516 mil 461.7 millones en marzo de 2006.

Esto representó una ampliación de 263 mil 205.6 millones de pesos en el boquete hecho al erario público, sobre todo por parte de empresas que aprovecharon, en su momento, que en el Código Fiscal de la Federación no existía la definición de “*local*”, de “*asiento principal de los negocios*” ni de “*administración fiscal del negocio*”. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (2009)

- Los informes de Hacienda señalan un incremento de 213 mil millones de pesos en los impuestos que las empresas dejaron de pagar desde 2001 hasta marzo de 2006. INDETEC (2009).
- Al término del primer año de la administración Fox, el saldo de los créditos fiscales a cargo de las empresas se situaba en 178 mil 180.5 millones de pesos, que representaron 70.3 por ciento del total. En marzo de 2006 ese monto se

situaba en 391 mil 373.6 millones y respondía por 75.7 por ciento de los recursos no ingresados a la Tesorería de la Federación.

En contraposición, los créditos fiscales a las simples “personas físicas”, que en 2001 significaban 24.7 por ciento del total, pasaron a representar 11.8 por ciento; mientras los correspondientes a las “personas físicas con actividad empresarial”, que al inicio de este gobierno eludían como adeudos 4.9 por ciento de todas las formas crediticias del fisco, elevaron su participación 12.3 por ciento hasta el primer trimestre del último año de gobierno del presidente Fox.

Los recursos fiscales declarados definitivamente *incobrables*, aumentaron 135 por ciento en el periodo considerado, al pasar de 63 mil 603.2 millones en 2001, a 149 mil 318.2 millones en marzo de 2006. Todo un financiamiento, equivalente a unos 14 mil millones de dólares.

En cuanto a los créditos fiscales sujetos a la localización del domicilio fiscal del contribuyente para su cobro, su monto actual es de 43 mil 973.7 millones de pesos y registra un incremento de 65.7 por ciento en comparación con el saldo de 26 mil 539.4 millones de pesos que se tuvo al inicio de la administración. INDETEC (2009).

- Por último, según datos estadísticos, en el país existen 42 millones de población económicamente activa, de la cual sólo la mitad se encuentra tributando y, de ellos, 13 millones son contribuyentes con relación subordinada (trabajadores). La otra mitad de población económicamente activa no se encuentra en el padrón del registro federal de contribuyentes, por lo tanto se puede pensar que están en la informalidad y que generan la evasión fiscal así como, 8 millones que sí están

registrados y que pudiesen no cumplir adecuadamente con sus obligaciones fiscales. Impuestos.com (2007).

- El hecho de que la realización de proyectos de calidad, planes estratégicos, programas administrativos de eficiencia y transparencia, entre otros, son dentro de los organismos públicos recaudadores motivo de la investigación, tratando de descubrir el que su establecimiento y pertinencia tendrá como objetivo motivar que sus integrantes realicen sus funciones con la fortaleza tal que conlleve a lograr el objetivo de los mismos y, de los organismos, que es recaudar lo necesario para la subsistencia de la economía del país y por ende dar solución a problemas sociales, sobre todo en la búsqueda de disminuir la evasión fiscal.
- Con fecha 18 de junio del 2007 el Poder Ejecutivo presenta al Señor Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, la exposición de motivos para la Reforma Hacendaria 2008, expresando lo siguiente:

México ha registrado por décadas una baja recaudación tributaria no petrolera. La experiencia ha mostrado que la recaudación tributaria no petrolera sigue siendo notablemente baja, aún cuando durante algunos años se establecieron elevadas tasas impositivas. En los últimos 18 años la recaudación promedio ha sido apenas de 9.5% del producto Interno Bruto (PIB).

Continúa la exposición de motivos, sin duda dicho cociente de recaudación respecto del PIB es bajo comparado con los cocientes registrados en países con grados de desarrollo semejantes o con un ingreso per cápita similar al de México. En la República Checa, la recaudación como porcentaje del PIB es de 21.6%, en Polonia de 18.8%, en

Hungría de 25.7%, en Corea de 16.7% y en países latinoamericanos como Venezuela es de 21.4%, en Chile de 20.4%, en Brasil de 17.5%, en Argentina de 15.5%, en Uruguay de 18.4% y en Costa Rica de 12.3%. La recaudación de México también resulta menor si se compara con algunos países con ingreso *per cápita* inferior a México, como Colombia que recauda el 13.5% de su PIB, Bolivia el 13.8% y Honduras el 13.7%. Cabe advertir, que este último hecho parece desmentir que haya una correlación directa de causa-efecto entre recaudación y grado de desarrollo –entre otros factores, es decisivo que los ingresos públicos se gasten con eficiencia y eficacia en inversiones que potencien el desarrollo- pero no cabe duda que es imposible que el Estado ofrezca a la población satisfactores aceptables de bienestar en educación, salud e infraestructura sin alcanzar cierto nivel mínimo de recaudación tributaria respecto del PIB.

Por su parte, la carga fiscal promedio que reportaron para 2004 los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) asciende a 24.9% del PIB.

- El Centro de Investigación y Docencia Económica indica de solo 19 millones, de los 39.5 que conforman la Población Económicamente Activa, participan en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) o Impuesto al Valor Agregado (IVA), y que del total de contribuyentes sólo 13 millones son asalariados cautivos. Este centro de investigación realizó un estudio denominado *Impuestos en México: quién y cómo los paga*; en él se expresa que la recaudación en México, respecto del Producto Interno Bruto, es prácticamente equivalente a la mitad de la recaudación de los Estados Unidos de Norteamérica. Así, también comenta que el

Sistema Tributario no es transparente en su ejercicio y que tiene problemas de equidad y proporcionalidad.

- La Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) señala que el Sistema Tributario Mexicano presenta deficiencias que lo hace tener un bajo nivel de ingresos fiscales, dentro de los países que integran dicha organización, pues calcula que la evasión fiscal equivale al 3.15% de Producto Interno Bruto. Esto refleja que México genera ingresos tributarios del 14.7% del Producto Interno Bruto, mientras que el promedio de países de esa organización es del 29.7% y el de los Estados Unidos de Norteamérica es del 27.5%. Se traduce en una evasión de entre un 34.5% y 45.7% de la recaudación potencial.
- Dentro de la problemática de América Latina señala la OCDE a México como un fenómeno complejo de estudio y se han anunciado diversas causas que lo originan, expresando que las más comunes son entre otras:
 - 1) La carencia de una conciencia tributaria.
 - 2) Sistemas tributarios poco transparentes.
 - 3) La administración tributaria poco flexible.
 - 4) Bajo riesgo de ser detectado.

La evasión y la elusión, así como la existencia de amplios sectores de la actividad económica en condiciones de informalidad inciden de manera decisiva en el nivel de la recaudación tributaria. A su vez, la complejidad del sistema tributario es causa y efecto de los fenómenos mencionados; de hecho, se trata de un círculo vicioso, en el que, por un lado, las autoridades buscan cerrar espacios para combatirlos estableciendo cada vez más reglas y controles y, por otra parte, la misma complejidad del marco tributario

estimula el avance de la informalidad e incentiva a nuevas prácticas de elusión e incluso de evasión. Asimismo, las excepciones y los tratamientos preferenciales que contiene el esquema fiscal, además de erosionar las bases gravables, generan mayor espacio para estas prácticas.

Se reitera, las organizaciones públicas recaudadoras deben darse a la tarea de establecer dentro de su estructura organizacional, los planes y programas administrativos necesarios para realizar las actividades propias, que generen confianza y vinculen su actuar con el de los ciudadanos, para que los mismos contribuyan, adecuadamente, disminuyendo con ello el problema de la evasión fiscal y por ende reactivando el ciclo de la economía, que lleve a tener un crecimiento sostenido.

1.3. Planteamiento del problema

En México, los programas administrativos de los organismos recaudadores son poco eficientes y prácticos. Por otro lado, la evasión fiscal es un problema que debe abatirse desde sus raíces para lograr un crecimiento económico a nivel de país. Querétaro, no es ajeno a estos dos temas, es por eso que el problema a tratar en esta investigación observa la vinculación de estas dos problemáticas.

1.4. Preguntas de investigación

La incógnita central de esta investigación y que se refiere al tema de la administración y la evasión, se resume:

Vinculación entre el ámbito de la administración tributaria y la evasión fiscal.

1. ¿Cuáles son las medidas administrativas que las organizaciones públicas de carácter recaudatorio se han establecido para eliminar el problema social de la evasión fiscal?

Otros cuestionamientos implícitos en la investigación se refieren a la:

Administración tributaria

2. ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objeto administrativo recaudar los ingresos públicos?
3. ¿Cuáles son los elementos que se han tomado en consideración dentro del ámbito de la Teoría de las organizaciones y de las decisiones, para llevar a cabo una planeación fiscal estratégica dentro de la administración de los organismos recaudadores?
4. ¿Qué programas administrativos han establecido los organismos públicos recaudadores para incrementar su recaudación?

Evasión fiscal

5. ¿La desconfianza en el actuar administrativo de las personas que integran la administración pública provoca el incumplimiento de contribuir adecuadamente por parte de los ciudadanos?
6. ¿La falta de crecimiento económico y por ende la falta de liquidez en los contribuyentes es otra de las principales causas de evasión fiscal?

1.5 Hipótesis específicas e hipótesis de vínculo entre la administración tributaria y la evasión fiscal

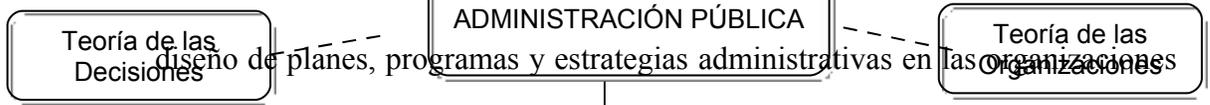
1.5.1. Administración tributaria

1. La evasión fiscal disminuiría si los organismos públicos de la ciudad de Querétaro establecen un sistema administrativo integral en lugar de adoptar un programa de carácter recaudatorio.

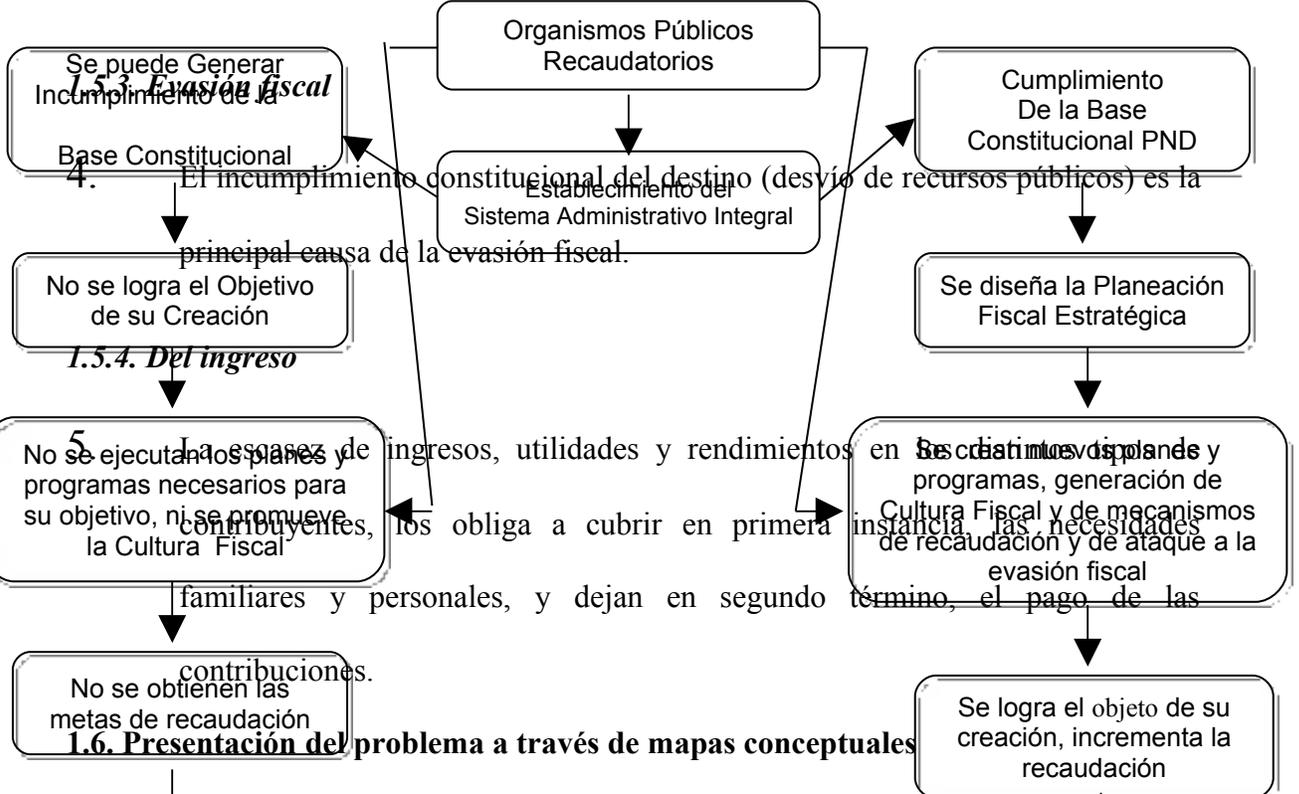
2. La administración pública en la Ciudad de Querétaro es deficiente en el diseño de los programas administrativos internos y externos y por ello ofrecen un servicio deficiente y falta de transparencia administrativa. El diseño idóneo generaría productividad en los recursos humanos.

1.5.2. Administración-evasión

3. HIPÓTESIS DE VINCULACIÓN. El desvío de recursos, así como la falta de



diseño de planes, programas y estrategias administrativas en las organizaciones públicas recaudadoras genera deficiencias que conllevan a la evasión fiscal.

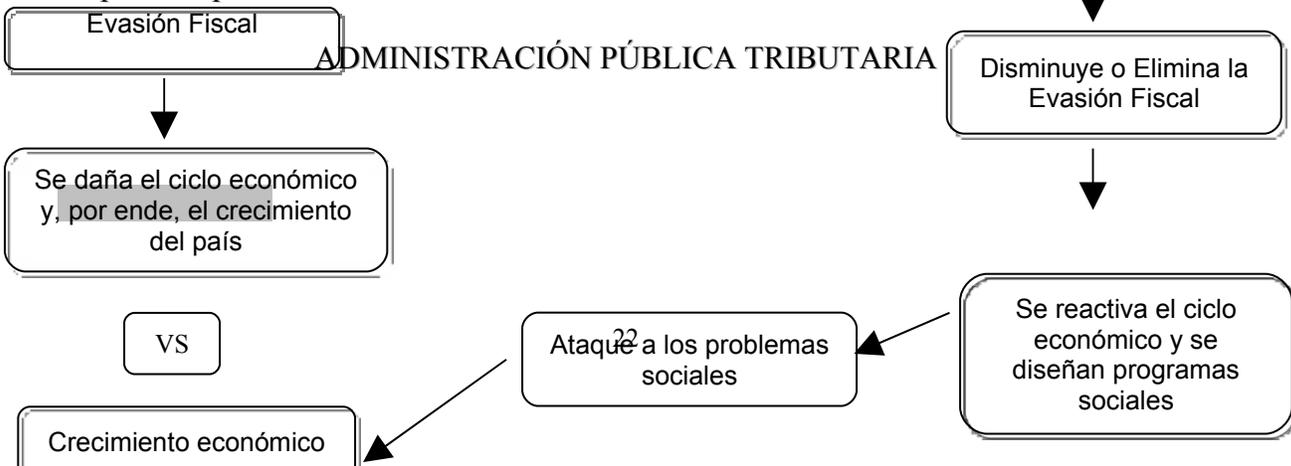


1.5.4. Del ingreso

5. La escasez de ingresos, utilidades y rendimientos en Sectores públicos familiares y personales, y dejan en segundo término, el pago de las contribuciones.

1.6. Presentación del problema a través de mapas conceptuales

Mapa conceptual No. 1



VS

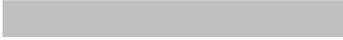
Ataque a los problemas sociales

Crecimiento económico

Se reactiva el ciclo económico y se diseñan programas sociales

NO

SI



Fuente: elaboración propia.

Explicación del mapa conceptual no. 1

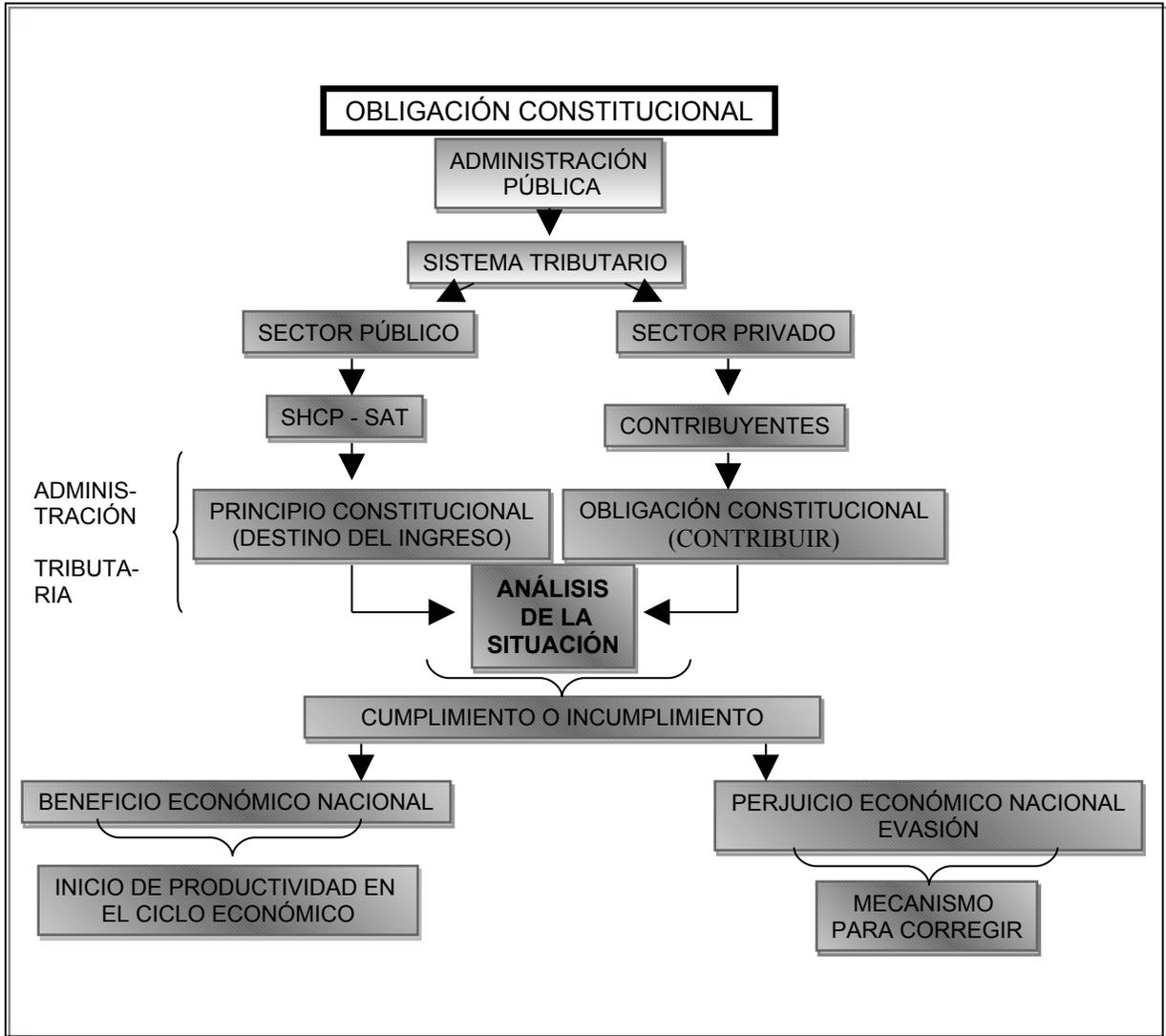
Administración pública tributaria

Expresa el hecho de que los organismos públicos recaudatorios pertenecientes a la administración pública deben establecer un sistema administrativo integral basado en la

Teoría de las organizaciones y en la Teoría de las decisiones, cuando dicho sistema da cumplimiento de la base constitucional dentro del Plan Nacional de Desarrollo se debe diseñar una planeación fiscal estratégica que tenga como objetivo general la cultura fiscal, establecer mecanismos de ataque a la evasión fiscal y por ende incrementar su recaudación para que dichos organismos públicos recaudatorios logren el objetivo de su creación e incrementar la recaudación y que tengan a bien reactivar el ciclo económico diseñando programas sociales que tengan como objetivo un crecimiento sostenido.

Cuando no se genera dicha planeación fiscal estratégica dentro de los organismos públicos recaudatorios no se logra el objetivo de su creación ni se establecen los planes y programas necesarios para recaudar dejando cumplir las metas en el ámbito tributario, permitiendo un actuar para que los contribuyentes evadan el pago de las contribuciones dañando el ciclo económico y dejando de tener un crecimiento sostenido.

Mapa conceptual No.2



Fuente: elaboración propia.

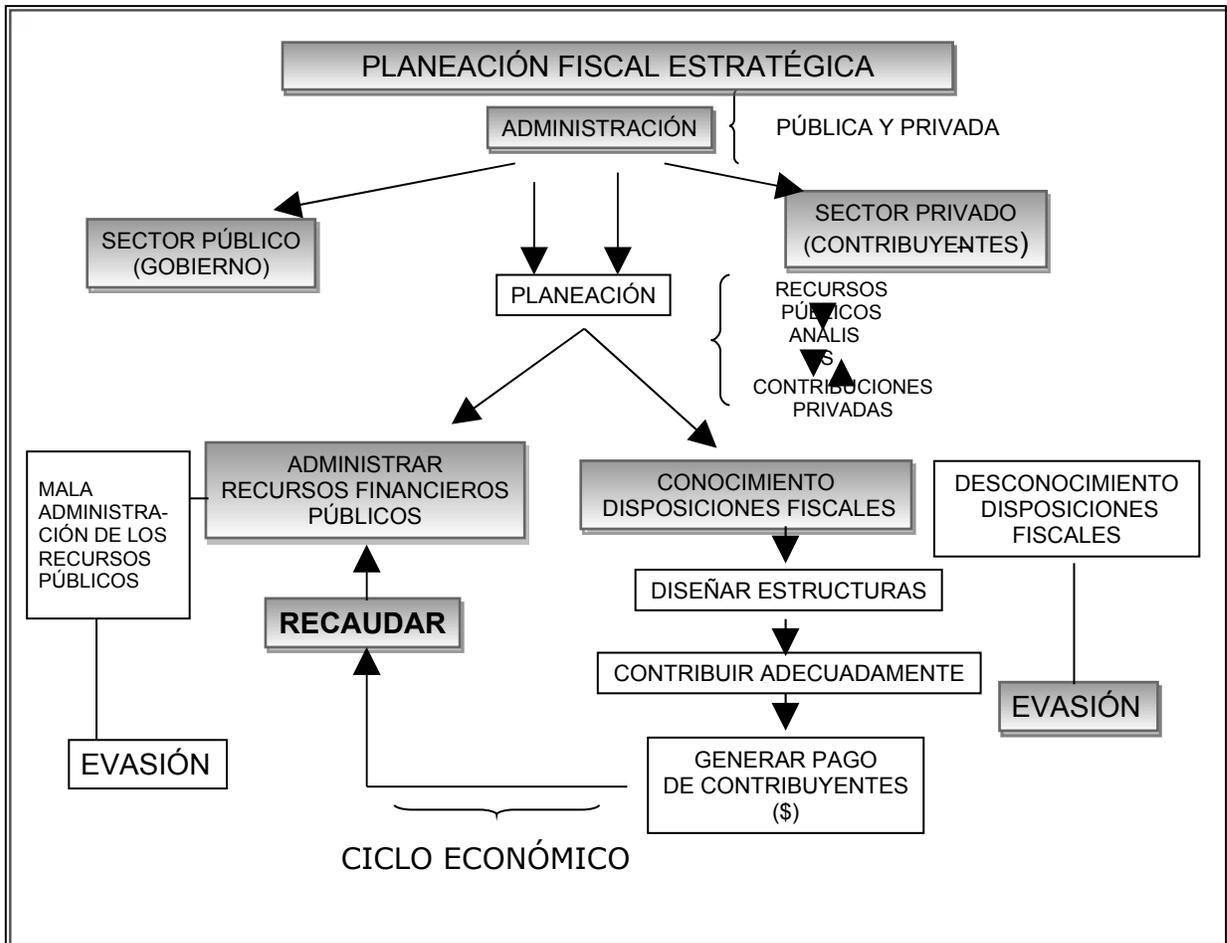
Explicación del mapa conceptual no. 2

Obligación constitucional

La obligación tributaria queda establecida en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La administración de la recaudación pública se realiza a través del sistema tributario mexicano con la participación del sector privado, en materia del cumplimiento de las obligaciones, y en el sector público, en órganos recaudatorios. La SHCP-SAT ha sido facultada a través de la Ley de ingresos para la aplicación de los recursos con el presupuesto de egresos y es en esta fase del proceso en el que llama la atención el Principio Constitucional de Destino del Ingreso ya que si éste no se cumple, entonces podemos estar frente a un triple perjuicio: primero, desvío de recursos, segundo, falta de pago de contribuciones y tercero, el contribuyente se contrae al ver que sus aportaciones no se están aplicando directamente para sufragar el gasto público, y se evade del pago de las mismas.

Mapa Conceptual No. 3



Fuente: elaboración propia.

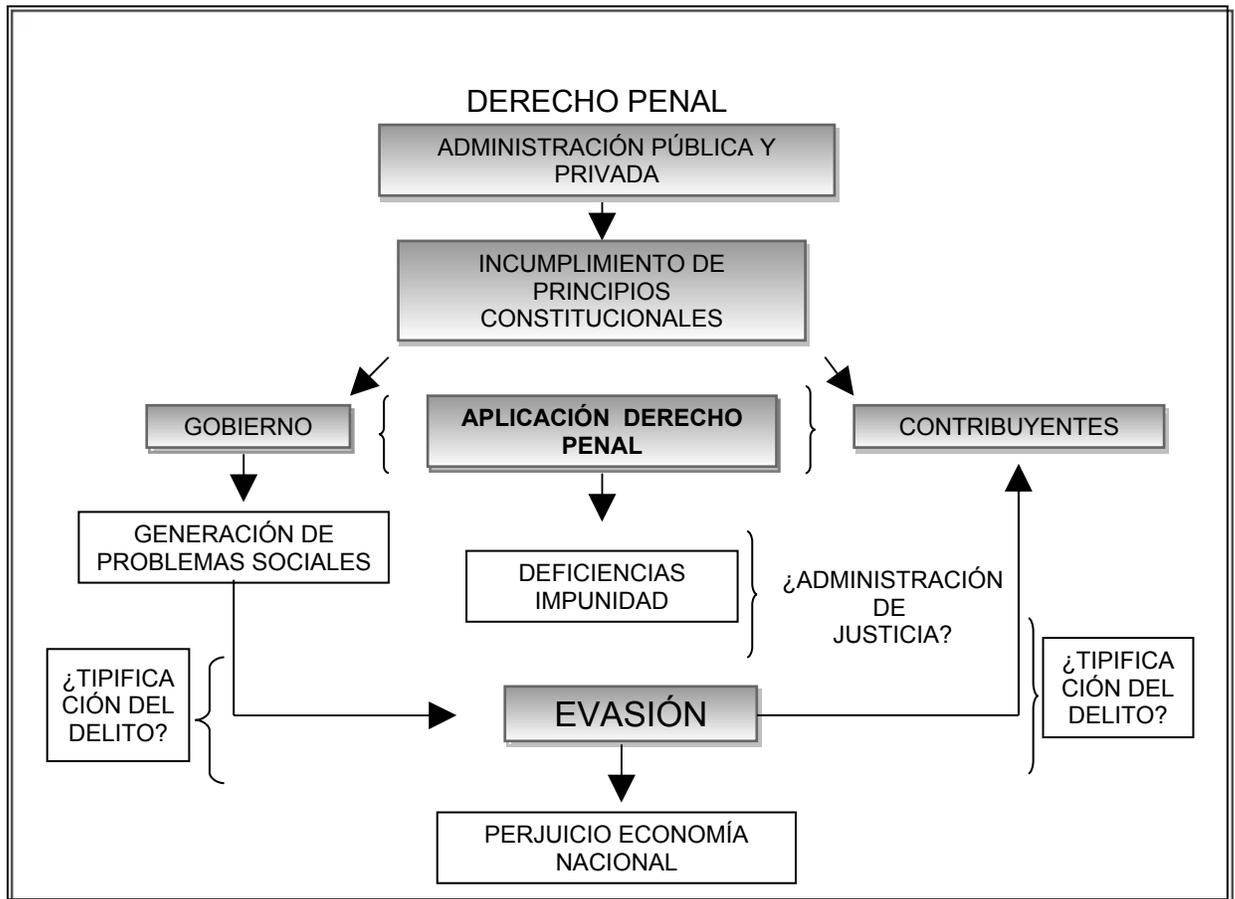
Explicación del mapa conceptual No. 3

Planeación fiscal estratégica

Con el fin de no caer en situaciones de una mala administración pública de la recaudación y aplicación de los recursos se debe establecer una verdadera Planeación Fiscal Estratégica, involucrando a los dos sectores, al público y al privado; a este último dándole a conocer las disposiciones fiscales de manera sencilla y oportuna, diseñando estructuras de comodidad y simplificación que permitan el pago de contribuciones de manera justa y así cumplir en tiempo y forma. Mediante esa recaudación se activa el ciclo económico del país, sin embargo, si no se realiza lo anterior, existe la probabilidad de llegar a una evasión que perturba el ciclo de la economía y en consecuencia, el crecimiento del país.

Por el lado del sector público, los recursos deben tener una planeación en su aplicación de manera precisa, específica y controlable, para gozar de la confianza de la ciudadanía, ya que si no se aplica una buena administración se llega nuevamente a la problemática de la evasión.

Mapa Conceptual No. 4



Fuente: elaboración propia.

Explicación del mapa conceptual No. 4

Derecho Penal

Una base elemental para llevar a cabo una verdadera reforma fiscal integral, que ataque directamente a la problemática de la evasión fiscal, es que en paralelo se debe realizar una verdadera reforma al ámbito penal de la administración de justicia, ya que, si tanto en el sector público como en el privado, continúa la impunidad sobre los funcionarios que no cumplen con el destino del ingreso recaudado y llegan al desvío del mismo sin que se les tipifique el delito, entonces el sistema fiscal mexicano seguirá trabajando sin solidez y bases firmes, y continuaremos sin contar con la adecuada recaudación que es la que reactiva el ciclo económico del país.

Una referencia positiva es el caso de Chile que ejerció una Reforma Procesal Penal y de Derecho Procesal Tributario. La reforma regula las Normas Procesales Penales del Código Tributario, y también rige sobre la competitividad entre las garantistas, normas y principios de un nuevo Código Procesal Penal, con el poder tributario reflejando una clara expresión de la soberanía del Estado.

En Chile se hace una correlación entre su nuevo código Procesal Penal, el Derecho Tributario y el Derecho Procesal Tributario, en su análisis dogmático jurídico que constituyen este nuevo Código Procesal Tributario. Como se observa, Chile está realizando un buen intento en generar la simetría idónea entre los códigos respectivos tanto fiscal como penal, esto es lo a México pudiera darle la base para eliminar un sinnúmero de actos ilícitos que conllevan al problema de la evasión fiscal.

Mapa Conceptual No. 5



Fuente: elaboración propia.

Explicación del mapa conceptual No. 5

Coordinación Estados - Federación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga potestades a las entidades federativas y a sus municipios en materia del establecimiento de contribuciones para sufragar su gasto público, este derecho lo limita el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que el gobierno federal centraliza la recaudación, mediante un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La falta de participación en la administración tributaria estatal, la eliminación de los derechos constitucionales, no permite reactivar las economías, ni ayudar a la federación a tener un mejor control de los contribuyentes y mucho menos a tomar medidas para buscar incrementar dicho padrón y evitar la evasión fiscal.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Contenido del Marco Teórico

Para dar soporte teórico a esta investigación, es conveniente establecer una correlación temática entre el enfoque administrativo y las diversas teorías: la de las organizaciones, la de las decisiones y la del estado y la administración pública. También es importante describir el marco jurídico del ámbito tributario, analizar las leyes que lo rigen con la intención de prevenir la evasión fiscal, sin olvidar que existen otras causas generadoras de este problema social y que son: los aspectos negativos del carácter del mexicano, las inconstitucionalidades e inseguridad jurídica que privan en los actos o actividades del contribuyente y el organismo recaudador y el manejo de los recursos públicos.

Como se puede observar la evasión fiscal y los procesos administrativos están enmarcados en una situación muy compleja que debe comprenderse para, igualmente, comprender y generar las propuestas de solución.

2.2 Antecedentes generales

Partiendo del ámbito de la administración, se puede decir que la Teoría de las Organizaciones es la que estudia, analiza y trata de explicar los diferentes tipos que existen así como sus principales componentes, dentro de las cuales se encuentra su propia estructura, sus objetivos y tareas, el ambiente y su tecnología y una parte esencial que modela el comportamiento de la organización, que son las personas que forman parte de las mismas, en donde intervienen aspectos ideológicos que abarcan mitos, leyendas, tradiciones, creencias y costumbres que las destacan y diferencian de otras organizaciones.



En su actuar, el ámbito organizacional mexicano refleja la historia del país, ya que las personas que integran las organizaciones traen inmerso en su identidad los antecedentes históricos, costumbres y tradiciones que heredaron hasta esta época.

El efecto educativo también se ve reflejado en el actuar de toda la población económicamente activa, ya que se debe buscar ser un “*bien ser*”, personas que otorguen respeto a los demás, como por ejemplo en la puntualidad, en la lealtad. La honestidad, es una variable independiente y primordial en este tema de investigación ya que es un valor trascendental para fomentar, no solo en las instituciones gubernamentales y educativas, sino desde el seno familiar.

Se debe acostumbrar a los hijos, alumnos y contribuyentes a ofrecer y no solamente a pedir, ya que el mexicano tiene esta costumbre. Se sabe que los ciudadanos que menos contribuyen, o que no contribuyen, son los que más críticas hacen a los gobernantes y a los servicios públicos. Al mexicano solo le gusta pedir, pero no ofrecer; ¿por qué es de esa manera?, ¿qué es lo que ha influido en ser conformista, en nada más pensar en recibir y no pensar en el Principio de la reciprocidad?

A lo anterior hay que sumar la escasez de valores y la aparición constante de la corrupción. Cada sexenio, en campañas políticas, se proponen múltiples programas de ataque a la corrupción; transparencia en la actuación de los funcionarios y en la aplicación de los recursos. Los ciudadanos mexicanos están cansados de vivir en un país saqueado, desde la conquista a la actualidad. Los últimos presidentes han terminado sus períodos de gobierno siendo de los hombres más ricos del mundo.

Entre tanto, se hace inevitable empezar a verificar la historia, las costumbres y el perfil nacional, ya que algunas características no benefician el desempeño social, laboral y económico del país. México es una nación que cuenta con todos los medios para ser

una superpotencia y no se puede postergar su crecimiento y desarrollo y dejarlos en manos de malos gobernantes, sin capacidad, llegados por casualidad.

México es un país con un litoral marítimo del 65% de su área geográfica; cuenta con ríos, bosques, minerales, petróleo, tierras cultivables, etc., y a pesar de ello no ha logrado una organización que fomente el aprovechamiento de todos estos recursos. La capacidad intelectual de sus habitantes debe ser el motor para el progreso, para eliminar la envidia, los robos, la deshonestidad, la evasión entre otros males y llegar a ser uno de los mejores países del mundo.

2.2.1 Algunos antecedentes de la conducta del mexicano frente a sus responsabilidades sociales y tributarias

Desde el México Precolombino, en el Imperio Azteca se aprecia que el sistema y organización tributarios eran aplicables de manera estricta, lo que resultaba realmente eficiente y productivo en materia de obtención de recursos de subsistencia y riqueza, aunque su actuar era totalmente despótico.

Varios grupos migratorios generaron la cultura del México Precolombino, sin embargo, fueron los Toltecas quienes vinieron a evolucionar y a desarrollar una cultura amplia en todos los sentidos. La presencia de los Chichimecas nómadas, grupo menos evolucionado, ayuda a consolidar el reino mexicano y los Nahoas agricultores, cazadores y pesqueros, crean una casta de sacerdotes- caudillos- intérpretes de los dioses. Estos tres grupos migratorios formaron la cimentación de la cultura mexicana.

Dentro de la organización, el comercio siempre fue una actividad primordial en la sociedad Mexicana, esta actividad fue una verdadera fuente de ingresos para el reinado de Moctezuma Xocoyotzin, pues este comercio lo realizaba con los habitantes de las

regiones sometidas en la estructura del Imperio Azteca formado por la llamada Triple Alianza, integrada por el propio Imperio Azteca, Texcoco y los Tlacópan, -Tacuba-, los cuales se dedicaron a explotar pueblos, con un régimen integrado de instituciones religiosas, militares y administrativas, con un ejército presto a defender, así como a cobrar, por la fuerza, tributos a los pueblos vencidos.

Manuel López Gallo (1988), en su libro *Economía y Política en la Historia de México*, comenta aspectos expresados con anterioridad y además dice que los pueblos vencidos tenían la obligación de pagar tributos y proporcionar guerreros a los Aztecas. López Gallo analiza los Anales Mexicanos, desde la fundación de México hasta Moctezuma II; señala los pueblos tributarios y los tributos que pagaban a los señores de México y da a conocer interesantes costumbres de los mexicanos. Señala que en 1502, asumió el mando Moctezuma II, Xocoyotzin, (y ya México estaba a muy alto nivel “*En gran majestad y autoridad*”), quien conquistó 44 pueblos; fue sabio, astrólogo, filósofo, astuto en artes militares y civiles.

Se observa que, efectivamente, los antepasados tenían una organización que aplicaban a los pueblos que tenían sometidos y le daban mayor poderío, en este caso al Imperio Azteca. Pero, ¿qué empieza a suceder con la cultura cuando llegan los ambiciosos conquistadores? “*Derrumban, sin lugar a duda, una cultura muy avanzada y se produce uno de los choques de razas más significativos a nivel mundial*”, Fuentes (1992).

El suspiro final de los Mayas en Chichén Itzá, la vida y muerte de los Toltecas en el centro de México, seguida por el ascenso de los Aztecas a partir de 1325 y su caída en 1521, a manos de los españoles, cierran el ciclo histórico de las civilizaciones mesoamericanas. La fortaleza del mundo indígena es evidente en sus magníficas

construcciones comparables a las de Mesopotamia y el Antiguo Egipto. El esplendor de Monte Albán, su arquitectura es réplica de las montañas circundantes. Los murales de Bonampak nos ofrecen una visión multicolor de un mundo de poder ritual en el antiguo mundo americano, los astrónomos mayas en Chichén Itzá establecen un calendario solar preciso de 365 días, la más grande pirámide mesoamericana: el Templo del Sol en Teotihuacán, los Aztecas con su Ciudad Tenochtitlán sobre islas y pantanos. El arte y la moralidad toltecas le dieron a los Aztecas el rostro que buscaban, creando su imperio, distribuyendo tierras y títulos, organizando su administración, incluyendo el implacable sistema de tributos y de impuestos. Todo esto representa la continuidad de la cultura popular que se encuentra encarnada en las actitudes de sus descendientes contemporáneos, así como en el actuar de los artesanos de nuestros días, pero no se puede evitar. Siempre el poder, el sometimiento y los tributos, fueron los culpables de que Hernán Cortés, de origen español, pudiera conquistar a nuestros antepasados directos, ya que su objetivo de hacer su propio destino de poder, riqueza y gloria nace al leer las crónicas del descubrimiento de América.

Al llegar Cortés, el emperador Moctezuma siente un alivio al escuchar el comunicado de que se habían acercado casas flotantes, con hombres vestidos de oro y plata, montados en bestias de cuatro patas, blancos y barbados, rubios y de ojos azules. Moctezuma exclama: *“La profecía se cumplió, los dioses han regresado”*, expresa Fuentes (1992) en su libro *El Espejo Enterrado* y continúa, *“(…) perfecta mezcla maquiavélica de la voluntad y la fortuna, Cortés se convertía en una de las grandes figuras del renacimiento europeo, al embarcarse en una de las grandes epopeyas de todos los tiempos: La Conquista del Imperio Azteca”*.

Los caciques pronto se dan cuenta de que los extranjeros no eran fáciles de derrotar, les entregan regalos de oro y objetos preciosos, pero un día le dan a Cortés un tributo distinto: 20 esclavas, entre ellas Cortés escoge a Malintzin, los españoles la llaman Doña Marina, pero su pueblo le llamó La Malinche: La Mujer del Conquistador, la traidora de los indios, interprete y amante de Cortés, lo guió a lo largo y ancho del Imperio Azteca.

“Qué encuentro tan contrastante de personalidades de Cortés y Moctezuma”, Fuentes (1992), menciona que Moctezuma avanzó por la gran calzada para recibir a los españoles, fijo en su creencia de que Cortés era el dios Quetzalcóatl; *“Bienvenido. Te hemos estado esperando. Ésta es tu casa”*.

En realidad, Moctezuma no tenía idea de que ese personaje era su conquistador y era el que iba a destruir su descendencia y su cultura, sin embargo Cortés ayudó a descubrir muchas cosas que el pueblo no conocía, aunque las opiniones de los estudiosos son encontradas, La Conquista genera un desarrollo cultural híbrido.

Paz (1999), por su parte, propone la idea de que, *“los españoles postulan un solo idioma, una sola fe, un solo Señor”*, e igualmente expresa: *“la suerte de los indios pudo ser así la de tantos pueblos que ven humillada su cultura nacional”*. Si México nace en el Siglo XVI, hay que convenir que es hijo de una doble violencia imperial y unitaria: la de los aztecas y la de los españoles.

Si se piensa el efecto que tuvo en la personalidad mexicana dicha mezcla de razas, se muestra el sentido de nuestra cultura y, de aquí en adelante, el origen de muchos de nuestros conflictos como país.

La huida de los dioses protectores de los habitantes del territorio que ahora es México y el inicio de un catolicismo simbiótico, entre los aborígenes, les devuelve el sentido de su presencia en la tierra. Sin embargo, no necesariamente ocurre en cuanto al

comportamiento ético, relacionado con el cumplimiento de sus obligaciones que el contrato social establecido en cada zona geográfica prevalecía.

Paz (1999), expresa un sinnúmero de situaciones que presentan el perfil de un mexicano con nuevas aplicaciones en su sentido de vida y de su actuar: *“El mexicano condena en bloque toda su tradición, que es un conjunto de gestos, actitudes y tendencias en el que ya es difícil distinguir lo español de lo indio.”*

Hay un grave problema derivado de esta mezcla de culturas, el mexicano no quiere ser ni indio ni español, los niega, y no se afirma en tanto que mestizo sino como abstracción: es un hombre. Se vuelve hijo de la nada, él empieza en sí mismo. Rico en antigüedad legendaria, pobre en historia moderna, sólo se concibe como negación de su origen.

Pues bien, González (1971), ayuda a explicar la psicología del mexicano, destacando como una de sus principales características la heterogeneidad de sus situaciones, intereses y ambiciones, esto es la base de nuestros males, el sinnúmero de identidades, con su antecedente en el mestizaje. Esto le da al pueblo la libertad de que cada quien use, en forma personal y arbitraria, lo que a cada quien conviene y no la de conveniencia a la unidad nacional, lo que provoca constantes conflictos que hacen imposible una libertad por igual a todos los mexicanos; cada quien busca su camino al individualismo y destroza el nacionalismo conjunto. A esto se debe que *“al mexicano le guste recibir, pero no dar”*, expresa Tapia (2003).

En esencia, Moctezuma trataba de convencer a Hernán Cortés con una serie de tributos para que éste no avanzara hasta Tenochtitlán; incluso lo quiso sobornar en un sinnúmero de ocasiones con una serie de obsequios que reflejaban la riqueza de México, y a pesar de que Moctezuma le decía a Hernán Cortés que nuestro país no era tierra

fértil, Cortés continuó avanzando hasta lograr su ambición de conquistar. Aquí se observan actos de falsedad y de soborno considerados dentro del ámbito de la corrupción, acción utilizada entre los mexicanos. Expresa Rodríguez (2003): “*La corrupción se ha convertido en un problema cultural tan grande que para muchos es algo sobremanera normal, demuestra que la corrupción tiene que ver con la auto devaluación*”.

La falsedad, la mentira y el engaño reflejaban la personalidad de Hernán Cortés, recuerda Rodríguez (2003) en el código Ramírez (SEP, 1975) en su discurso al encuentro con Moctezuma:

“(…) hemos venido a vuestra ciudad para saber de ambas partes quién tiene la culpa de estos daños y desasosiegos, pues queremos poner remedio en ello y que viváis en paz y os tratéis como hermanos y prójimos y hasta saber esto y hacer esta consideración estaremos aquí con vosotros como señores y amigos” . (p. 95)

Observamos a Cortés como un hombre ambicioso, con pocos escrúpulos, traicionero y asesino. En este encuentro de culturas, efectivamente, las personalidades de ambos tienen características sumamente negativas, que no dejan nada bueno en el perfil de sus descendientes y, lógicamente, todos los aspectos psicológicos que deja este tipo de conquistas o encuentros, con la evangelización inmersa, fueron realmente choques violentísimos y una guerra sangrienta y despiadada que genera, como expresa Rodríguez (2003), una “*mala mezcla*” que habrá de afectar de manera negativa en el cumplimiento actual de sus obligaciones civiles.

Continúa diciendo Fuentes (1992), a los conquistadores la justicia distributiva les tenía sin cuidado, eran conquistadores de un nuevo mundo. Eran el único poder, establecieron un sistema de dominación llamado Encomienda, organización en virtud de

la cual los servicios y el tributo de los indios eran requeridos, a cambio de la protección y la salvación de sus almas, mediante la enseñanza religiosa. En realidad se trataba de una forma disfrazada de esclavitud.

Reitera Rodríguez (2003), para no quedar en el nivel de los síntomas, reconsideremos el trauma de la conquista. Un pueblo que por la grandeza de su imperio y la supremacía de su poder se había concebido a sí mismo como el pueblo escogido, *–el pueblo del sol–*, y que consideraba a todos los demás pueblos como sus servidores, fue objeto, en el siglo XVI, de la más despiadada destrucción y humillación. A lo largo de los siglos posteriores no pudo ser autor ni actor de su propio drama, sino comparsa de la historia hecha por otros. Debido al peso de una agresión masiva y brutal, aún se perpetúa el trauma de no sentirse ni protagonista ni responsable de su propia realidad.

En la crisis económica de 1985-1986, un funcionario estadounidense comentó: *“Los mexicanos no proponen nada, sólo esperan que Estados Unidos diga qué hacer y cómo hacerlo. Pero si lo hacemos, estalla su sensibilidad e imaginan toda suerte de conspiraciones para apoderarse de su economía...”* (Reportado en la revista *Proceso*, 1986)

A Hernán Cortés se le prohibió la Encomienda por parte de Carlos V y al regresar de una expedición a Honduras descubrió que la Ciudad de México había sido reconquistada por la burocracia real española, Oficiales del tesoro, Chirinos y Salazar, instituyeron un juicio contra Hernán Cortés, éste fue condenado, humillado y regresado a España. Al final le dieron un feudo entre Cuernavaca y Oaxaca, siendo Marqués del Valle de Oaxaca.

Por su lado, Fray Bartolomé de las Casas, negó los derechos de la Encomienda, la cual consideró como una gobernación tiránica, injusta y cruel, sus ideas sobre la relación

entre amo-esclavo, se incorporan a las nuevas *Leyes de Indias* promulgadas en 1542. La Encomienda fue legalmente abolida, aunque se mantenía disfrazada, como un hecho auto-perpetuo dentro del sistema real de distribución de la riqueza en el nuevo mundo. La corona sustituía con sistemas administrativos y controles reales, rehusando a los conquistadores y a sus descendientes, derechos de propiedad sobre la tierra y posponiendo infinitamente las decisiones que hubiesen otorgado a los conquistadores y sus descendientes dominio feudal, títulos de nobleza o derechos hereditarios. El padre Fray Bartolomé de las Casas fue un útil instrumento para atacar las pretensiones feudales en medio de la defensa de los valores humanistas.

En otro sentido, se expresa que la psicología del mexicano, ha dado como resultado que México, siendo un país que cuenta con todos los recursos, no despegue en su desarrollo. La forma de actuar, la amplia apatía, la falta de producción, de administración, de solidaridad, el machismo, la corrupción, la ignorancia, la evasión, entre otros, son causas elementales de subdesarrollo y pobreza.

Algo no está bien en la personalidad del mexicano, expresa Rodríguez (2003). Partiendo de una observación elemental, el mexicano es producto de: 1) herencia biológica que nos dieron nuestros padres, 2) el medio ambiente y 3) sus reacciones y decisiones.

Lo anterior determina características que diferencian a unos de otros; además conforman dichas características: la religión, el folklore, la alimentación, la estructura familiar, el clima, entre otras.

La cultura es un elemento determinante en el actuar y en el comportamiento del ser humano, pero, señala Rodríguez (2003). *“No se puede construir una psicología del mexicano si se ignora la historia de México (...)La conciencia nacional se desarrolló a*

partir de 1821, al establecer gobiernos independientes, por ende el primer Imperio Mexicano”.

Continúa diciendo Rodríguez (2003), oficialmente, México es un país independiente desde 1821. Uno de los monumentos más conspicuos de la ciudad capital, y uno de los símbolos nacionales más queridos, es la Columna de la Independencia, que se construyó en el Centenario del grito de Dolores (1810-1910). Sin embargo, una cosa es el marco jurídico y otra muy diferente el marco psicológico; una cosa son las leyes escritas y otra las vivencias de la población. Por siglos, a lo largo y ancho del territorio nacional, la norma fue la dependencia, expresa Rodríguez (2003). La colonia fue el mundo de lo ajeno, donde todo lo bueno (y también lo malo) se esperaba de las flotas que llegaban de muy lejos, a Veracruz y a Acapulco.

Tras la destrucción de la cultura originaria, en el siglo XVI, no hubo otra opción más que búsqueda de la cultura-padre y, al no encontrarla, se buscaron sustitutos, imitando modelos extranjeros, Rodríguez (2003), algo que, en apariencia, se ha hecho desde siempre. El mexicano del México independiente acusa fuertes dependencias como se explica en la Tabla 1.

A este respecto, Octavio Paz observó que, *“tras tantos siglos de ser manipulado y engañado, el mexicano ya no cree más que en dos cosas: en la Virgen de Guadalupe y en la Lotería Nacional”.*

Continúa diciendo Rodríguez (2003), *“El mexicano no es responsable de nada: de sus fracasos, el culpable será Dios, el gobierno, la iglesia o hasta las malditas transnacionales; de sus éxitos, será su manager, sea local o extranjero, y la Virgen de Guadalupe”*

Tabla 1

Dependencias del mexicano independiente

<p>Dependencia del gobierno:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Paternalismo. • Presidencialismo. • Mesianismo sexenal. • Centralismo exagerado. • Servilismo ante los poderosos.
<p>Dependencia de lo divino o sobrenatural:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Providencialismo. • Devociones de cuño mágico. • Promesas y mandas como algo caído del cielo para obtener soluciones a los problemas. • Prácticas supersticiosas y prácticas mágicas. • Doctrinarismo dogmático que congela las mentes.
<p>Dependencia familiar:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Padres sobre protectores. • Padres dominantes. • Familias matriarcales. • Familias-clan, donde los hijos se casan y se quedan a la sombra de los padres, a seguir dependiendo de ellos. • Los jóvenes casados que recurren habitualmente a sus padres (abuelos de sus hijos) para que les ayuden a cuidarlos, educarlos y mantenerlos.
<p>Dependencia del medio ambiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todo mundo depende del medio ambiente, y estos es normal. Sin embargo, el mexicano “<i>se pasa de la raya</i>”; además de imitar demasiado a los extranjeros “<i>primer mundistas</i>”, existe mucho mimetismo social. “<i>Y ahora, ¿seremos, al fin, capaces de pensar por nuestra cuenta?</i>”, preguntaba Octavio Paz. • Expresiones, como “<i>mande usted</i>”, “<i>para servir a usted</i>” (desconocidas en otras lenguas y culturas), delatan una actitud de suma docilidad. • El mexicano está más condicionado por el pasado que proyectado u orientado hacia el futuro. • Adopta una postura de resignación y conformismo ante los problemas, en lugar de confrontarlos en forma activa y agresiva. • En el trabajo cae fácilmente en el <i>chambismo</i>; es decir, la búsqueda de “<i>un puestito</i>” donde pase “<i>sin pena ni gloria</i>” ocho horas al día, mientras la institución –como una mamá– provee su sustento y su seguridad.
<p>Dependencia de la naturaleza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los inmensos recursos naturales del territorio nacional ponen a los mexicanos en la tentación de confiar en riquezas no creadas por el esfuerzo y el trabajo. Caso clásico: el petróleo. Más de algún crítico comentó, en los años de la abundancia “<i>lópez-portillista</i>”, que el oro negro promete redimir la torturada economía mexicana, como si fuera una nueva Virgen de Guadalupe. Olvidamos la sabia advertencia del poeta López Velarde en <i>Suave Patria</i>, “<i>El niño Dios te escribió un establo y los veneros del petróleo, el diablo</i>”.
<p>Dependencia de los poderes vecinos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es flagrante el colonialismo cultural. • El malinchismo en todas sus formas. • El desarrollo del <i>espanglish</i>.
<p>Dependencia de las tradiciones:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abundan los ritualismos laicos; por ejemplo, los aniversarios oficiales, los informes de gobernadores y presidentes. Menudean las rutinas ciegas que nadie se atreve a cuestionar. En muchas comunidades el argumento supremo para actuar de una u otra manera es la costumbre: “<i>Así se ha hecho</i>”.

Fuente: elaboración propia basada en Rodríguez (2003).

Todo tiene que ver con la arraigada experiencia colonial: durante tres largos siglos a nuestros ancestros se les enseñó a obedecer y callar. Era el universo de lo ya establecido; un mundo en el que todo ya estaba resuelto por la autoridad infalible de la Iglesia.

Sociedad de castas: un orden dispuesto por Dios, en el que unos eran los amos y otros los siervos; cada quien tenía asignado su puesto en el entramado social, y cada quien debía ubicarse y engranarse con resignación, sin protestar. Así era la cultura católica de entonces, caracterizada por el dogmatismo, la dependencia y la resignación, ajena a la libertad, la competencia y la asertividad típicas de otras culturas.

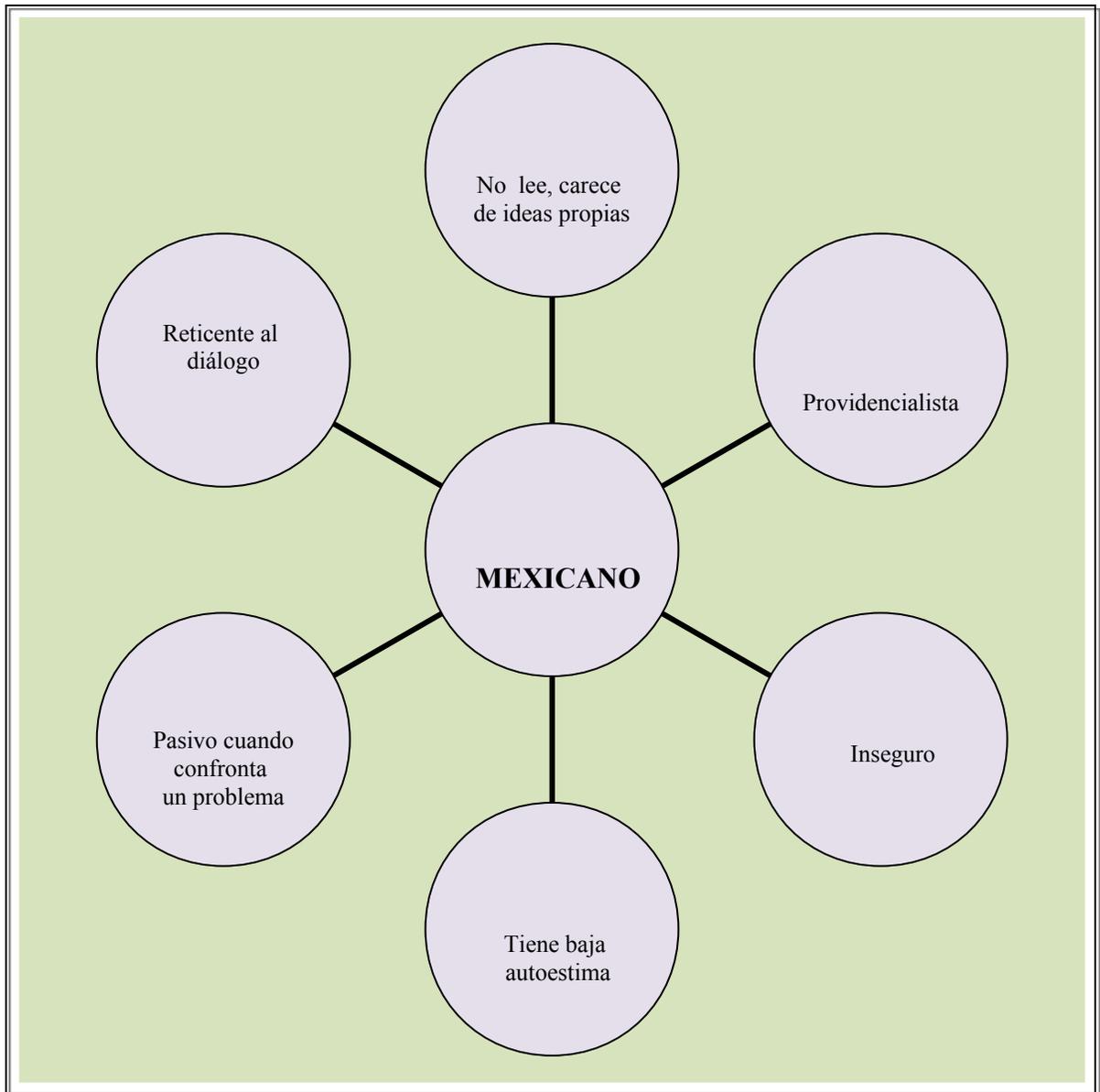
La razón de todo esto fue explicada en las páginas anteriores y se ampliará conforme avance la investigación.

Aquí se infiere que el mexicano se caracteriza por cualidades que no le favorecen y que se resumen en la Tabla 2.

- En general el mexicano es inseguro.
- Tiene baja autoestima; por lo mismo, tiende a minimizar su *yo* para poner de relieve a otras personas (los padres, los jefes, los santos, Dios) u otros conceptos.
- Ante las situaciones que generan estrés, cultiva ajustes o los encara de modo pasivo, sobrellevando las situaciones, aguantando, buscando protección, refugiándose en roles prescritos y en formas convencionales.
- No se involucra a fondo; es reticente en su diálogo con el medio.
- Su subdesarrollo técnico lo lleva al providencialismo.
- No lee literatura seria; por tanto, parece no tener ideas propias.

Tabla 2

Características del mexicano



Fuente: elaboración propia basada en Rodríguez (2003).

Refleja en su texto Delgado (2002): Iturbide, Presidente de la Junta Gubernativa y de la Regencia, se dedicó a organizar la estructura política de la nueva monarquía que aún carecía de monarca. De acuerdo con la orientación constitucional del gobierno propuesto en el Plan de Iguala, se creó electoralmente el Congreso integrado por diputados que representaban a cada una de las provincias del país, aunque a fin de cuentas, al quedar integrado por eclesiásticos, jefes militares y magistrados del Antiguo Régimen, se convirtió en órgano representativo de los intereses de la aristocracia. Pronto se hicieron presentes las luchas de partido, tanto en la Junta como en el Congreso, debido a la existencia de fracciones contrarias; borbonistas, iturbidistas y republicanos buscaban la manera de organizar el gobierno y redactar leyes que se adecuaban a sus intereses particulares, y esta división provocó serios enfrentamientos entre Iturbide y sus oponentes borbonistas, que eran mayoría en el Congreso.

Cuando en febrero de 1822, llegó la noticia, las Cortes españolas habían declarado nulo e ilegítimo el Tratado de Córdoba y, por consiguiente, se negaban a reconocer la independencia de México, se hizo manifiesto el odio contra los peninsulares y, por supuesto, contra los borbonistas. Entonces, los iturbidistas creyeron propicia la ocasión para exaltar los ánimos del pueblo a favor de la elección de un monarca mexicano, surgido del mismo movimiento de independencia, capaz de vengar la ofensa que el rechazo del mismo Fernando II había inferido al pueblo mexicano. En aquel momento, para la nueva nación no había héroe más grande que Iturbide.

La noche del 18 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide fue aclamado emperador por un regimiento procedente de un ejército de 35 mil hombres, el Congreso votó con el resultado de 67 votos a favor de la proclamación de Iturbide como emperador, contra 15

que deseaban consultar con las provincias. El pueblo mexicano, al menos los habitantes de la capital y de las provincias más cercanas y políticamente importantes, recibió con alegría la noticia y respaldó la proclamación de Iturbide como emperador, de un enorme territorio que, con la unión voluntaria de Centroamérica, región que durante la Regencia había aceptado la invitación de Iturbide para independizarse y anexarse a México, comprendía desde California, hoy Estados Unidos de Norteamérica, hasta el Istmo de Panamá.

Para estar a tono con las monarquías europeas, el emperador fundó la Orden de Caballeros de Guadalupe, reminiscencia feudal y, de alguna manera, eco del criollismo nacionalista, con la que se pretendía crear una nobleza mexicana que honrara a aquellos militares que habían colaborado en la independencia *iturbidista*. Tanto para cimentar a la nación en un pasado glorioso, como para hacer patente el rechazo a lo español, se adoptaron insignias que pretendían ser aztecas, en las banderas y escudos del nuevo imperio que ya había tomado el nombre de mexicano.

Se piensa que en la personalidad del mexicano y debido a su historia, confluyen las tradiciones, costumbres, normas sociales, estilos y modas, ideologías, ritos religiosos, rituales cívicos, entre otros, pero de trascendencia son los valores como la honradez, las disciplina, la sumisión, la ética, la excelencia, la productividad. Éstos, como ejemplo, no son muy frecuentes entre la personalidad del mexicano, recuérdese, son elementos dinámicos que definen una cultura en los diferentes campos, como la familia, la escuela, el trabajo, la diversión, el gobierno, la religión. Expresa Rodríguez (2003): “*La psicología social pretende ubicar el perfil psicológico de un pueblo, la psicología del mexicano debe adentrarse en el factor de la personalidad social que es la historia del*

país; (...) La incomprensión del presente nace, fatalmente, de la ignorancia del pasado”.

Por esto es que se examinan hechos históricos que condicionaron el carácter y la idiosincrasia del mexicano. En realidad las distintas características que posee en su personalidad el mexicano, aunque no es un patrón, reflejan acciones que no ayudan del todo al actuar formal a favor de su nacionalismo, así pues, el autor Rodríguez (2003) explica el carácter del mexicano a partir de sus componentes indígenas e hispanos como se establece en la Tabla 3.

La mezcla de estas características, denominada por los expertos encuentro, conquista o evangelización; reflejaron, tal como se ha externado anteriormente, un choque violentísimo y una guerra sin piedad.

Existiendo una disparidad, continúa diciendo Rodríguez (2003), entre lo mítico, mágico, simbólico y místico de la cultura indígena, frente al realista, ambicioso, pragmático, técnico y aventurero de la cultura europea, el encuentro fue brutal y destructor, sin diálogo de respeto y razón, los indios perdieron lo antiguo y suyo y no entendieron lo nuevo y advenedizo, *“un vacío existencial absoluto”*.

En aquellos tiempos la política papal expresaba que los paganos y los infieles no poseían legítimamente sus tierras ni sus bienes y que los hijos de Dios (católicos españoles y portugueses) tenían derecho a quitárselos.

Tabla 3

Mezcla de influencias en el carácter del mexicano

Componente indígena	Componente hispano
<ol style="list-style-type: none"> 1. Siempre pensando en las próximas catástrofes (fin de la época cósmica). 2. Pensando en el retorno de Quetzalcóatl, dios que había prometido regresar por el oriente, incluso su ignorancia pensando en que los conquistadores españoles, específicamente que Hernán Cortés era Quetzalcóatl. 3. Hacían sacrificios humanos con el fin de fortalecer al dios Huitzilopochtli, Dios del Sol. 4. Jerarquizaban su estructura social con cúpula de nobles, guerreros y sacerdotes y el tlatoani dictador de la sociedad. 5. Mentalidad poética, simbólica, mística, flexible, escurridiza. 6. Cultura centrada en religión, guerra, comercio, ciencia impregnada de religión y magia por ende escaso desarrollo tecnológico. 7. Actitud fatalista, dependiente y resignada. 8. Excelente organización social (México-Tenochtitlán) no había campesino sin tierra, excelentes servicios, desarrollo urbano y educación obligatoria. 9. Poseían sentido cósmico y arquitectónico. 10. Pueblo sometido, sacrificios humanos, rudeza en juego de pelota, vuelo peligroso en voladores de Papantla, correos jadeantes (que traían pescado fresco de Veracruz). 11. Cultura progresiva y represora. 12. Supersticiosas, creían que su destino lo gobernaba estrellas misteriosas y planetas enigmáticos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coincidencia: 1492 año del descubrimiento de América y terminación de la conquista de España por los moros. Por el constante guerrear de moros y cristianos, los españoles se habían hecho duros y sanguinarios (testimonio: corrida de toros). 2. Audaces, aventureros, rudos, ambiciosos y frailes misioneros. 3. Les gustaba el poder, la aventura, la riqueza y la explotación. 4. Convicción de civilizar personas inferiores y bárbaras. 5. Cobro de diezmos a la iglesia bajo la coerción del poder, cientos de tributos a los pueblos indios para construir templos. 6. Aventureros, engañosos, activos, pragmáticos y realistas. 7. Los soldados españoles tenían figura paterna, recia y dura y la iglesia como madre suave e indulgente, los misioneros piadosos y bien intencionados.

Fuente: elaboración propia basada en Rodríguez (2003).

Se toma para esta investigación el trauma de la conquista, México imperio, poderío, pueblo del sol, que fue objeto de una tremenda destrucción y humillación que aún se perpetúa en el trauma de no sentirse ni protagonista ni responsable de su propia realidad.

Esta conquista fusiona un Imperio Azteca, que superaba el comunismo primitivo y que se desenvolvía en la esclavitud tributaria, con una monarquía burocrática española que, teniendo en sus manos la simiente del capitalismo, la esterilizó, expresa López Gallo (1988) y continúa diciendo, en 1574 todas las transacciones del comercio de la Nueva España quedaran sujetas al pago de la alcabala, excepto los indígenas.

López Gallo (1988) continúa, el 11 de diciembre de 1832, bajo la presidencia de Bustamante, se decreta una contribución sobre puertas y ventanas de la ciudad de México: *“Se pagarán dos reales por cada puerta, ventana o balcón exterior (...) Las posadas, mesones y casas de vecindad, además de pagar por las puertas, ventanas y balcones exteriores, pagarán dos reales por cada habitación interior (...)”* También Santa Ana, el 9 de enero de 1854 gravó las puertas y ventanas. Así mismo, el dictador, en su última administración, decretó contribuciones sobre perros y luces exteriores.

El 21 de noviembre de 1835 se instituye una contribución extraordinaria del 1% como *subsidio extraordinario de guerra*. El 8 de junio de 1838, se establecen cuotas: sobre fincas rústicas y urbanas (exceptuándose los conventos y las casas de instrucción, beneficencia y parroquiales); y, sobre casas de comercio, profesiones y ocupaciones lucrativas, establecimientos industriales, capitales impuestos, salarios, y sobre objetos de lujo.

En la hacienda pública, el mejor ejemplo de anarquía e improvisación reinantes en la Colonia anidaron en el ramo hacendario. Las guerras, las calamidades, los piratas, las necesidades de la corte, en suma, fueron los principios rectores del sistema tributario colonial. Alcabalas, impuestos, tributos, estancos, diezmos, bulas, primicias, confiscaciones, regalías y hasta donativos y socorros.

Por su relevancia destaca el impuesto del quinto real. La alcabala se implantó de igual guisa en los primeros años de la colonia, causándose por toda venta o permuta de mercancías. Otro impuesto de la real hacienda era el de vajilla, sobre las piezas artísticas de oro y plata. Los derechos de almojarifazgo consistían en el pago de los comerciantes a la corona en recompensa por la seguridad que les brindaba en el tráfico marítimo de las mercancías; su incumplimiento ocasionaba una multa denominada comisos. Regía el impuesto al papel sellado y sobre el pulque.

Otra fuente de ingresos considerable era el tributo; sujetos a él, estaban los indios, mulatos y negros. La nobleza, el clero y los mestizos no tributaban. Los nobles pagaban el impuesto de lanzas, así también, existieron los derechos de ensaye y amonedación, López Gallo (1988).

López Gallo (1988) expresa el hecho de que a partir de nuestra Independencia inicia un declive en la administración pública, con la hacienda pública. Se pregunta, ¿a dónde fueron a parar los cuantiosos excedentes que año con año se enviaban a España? Menciona que a partir de 1822, en lugar de que nuestro presupuesto tuviera excedentes, los déficit crecían de continuo.

La actividad económica heredada de la colonia no sufrió fundamentalmente por los trastornos políticos que se suscitaron a raíz de la Independencia, ¿cómo se explica la terrible situación hacendaria? Más aún, se puede asegurar que los ingresos del gobierno

no decayeron substancialmente, e incluso hubo años en que aquéllos igualaron y hasta superaron a los recaudados en los últimos lustros de la colonia.

En su texto López Gallo (1988) refleja la base del sistema impositivo de aquel entonces, estaba constituida por los aranceles. A ello se debió que los prestamistas extranjeros, exigieran siempre como garantía de sus créditos, las rentas de las aduanas. En alguna ocasión se pretextó que este tipo de impuestos se dictaba para apoyar a la industria nacional, pero sabemos que nada o muy poco se podía proteger. En cambio, esta política prohibitiva, hacía del contrabando una de las más jugosas actividades de la época.

A pesar de las terribles condiciones pecuniarias que padeció el país desde su nacimiento, éstas no impidieron ni la fanfarronería ni el derroche. Un ejemplo de ello es el préstamo obtenido por México por parte de la Goldschmidt, Cía., Rodríguez (2003) y que empleó para ayudar con 63 mil libras esterlinas a Colombia. El préstamo a la nación hermana jamás se recuperó. Años más tarde, en 1835, a un hijo de Iturbide se le conceden, primero, baldíos por valor de doscientos mil pesos y, poco después, veinte leguas cuadradas y un millón de pesos, *“para pagarse cuando las circunstancias del erario lo permitan”*.

El desorden de la Hacienda había sido tal, que cada año había visto crecer la deuda, no sólo por lo que se dejaba de pagar a los acreedores de la nación, sino por lo que nuevos contratos más o menos desventajosos venían a aumentarse a ella: los contrastes en estas operaciones obtenían la hipoteca de un fondo especial, cuyos productos se les mandaban a entregar por las mismas oficinas que los recaudaban y, algunas veces, pasaban a manos de los acreedores de la misma administración del fondo. El resultado era que la nación había perdido casi todas sus rentas, y entre los acreedores del

Gobierno, los que lo eran por servicios actuales, necesarios a la administración, a la que está destinada la masa de las rentas, eran los que tenían menos segura la paga, pues lo que se llamaba la masa de la renta y de la que podía disponer el Gobierno, era la parte más corta de ella.

El resultado de esta fase de la historia del país es un nuevo mexicano, con conflicto de identidades y lealtades, negado en muchas ocasiones a la participación, al bien común y a otras situaciones, como la responsabilidad, esto menciona Rodríguez (2003), para el cumplimiento de sus obligaciones sociales y tributarias.

Los principales aspectos psicosociales del mexicano en los diversos medios en los que se desarrolla y que son resultado de su devenir histórico, quedan explicados en la Tabla 4.

Uno de los conceptos que más influye en el tema es el relacionado con la corrupción, ésta se ha generalizado y es un problema cultural tan grande que para muchos se ha convertido en algo sobremanera normal. La corrupción, considera el autor Rodríguez (2003), tiene que ver con la auto devaluación, siendo que es su expresión más sutil. Supone la conciencia de ser gente vulgar, incumplida, incapaz de ganarse la vida limpiamente o con habilidades negociadoras.

La vieja y nueva clase militar consumieron todos los recursos del país, fue así como rápidamente se llegó al círculo vicioso de obtener créditos para cubrir el déficit, andándose, día a día, la profunda sima, pero la base del sistema impositivo de aquel entonces, estaba constituida por los aranceles. A ello se debió que los prestamistas extranjeros, exigieran siempre como garantía de sus créditos, las rentas de las aduanas.

Esta breve investigación histórica da la pauta para entender las causas del comportamiento de los mexicanos dentro de las organizaciones y cimienta la base para

comprender su manera de pensar, y en consecuencia nos permite reflexionar sobre cuál será la mejor forma de aprovechar su comportamiento para absorber sus aptitudes y actividades dentro de la organización, ya que es posible desarrollar una amplia lealtad hacia la misma, pero manejando con mucho cuidado elementos psicológicos (Tabla 4) heredados desde La Conquista hasta nuestros tiempos.

Tabla 4

Aspectos psicosociales del mexicano

ASPECTO	CARACTERÍSTICAS
Familia	Fuerte influencia de la familia. Alto índice de natalidad. Machismo, menosprecio por la mujer.
Salubridad	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa vitalidad, ambiente insalubre. - Alto índice de alcoholismo, de abuso de carbohidratos. - Falta de conciencia ecológica.
Mantenimiento	Malos hábitos alimentarios. Desnutrición. Vivienda inadecuada. Falta de higiene en las casas.
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Mucha pseudo comunicación (chismes, “relajo”, etcétera). - Manejo pobre del idioma. - Desconfianza, suspicacia, máscaras.
Amistad	<ul style="list-style-type: none"> - Amiguero, hospitalario. - Peculiar sentido de la lealtad. - Impropio ideal del amor.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Ignorancia, mediocridad. - “Resignación” fatalista. - Escasez de medios para desarrollarse intelectualmente. - Distorsión de los conocimientos de nuestra cultura: prejuicios, mitos de héroes de la Independencia, de la Revolución, del espectáculo).

Placer	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equilibrio entre el ello y el superyó. - Idea distorsionada del placer. - Fiestero, manirroto, “<i>echa la casa por la ventana</i>”. - Bebe mucho.
--------	--

Tabla 4

Aspectos psicosociales del mexicano (continuación)

Confianza	<ul style="list-style-type: none"> - Inseguro en necesidades básicas, aún se siente abandonado por los dioses. - Busca seguridad por medio de alardes.
Producción	<ul style="list-style-type: none"> - Flojera e ineficiencia. - Ingenioso, pero indisciplinado e inconstante. - “<i>Creativo</i>” para trabajar con el mínimo esfuerzo. - Discrimina a la mujer y la margina.
Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Paternalismo empresarial. - Fácilmente desorganizado, improvisa. - Individualista.
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> - No acostumbra a ahorrar; vive el presente, gasta más de lo que tiene.
Religión	<ul style="list-style-type: none"> - Supersticioso, místico. - Dogmático, fanático. - Incapaz de captar lo esencial de su religión cristiana. - Se refugia en la virgen-diosa.
Prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Vive y trabaja “<i>a corto plazo</i>”. - No parece tener idea de lo que es una evolución sistemática e integral.
Política	<ul style="list-style-type: none"> - Conciencia cívica <i>sui generis</i>. Muchos auto marginados; los otros, “<i>grillos</i>”. - Enfrentado al gobierno en lugar de colaborador.
Ética	<ul style="list-style-type: none"> - Soborno, corrupción.

Fuente: elaboración propia basada en Rodríguez (2003).

2.3. El enfoque administrativo

Se tomaron como referencia todos los aspectos técnicos teóricos que se involucran en la investigación, ya que si la misma se encuadra en programas administrativos de los organismos públicos tributarios que buscan aumentar la recaudación o disminuir la evasión fiscal, se hace indispensable un marco meramente administrativo, jurídico y de actos o actividades generadoras de evasión.

En esencia, las organizaciones, sean del ámbito al que pertenezcan públicas o privadas, deben de contar con una estructura administrativa que conlleve a realizar todas sus acciones, con la calidad necesaria para lograr, con eficiencia, los objetivos planteados dentro de sus metas.

La administración es una disciplina que genera los resultados idóneos, cuando ésta se ejecuta adecuadamente en las organizaciones, esto es la esencia para obtener la información necesaria con la que se producen recomendaciones y resultados, los cuales acrecentarán los rendimientos de la organización.

Sabedores de que la administración de origen proviene de la naturaleza del ser humano y que él mismo diseña los mecanismos y procesos que lleven a ejecutarla con claridad y técnica, ésta debe interactuar en las organizaciones de índole público y de

manera clara y precisa en aquéllas que tienen como objetivo obtener una simetría y una excelente correlación entre el actuar recaudatorio, como parte de su administración pública y el cumplimiento de la obligación constitucional de tributar por parte de los contribuyentes.

Dentro de las hipótesis se considera que si la organización pública establece un sistema administrativo integral, incorporando, como parte de ello, una planeación fiscal estratégica, se piensa que disminuirá considerablemente la evasión fiscal. Ello da la pauta de realizar un diseño, que interactúe con la planeación señalada con anterioridad.

El establecimiento de un sistema administrativo integral, más allá de uno puramente recaudatorio, debe disminuir la evasión fiscal en la Ciudad de Querétaro, esto tomando dentro del sistema una planeación estratégica organizacional que analice el medio ambiente externo e interno, defina su posición competitiva y su direccionamiento estratégico, observando su planeación operativa y vigilando su proyección financiera, dándole el adecuado seguimiento y control.

La palabra administración viene del latín *ad* que significa dirección, tendencia y *minister* que significa subordinación u obediencia, uniendo estas dos raíces, como concepto, tenemos, *el cumplimiento de una función bajo el mando de otro*.

Dicha palabra ha sido analizada por los técnicos en la materia, en el sentido de que se trata de una disciplina que, como tal, es de reciente estudio y está aún en pleno periodo de formación. Si se citan algunos de los principales autores en Administración, pueden deducirse sus elementos básicos: Reyes Ponce, (2002), a continuación se expresan algunos autores que la definen:

“E. F. L. Brech; “Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado”.

H. Fayol : “Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.” Él veía la necesidad de que la administración debía ser organizada y metódica al igual que los demás seguidores de la teoría clásica, todos ellos coincidían en que la administración y la organización deben tratarse de modo científico, dejando atrás el empirismo”.

J. A. Fernández Arena: “Una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”.

W. Jiménez Castro: “Una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos, permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes, que individualmente no se pueden lograr”.

J. D. Mooney: “El arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana”.

Peterson y Plowman; “Una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular”.(p. 3)

Para concluir, en todos estos conceptos se observa que algunos autores dan una definición muy técnica, mientras que otros se enfocan primordialmente al factor humano, que es el que coincide con la percepción del autor de este estudio, ya que las personas son el alma de las organizaciones y son quienes las guían.

De las definiciones anteriores también se observa que la administración es considerada una ciencia, en otros casos una técnica y hasta hay quien menciona que es un arte pero, lo que sí es una constante es que es un proceso que se ejecuta a través de diferentes etapas.

La Administración en sí es un conjunto de reglas ordenado de tal forma que logra la mejor coordinación de una organización social. Se puede afirmar que la Administración está conceptualizada como una *técnica de la coordinación*.

Como todo proceso, se facilita su comprensión llevándolo de lo general a lo particular, es por esto que la administración se puede dividir en varias etapas que se describen en la Tabla 5 para así poder fijar con mayor claridad los objetivos, reglas y las técnicas a aplicar.

2.3.1. Proceso Administrativo

Para fines del presente estudio se considera al proceso administrativo de seis elementos, sugerido por Reyes Ponce (2002) en su libro *La Administración moderna*. (Esto tomando como referencia el diseño que se efectúa para el establecimiento de la planeación estratégica en los organismos recaudadores.

2.3.2. Elementos de la fase mecánica administrativa

Previsión

Según Reyes Ponce (2002), esta etapa consiste en fijar los objetivos que se pretenden lograr dentro de una organización o ente social, mediante una investigación y valorización de los compromisos o condiciones futuras a que se harán frente, fijando la manera de proceder ante estas situaciones, los organismos públicos recaudadores bajo sus experiencias, habrán de volver a prevenir sobre sus acciones futuras y el modo en que deberán de actuar a partir del inicio de una nueva época, en la búsqueda de sus objetivos primordiales de su función pública, la recaudación.

Tabla 5

Comparativo de elementos que integran la administración

Tres etapas	Cuatro etapas	Cinco etapas	Seis etapas
American Management Association	G. P. Terry	Henry Fayol	Agustín Reyes Ponce
<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Organización • Supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Organización • Ejecución • Control 	<ul style="list-style-type: none"> • Prever • Organizar • Mandar • Coordinar • Controlar 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión • Planeación • Organización • Integración • Dirección • Control

Fuente: elaboración propia basada en Reyes Ponce (2002)

Por consiguiente la previsión consta de cuatro etapas internas:

1. Objetivos. En esta etapa se pretende fijar los fines, es decir, lo que se quiere lograr (metas).
2. Investigaciones. Esta etapa de la previsión consiste en el análisis, de la información y supuestos con que se cuentan.
3. Alternativas. Es determinar las posibilidades de acción que se adoptarán en el caso en que las situaciones no se presenten como se habían previsto. Todo esto a través de la información obtenida.
4. Se agrega un cuarto punto para los organismos públicos, que es valorar sus experiencias.

Para fines de la Administración Fiscal en la previsión, el enfoque consiste en concertar con la organización qué es lo que pretende obtener con un estudio de esta naturaleza, sobre todo si la organización es pública y se encuentra en marcha como la mayoría de las que tienen por objetivo recaudar contribuciones, realizando una evaluación con base en sus experiencias, como se señala en el cuarto punto anterior, de

las áreas de interés (Administración, Legal, Laboral, Contable, atención al contribuyente, fiscalización, etc.), para así, poder elaborar un diagnóstico.

Planeación

En esta etapa se determina el curso concreto de acción que se habrá de seguir, el orden de las operaciones necesarias, la fijación de criterios, tiempos, etc., que son necesarios para lograr los objetivos de la organización. La planeación comprende las siguientes etapas:

1. Políticas. Son los principios para orientar la acción.
2. Procedimientos: Secuencia de operaciones o métodos.
3. Programas: Consiste en fijar los tiempos requeridos para la realización de cada acción.
4. Presupuestos. Estos los podemos definir como los programas en los que se precisan unidades, costos, etc.
5. Estrategia y táctica. Es la forma en que se ordenan los esfuerzos y los recursos, que en el caso de la estrategia es el alcanzar los objetivos amplios, y en el caso de la táctica los objetivos concretos.

Como se menciona en los puntos anteriores una vez realizada la previsión, se podrá continuar con algo más sólido, se establecen procedimientos o alternativas, que dan lugar a las distintas estrategias, se forman un plan de trabajo más apegado a la realidad, argumentando los beneficios que se pueden obtener, para así lograr una mejor administración de la organización. Como la fundamentación y soporte de los datos expuestos a la entidad, así como los beneficios que puede obtener.

Es prudente recordar en este punto que en la Administración Fiscal de las organizaciones privadas, su objetivo no es de evadir impuestos, al hablar de estrategias,

alternativas y beneficios. No sólo es el aspecto económico sino de la organización en forma global, considerando así los recursos humanos, el abastecimiento de los insumos, los canales de distribución, el adecuado pago en tiempo y forma de sus contribuciones, etc.

El elemento denominado planeación, como parte del proceso aplicable a las organizaciones públicas recaudadoras, al igual que los demás, es de suma importancia, ya que el establecimiento de programas para vincularse con los contribuyentes, la simplificación administrativa, así como la generación de cultura fiscal, sin nunca perder de vista aquel principio tributario del economista Adam Smith, denominado de “comodidad” y el manejo del ámbito presupuestal de los mismos, diseñando su estrategia de aplicación, seguro llevará a la organización a cumplir con uno de sus objetivos públicos deseados que es la recaudación.

Organización

Es la estructura que se compone de funciones, jerarquías y obligaciones individuales necesarias en una entidad para lograr su mayor eficiencia, la cual comprende las siguientes etapas:

1. Funciones. Es la determinación de la división y asignación de las diferentes actividades, para lograr el fin general.
2. Jerarquías. Consiste en la autoridad y responsabilidad correspondiente a cada nivel dentro de la organización.
3. Puestos: Obligaciones y requisitos del factor humano que integra la organización.

Dentro de la organización se puede ubicar a la comunicación para así incorporar métodos y proporcionar nuevas tácticas operacionales, para fomentar la cooperación de los trabajadores, como puede ser la creación de incentivos.

Los organismos públicos requieren iniciar acciones que hagan un cambio en el ámbito de la estructura que es elemento integral de la Teoría general de las organizaciones, buscando redefinir funciones que se vean en una verdadera redistribución, respetando y armonizando las jerarquías, tomando en cuenta la sensibilidad del recurso humano y la legalidad en su regulación orgánica para definir responsabilidades.

2.3.3. Elementos de la fase dinámica administrativa

Integración

La integración se basa en los procedimientos necesarios para aportar a la organización, todos aquellos elementos humanos o materiales que necesita para lograr sus objetivos. Dentro de una organización se debe tener en cuenta que las personas son el factor de mayor importancia y más, tratándose de los niveles administrativos o de mando. Para la integración del factor humano en la organización, se deben tener en cuenta las siguientes etapas:

1. Selección. Técnica para encontrar y escoger los elementos más adecuados.
2. Introducción. Es la manera en que los nuevos elementos humanos de la organización se integren lo mejor y más rápido posible.
3. Desarrollo. Es la etapa en que hay que dar capacitación, adiestramiento y formación al personal, punto trascendente en las organizaciones públicas, ya que el desarrollo es lo que las hará crecer.

Este primer elemento de la fase dinámica es de vital importancia para el buen funcionamiento de las organizaciones públicas, ya que éstas, en su selección, deben tomar en consideración el hecho de que ellas, con sus elementos humanos, serán el

enlace entre la organización y los ciudadanos, los cuales sienten el derecho de ser tratados de manera humana y, sobre todo, justa, ya que son los que aportan sus contribuciones para el bienestar social. Así, este elemento de integración se convierte en un parteaguas del establecimiento de los sistemas administrativos de índole tributario, que habrán de llevar a que las organizaciones públicas que tienen el objetivo de la recaudación, aumenten la misma y disminuyan la evasión fiscal.

La capacitación, después de una buena selección del elemento humano, deberá ser el principal correctivo de la directriz y objetivo de la organización, sin perder nunca de vista la actualización técnica sobre todo por la continuidad de los cambios de índole fiscal, así como la de las relaciones humanas y sobre la ética en el actuar profesional, para evitar la corrupción entre los organismos y los contribuyentes, que es, en esencia, una manera más de generar la evasión fiscal.

Dirección

En la dirección se deben de impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro de una organización, para cumplir los planes señalados, del modo más eficaz. Comprendiendo las siguientes etapas.

1. Autoridad y mando. Es el elemento principal de todo el proceso administrativo.
2. Comunicación. Este proceso es el que nos permite conocer las necesidades de cada área de la organización, y de esta manera tomar las medidas necesarias para hacer frente a las situaciones que se presenten.
3. Delegación. Es la forma técnica para comunicar a los subordinados la facultad de decidir sin perder el control de lo que se ejecuta.
4. Supervisión. Esta etapa consiste en revisar si las cosas se están realizando de acuerdo a la planeación.

El impulsar, coordinar y vigilar a los miembros de la organización pública, mediante una autoridad de respeto y cordialidad en su comunicación, delegación y supervisión, en un ambiente positivo que se trasmite al elemento humano de la organización hará de éste el proceso esencial en los cambios administrativos de sus sistemas y de la realización de nuevos programas que tengan como objetivo el de cumplir con sus metas recaudatorias, para lo cual fueron creadas.

Control

En esta etapa del proceso administrativo, existe la tendencia a instaurar sistemas que permitan medir los resultados actuales y pasados, en relación con los planeados, con el fin de corregir, mejorar o adecuar nuestros diferentes procedimientos.

1. Establecimiento de estándares y controles. Esto es la base de todo control, porque sin éstos sería imposible hacer una comparación. Dicha función es realizada por el administrador.
2. Operación de controles. Esta función es propia de los técnicos especialistas en cada una de las áreas.
3. Evaluación de resultados. Función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

Las fases que deben realizar todas las organizaciones públicas para valorar o medir la productividad, con la calidad con que desarrolla su función pública quedan esquematizadas en la Figura 1. Los estándares de calidad deben ser definidos por las propias organizaciones para cumplir con ellos.

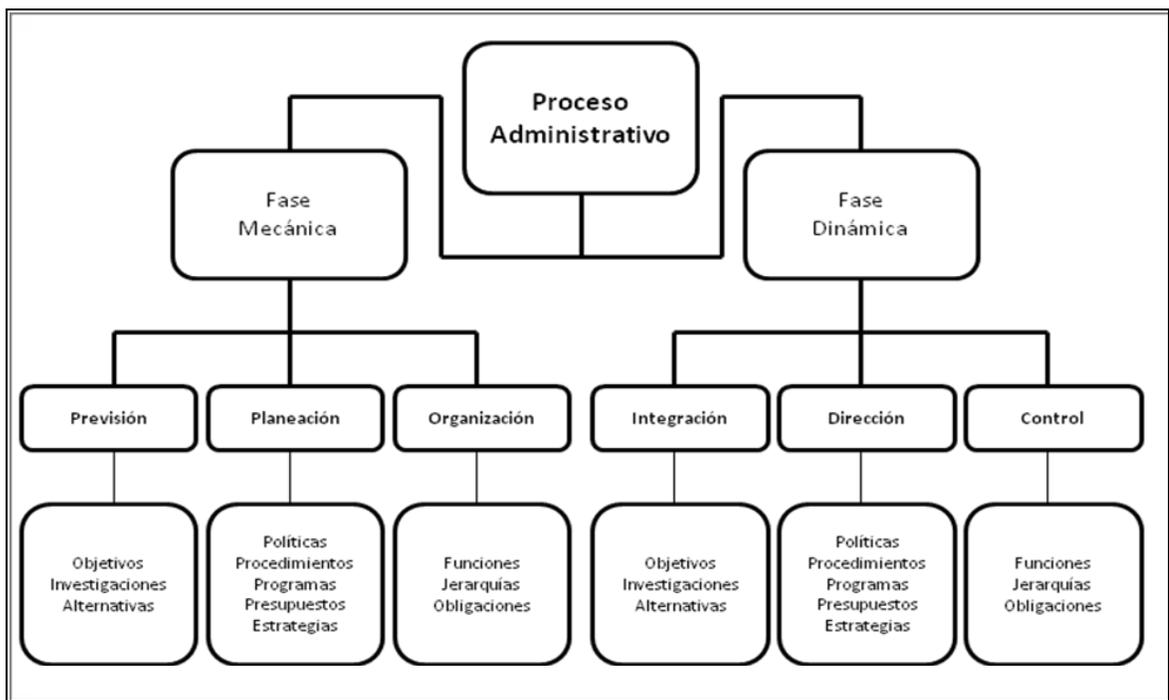
2.3.4. La planeación administrativa

Planeación

Mientras que en la previsión se estudian los objetivos, se realizan las investigaciones iniciales y se muestran las alternativas de acción, en la planeación se define con precisión lo que va a hacerse, en este proceso se fija el curso concreto de acción que ha de tomar la organización.

Cuando una organización planea sus actividades y tiene un objetivo, puede enfrentarse a cualquier tipo de problema y tiene más posibilidades de éxito, ya que no improvisa en ningún asunto.

Figura 1: Fases del Proceso Administrativo



Fuente: Reyes Ponce (2002)

La planeación comprende varios elementos, que son:

1. Objetivo. Se refiere a determinar qué es lo que se quiere obtener en un determinado tiempo.
2. Cursos Alternos de Acción: Son los diferentes caminos que llevan hacia un mismo fin.
3. Elección: Después de analizar todos los caminos, se determina cuál es el mejor.
4. Futuro. Se prevé cualquier situación que pudiera pasar, para que, en el futuro, afecte lo menos posible a lo que se planeó.

Para Kast y Rosenzweig (1982), el plan es como un método detallado, formulado con anticipación, para hacer o realizar algo, esto, enunciado en el Webster's New World Dictionary y enfocado a la planeación administrativa como el proceso de decidir anticipadamente lo que se ha de hacer y cómo implica la selección de objetivos y el desarrollo de políticas, programas y procedimientos para lograrlos.

La planeación suministra el marco de referencia para la conjunción de sistemas complejos de decisiones futuras continuadas e interrelacionadas según Ackoff (1970).

En esencia, la planeación administrativa y la Teoría de las Decisiones están estrechamente vinculadas y una es parte integral de la otra, razón por la cual dentro del marco teórico de esta investigación se incorporan ambas, en consciencia de la importancia y su estrecha correlación.

La planificación administrativa es, en esencia, aplicable a cualquier ámbito, como pudiese ser el financiero, mercadológico, etc., incluso el fiscal, ya que todas las organizaciones públicas o privadas deben planear y definir su ruta. La planeación, como se le denomina en las organizaciones públicas, no es otra cuestión que una planeación administrativa estrictamente indispensable para el buen avance de la organización.

Principios de la Planeación

Principio de la Precisión: “Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas”, Reyes Ponce (2002, p. 31) Razón que conlleva a que los directivos de organismos públicos recaudadores accedan al conocimiento de la Teoría de las decisiones.

Principio de la Flexibilidad: Cualquier plan debe de considerar que pueden existir cambios o eventualidades o situaciones impredecibles, es por esto que la planeación debe ser flexible para hacer frente a éstas.

Dentro de la Administración Fiscal este principio es muy importante porque la legislación tiene cambios cada año, o pueden existir decretos u ofrecer beneficios o algunas otras cargas dentro de las resoluciones, así como acuerdos, circulares o normatividad que requiere flexibilidad en el actuar, y esto trae consecuencias dentro del

modelo original, es por eso que se debe realizar el modelo siempre pensando en factores externos que lo puedan afectar o modificar, Reyes Ponce (2002)

Principio de la Unidad de Dirección: Todos los planes individuales que existan en cada área de la empresa deben ser coordinados e integrados para que se realice un plan en general que es lo que va a permitir lograr los objetivos que la organización se había planteado.

La integración y coordinación serán la base para que las decisiones se tomen en conjunto y no de manera aislada y unilateral, como se ha usado en los organismos públicos, Reyes Ponce (2002)

Principio de Consistencia: Todos los planes de la organización deberán estar perfectamente integrados entre sí, para que éstos interactúen en conjunto, obteniendo así una coordinación de los recursos, funciones y actividades. Este principio está muy ligado al principio de la unidad de dirección, pero haciendo hincapié en la relación que tiene un plan con el otro o los otros, Reyes Ponce (2002).

Principio de Rentabilidad: En este principio se observan cuáles son los beneficios que se van a obtener de manera cuantificable. Sin embargo, los beneficios no sólo pueden ser económicos sino sociales, en el caso de empresas paraestatales o no lucrativas, en los organismos públicos recaudatorios, deberán de darse a la tarea de incrementar el padrón de contribuyentes y, por ende, la recaudación, elementos fundamentales del proceso para disminuir la evasión fiscal (Reyes Ponce, 2002).

Principio de Participación: En este principio la meta es buscar la integración de las personas que van a estructurar la planeación de los objetivos, y al momento de integrar a las personas a los planes de la empresa, sienten que están participando en algo y, por lo tanto, se obtendrán mejores resultados (Reyes Ponce, 2002).

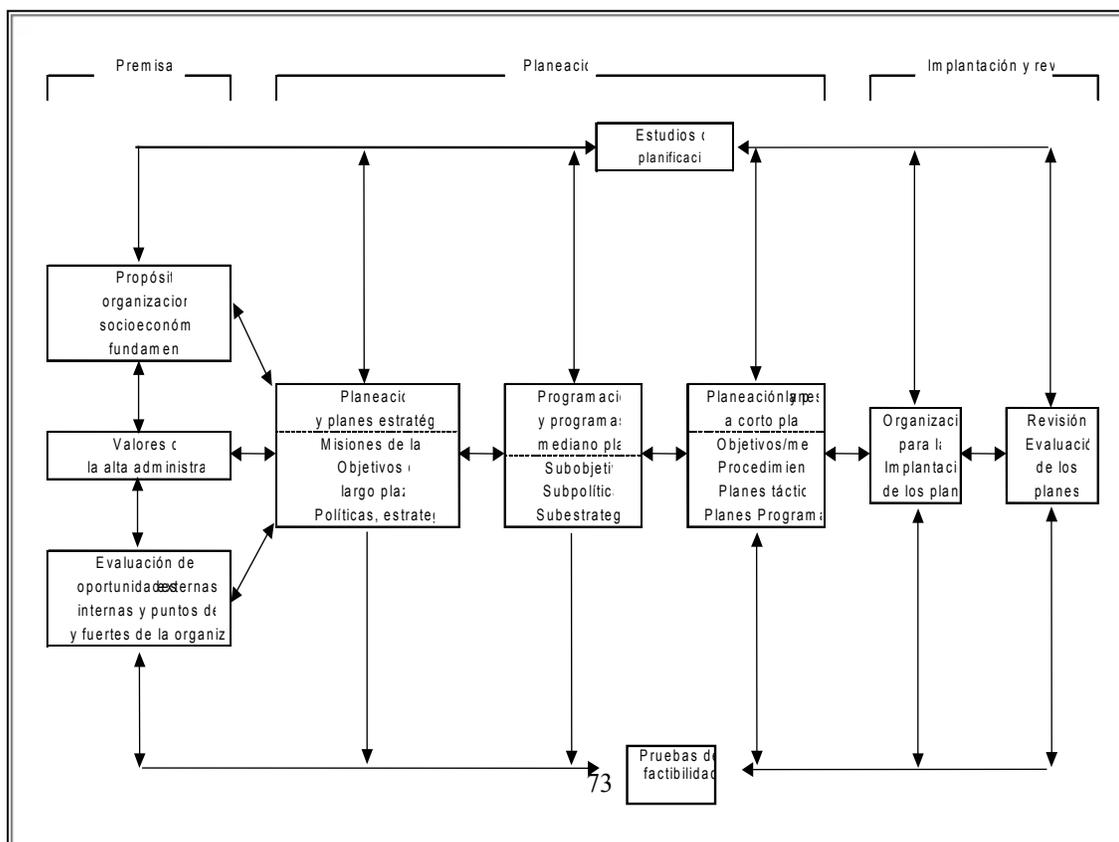
Todos y cada uno de estos principios son aplicables a la administración fiscal, esto significa que la estructura y la planeación administrativa son la esencia teórica, que recoge un área específica para hacer su propia planeación, en este caso, el ámbito de la tributación (Figura 2).

Las organizaciones públicas han de retomarlos y definir su propia planeación fiscal, diseñando todos y cada uno de los sistemas y programas, que engranen a la organización y sus elementos con los contribuyentes.

Planeación Financiera

En el análisis de la información, se ve cómo los organismos públicos recaudadores han iniciado, incluso, algunos de ellos, con un gran avance en sus programas, proyectos, planeación estratégica, etc., para mejorar su actuar dentro de la función pública, así como, mejorar sus objetivos y metas de recaudación.

Figura 2. Estructura y proceso de la planeación administrativa



Fuente: Steiner, (1969, p. 33)

2.3.5. La planeación como parte integral del proceso administrativo aplicable al ámbito tributario

Una vez analizado lo antes expuesto, se puede observar que la planeación fiscal no se limita únicamente a la fase mecánica del proceso administrativo, que se conoce con el nombre de planeación, sino que involucra a todas las fases del proceso administrativo, como se fue explicando.

Con la planeación fiscal se piensa, se evita la evasión fiscal, tanto en las organizaciones públicas y privadas, ya que se tiene un estudio adecuado de la organización, por lo que se cumplen con las obligaciones tributarias de la mejor manera posible y se trabaja con mayor eficiencia en las públicas.

La planeación fiscal no solamente es necesaria dentro las organizaciones privadas, sino que es una obligación en el Sector Público, por lo cual esta tiene dos enfoques:

- En el primer enfoque se piensa que es la que el gobierno debe realizar a través de sus órganos representativos, para instrumentar los medios de recaudación, control y destino administrativo de las contribuciones (Artículo 31 F-IV constitucional).

- La experiencia nos dice que el segundo enfoque es el que realiza el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, de aplicar con conocimientos a la mejor opción jurídica asesorado y, así, dar cumplimiento a las obligaciones tributarias que el sujeto activo impone, sin transgredir la legislación, todo esto, con el único objetivo de cumplir de la mejor manera posible con las obligaciones fiscales correspondientes.

Se deduce entonces que la planeación fiscal es una necesidad:

- a. Para el Gobierno, ya que un contribuyente mal informado puede comportarse como un delincuente común y simulador, sin embargo, si planea dentro de la ley, el beneficio se encausa a revertir la riqueza a los ámbitos sociales necesarios a la comunidad.
- b. Para el contribuyente, porque además de la optimización económica de sus recursos; se abstendrá de transgredir la Ley, con un ahorro administrativo al Estado para vigilar y enjuiciar y se responsabilizará de su seguridad jurídica, con el consecuente efecto de honestidad, tan necesario en la sociedad.

Según Diep Diep (2003), quien visualiza la planeación fiscal pensando que su enfoque es para organizaciones del sector privado, las etapas de la planeación fiscal son:

- Diagnóstico.
- Diseño de alternativas o rumbos de acción a seguir, evaluación de riesgos.
- Determinación del costo-beneficio y consentimiento por parte de la administración.
- Elaboración de un plan de trabajo.
- Ejecución.
- Seguimiento, revisión por modificación a las leyes.

Se encuentra que el primer punto, llamado diagnóstico, es la parte que corresponde a la previsión, en la que se realizan las investigaciones concernientes a cada organización, se fijan objetivos generales y se proponen alternativas en un contexto amplio.

Posteriormente el diseño de alternativas o rumbos de acción a seguir, evaluación de riesgos, se identifican plenamente con el proceso administrativo correspondiente a la etapa de la planeación, en la que el profesional propondrá las políticas, los procedimientos, los programas, los presupuestos, las estrategias y las tácticas. Valorando todos los factores que conciernen a la organización, así como, en el medio ambiente en que se desarrollará o se desarrolla.

Determinación del costo–beneficio y consentimiento por parte de la administración, puede ser que esta etapa de la planeación fiscal, no se encuentre como tal, en una etapa definida del proceso administrativo porque la determinación del costo beneficio se debe considerar desde que se elabora la planeación del proyecto de administración fiscal y, lo que comprende la autorización de la administración de la organización está sujeta a lo que ella quiere lograr con la realización de estas operaciones.

La elaboración de un plan de trabajo pareciera redundante porque en la etapa de la planeación se tuvo que haber fijado un plan de trabajo y una ruta alternativa de acción, sería preferible, después de la planeación, proseguir con lo correspondiente a cómo se encuentra estructurada o cómo se pretende estructurar la organización y conocer con qué elementos humanos se cuenta, para así, definir las actividades y obligaciones de cada individuo. Es importante dar a conocer de qué forma se va a hacer llegar la información, para poder tomar las decisiones más adecuadas y que los integrantes de la entidad se puedan retroalimentar y conocer el desempeño de la organización y dentro de este paso de la planeación fiscal se piensa, tanto la organización como la integración.

Por lo que refiere a la ejecución, se considera en esta etapa, a la dirección, esto porque aquí se aplica todo lo planeado. Se observa la autoridad del encargado en cada una de las acciones conjuntas para la realización de los objetivos, así como la delegación de responsabilidades y como se mencionó anteriormente, se debe dar la importancia necesaria a la comunicación para retroalimentar los planes originales.

Respecto al seguimiento, revisión por modificación a las leyes, ésta se ubica dentro de la etapa del proceso administrativo del control, en la que se evalúan los resultados obtenidos y como se mencionó en la etapa de la dirección; se debe recabar la información obtenida, tanto de los encargados del proyecto, así como de las personas que intervienen, para así lograr hacer los ajustes necesarios al plan original y a la vez estudiar las nuevas disposiciones fiscales, laborales, etc., que afecten de forma directa o indirecta, a la organización.

En suma, las etapas de la planeación, se observa entonces, son también las etapas de la administración, además se infiere que no solo pueden ser aplicadas en la organización privada, sino, también, en las públicas, atendiendo al Principio de flexibilidad.

2.4. Teoría de las organizaciones y la influencia en la administración tributaria de las mismas

¿Qué requiere el país? Que las organizaciones de índole público tributario realicen acciones con fortaleza administrativa, que tengan a bien crear sistemas de administración tributaria idóneos, no sólo recurriendo a la Teoría general de las organizaciones que modulan y coordinan todos los elementos que intervienen en las mismas, sino todos los conceptos que se definen en la Teoría de las decisiones o, en su caso, la aplicación de la reingeniería organizacional; siempre bajo una estrategia administrativa o un proceso estratégico como señala Mintzberg (1997).

La palabra estrategia ha sido usada en múltiples modos, la estrategia como plan, como pauta de acción, como patrón, como posición y perspectiva, pero sea como sea, se debe definir un camino a seguir, con sus metas y objetivos, tomando en consideración todos los elementos que intervienen en el proceso.

El análisis y la reflexión sobre la Teoría General de Sistemas, propuesta en la década de 1950 por Ludwig von Bertalanffy (mencionado en Schoderbek,1967) pone en evidencia la importancia de comprender la interrelación e interdependencia de los diferentes actores y sistemas presentes en los suprasistemas y la importancia de identificar con precisión y claridad, para cada caso particular, aquellos cuya influencia es superior en el comportamiento de otro sistema determinado y, así, en el caso de este trabajo de investigación, se pueden observar la formas de influencia, interacción y efectos entre el sistema social visto como un todo Parsons (1964) y el subsistema de la autoridad, encargado de recibir y distribuir la tributación de individuos y organizaciones que componen la primera.

El Subsistema Tributario del Estado pone en contacto directo, tanto al individuo como a sus organizaciones, con la figura del primero de ellos en una clase de *juegos de poder*, en la que ésta institución muestra el poder de su capacidad impositiva, a veces sustentada en los acuerdos de los propios actores a través de las propuestas de sus pseudo representantes y, en otras ocasiones, solamente estableciendo las normas jurídicas, de observancia obligatoria, mediante la expedición de decretos emitidos por alguna figura de la jerarquía gubernamental.

Como ocurre en todo enfrentamiento de poderes, se da lugar a una serie de conflictos, cuyo manejo o administración resultan ser extremadamente complejos, ya que, no

obstante que el sujeto al impuesto sabe de la necesidad que tiene el Estado de la colaboración de sus integrantes de aportar recursos para sufragar los gastos, relacionados con el adecuado funcionamiento del sistema social; el convencimiento de la equidad relacionada con la distribución de la carga sobre cada uno de los involucrados y la confianza sobre la forma en que estos recursos serán utilizados, levanta sospechas que, eventualmente, se traducen en conductas que buscan encontrar los medios para evadir, o disminuir, la responsabilidad que, como miembros de determinado grupo social, adquiere por el simple hecho de pertenecer al mismo.

Es importante reflexionar que estas conductas, frecuentemente, están basadas en la diferenciación, que el supuesto evasor fiscal, hace del Estado, contemplado como un tipo ideal, creado por la mente y la voluntad de un grupo de individuos determinados, en una época dada, de aquéllos que ejercen el poder en otro tiempo y circunstancias específicas, que se pretenden aplicar a individuos físicos o morales, lejanos a las causas que dieron lugar a las decisiones del pasado que ahora los afectan, y por tanto, justificada o injustificadamente, tratan de evadir la obligación que el marco jurídico les impone.

El comportamiento organizacional expresan Davis y Newstrom (1996), se integra con elementos clave, los cuales son la estructura, la tecnología, el ambiente exterior y sobre todo quien regula el actuar del comportamiento sensitivo de la organización, es decir, las personas y continúan señalando cómo se dio el desarrollo histórico del comportamiento organizacional, sobre todo, observando la conducta humana. También expresa que el desarrollo histórico del comportamiento organizacional se da en 1800, en este nuevo ambiente industrial, Owen R., George (1974), surge con su enfoque analítico y sistémico en la administración de talleres. Este joven galés, propietario de una fábrica, fue uno de

los primeros en hacer hincapié en las necesidades humanas de los trabajadores. Se rehusó a emplear a niños, enseñó a sus trabajadores los aspectos de limpieza y temperancia y mejoró sus condiciones de trabajo. Difícilmente podría decirse que éste es el comportamiento organizacional moderno, sino apenas un principio. Uno de los primeros investigadores sobre el tema le llamó el “*verdadero padre*” de la dirección de personal.

Ure A. (1835) incorporó los factores humanos en su obra *The Philosophy of Manufactures*. Reconoció los aspectos mecánicos y comerciales de la manufactura, pero también agregó un tercer factor, que era el humano. Las ideas de Owen y Ure fueron aceptadas con lentitud.

En los Estados Unidos de Norteamérica, Frederick W. Taylor (1959) despertó el interés por las personas en el trabajo. Se le conoce como el “*padre*” de la administración científica y los cambios, por él generados en la gerencia, prepararon el camino para el desarrollo posterior del comportamiento organizacional. Taylor mejoró la productividad de los trabajadores mediante la apropiación, por parte de la administración, del conocimiento que, por siglos, había estado en manos de los maestros de los diferentes gremios encargados de la producción de diversos tipos de bienes y, así, ya con el control del “*saber hacer*”, dividido o parcelizado en pequeñas porciones de tareas específicas, se establece un nuevo orden de dominación sobre el obrero quien se vio obligado a obedecer en la realización rutinaria de los trabajos que le asignaban.

La principal obra de Taylor se publicó en 1911, teniendo un fuerte impacto en el quehacer industrial, a nivel mundial, al mismo tiempo que recibía fuertes críticas que llevaron, a este personaje, a responder a los cuestionamientos que le fueron planteados

en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, por sus posibles efectos perversos sobre la clase obrera de esa nación y aún su antiguo colaborador, Henry Gantt presentó, en 1908 ante la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos, severas críticas sobre el sistema de compensaciones por trabajo realizado, bajo el sistema de destajo, en la forma propuesta por Taylor, George (1974).

Algunos pensadores igualmente iniciaron estudios e investigaciones sobre el efecto psicológico que este sistema tendría sobre los trabajadores, tal como fue el caso de Hugo Munsterberg, en 1913 en su libro *Psicología y la Eficiencia Industrial*, proponía un trabajo más coordinado entre los esfuerzos de la administración y la psicología, George (1974). En 1914 apareció *The Psychology of Management*, de Lillian Gilbreth, en el que se ponía de relieve el aspecto humano del trabajo. Se constituyó la National Personnel Association y más tarde, en 1923, se convirtió en la American Management Association, “*Dedicada exclusivamente al factor humano*”.

En las década de 1920, bajo la dirección de Elton Mayo (1933), se realizaron los conocidos estudios llevados a cabo, principalmente por Fritz W. Roethlisberger y W. J. Dickson (1939), en la planta industrial de Hawthorne, perteneciente a la Western Electric Co., que elevaron a nivel académico el análisis de la conducta humana en el trabajo. La conclusión es que una organización es un sistema social y el trabajador es, sin duda, el elemento más importante dentro del mismo. El trabajador no es una simple herramienta sino una personalidad compleja que interactúa en una situación de grupo que, con frecuencia, resulta difícil de comprender.

En tanto que para Taylor (1959), los problemas humanos interferían en la producción y a la persona únicamente se le contemplaba como una extensión de las máquinas, para

Mayo (1933), uno de los iniciadores de lo que se conoce como la Escuela de las Relaciones Humanas, que más tarde se denominó Escuela del Comportamiento Organizacional, adquiere una dimensión e importancia sobresaliente en la operación y resultado de las organizaciones. Taylor incrementó la producción racionalizándola, mientras que Mayo (1933) y sus seguidores se esforzaron en aumentar la producción humanizándola. Al mismo tiempo “*descubren*” la presencia de las “*organizaciones informales*” dentro de las estructuras y mapas descriptivos de las mismas y la capacidad de éstas para que, actuando como coaliciones contrarrestan el poder formal ejercido por la jerarquía, ya sea mediante actos realizados individualmente o bien, en forma colectiva.

Otros efectos, no menos importantes, de los trabajos que se llevaron a cabo en la planta de Hawthorne son el aprendizaje y las observaciones, que se traducirían en comentarios que regularían en gran medida el comportamiento de los directivos de las grandes organizaciones hecho por Barnard C. (1968), quien entiende al individuo como un factor de importancia estratégica para las organizaciones que debe ser inducido a cooperar. Posición que muestra un profundo sentido sistémico de los efectos de los comportamientos de todos los actores en resultado final, siendo la colaboración basada en el respeto y la confianza, el ingrediente que diferencia a las organizaciones sociales exitosas de aquellas otras encaminadas al fracaso.

2.4.1. El comportamiento organizacional

La definición que le han otorgado algunos autores, entre otros Davis K. y Newstrom J. (1996), a esta actividad se refiere a que es un estudio y aplicación práctica de los conocimientos relacionados con la forma en que las personas interactúan dentro de las

distintas formas de organizaciones; concluyendo que en cualquiera de ellas, se debe tener la necesidad de comprender el comportamiento organizacional, ya que éste tiene ciertos elementos que son esenciales, no solamente el de las personas, sino la estructura, la tecnología y el ámbito exterior en donde se desenvuelve la organización.

Derivado de lo anterior se hace la referencia de una manera más específica a estos cuatro elementos:

1. Las personas integran el ámbito social interno de la organización compuesto por individuos y grupos, recordando que las personas generan su sensibilidad humana en el actuar de la organización existente, ésta con el fin de lograr las metas deseadas. Los autores Davis y Newstrom (1996), expresan de manera muy precisa que las organizaciones existen para servir a las personas y no éstas para servir a las organizaciones. En esencia, cualquier organización toma el camino, el perfil y su propia personalidad en función a la manera en que piensen sus integrantes, en este caso, por las personas que poseen personalidades sin alto grado de responsabilidad, la organización tenderá a incumplir con sus obligaciones sociales y por ende con sus obligaciones fiscales.
2. En el texto señalado con anterioridad se expresa que la estructura, que es el segundo de los elementos del comportamiento organizacional, es la que describe las relaciones oficiales entre las personas en el contexto de las organizaciones y relaciona a la estructura con el poder y los deberes. De lo anterior se expresa que las organizaciones, valga la redundancia, deben tener una organización interna claramente definida para poder interactuar y que las personas deben influir en la toma de decisiones y llevar a cabo las metas establecidas de los programas diseñados.

Todas las organizaciones del ámbito público que tengan establecidos sistemas de índole fiscal, deben manejar su estructura interna con todos los elementos necesarios para diseñar una administración que las lleve a generar más productividad, teniendo como meta específica, incrementar la recaudación a pesar de que en las mismas no exista la conciencia de simplificación. En muchas ocasiones el diseño de la estructura complica el actuar de las personas, sin manejar el ámbito de la burocracia como lo contempla la teoría.

Barba Álvarez y Solís Pérez (1997), en su libro *Cultura en las Organizaciones*, expresan que la burocracia no es solamente un tipo de estructura, sino que también es un proceso, conciencia y un instrumento de dominación social. También afirman que el ser racional en las organizaciones de los sectores privado y público, refiriéndose a la conciencia burocrática, es un estilo cognoscitivo que los miembros de las sociedades modernas consideran como dado.

Este modo de pensamiento se sitúa sobre una racionalidad instrumento formal funcional y teológico, la burocracia es una forma de dominio, en tanto que estructura, proceso y conciencia, es una implantación en cierta forma de poder directo de reglas, reglamentaciones, órdenes y supervisiones, pero un poder implícito importante radica en el gobierno de las premisas cognoscitivas, en los esquemas de pensamiento donde el subordinado voluntariamente limita su gama de conductas y de alternativas.

En consecuencia, la estructura debe tomar en consideración todos y cada uno de los elementos que intervienen en el modelo de la burocracia para interactuar adecuadamente y establecer los procesos que incrementen sus objetivos recaudatorios

y por ende, sus efectos de incumplimiento social mediante la problemática de la evasión fiscal.

3. La estructura y las personas proporcionan los recursos necesarios para diseñar la tecnología con la que trabajan los integrantes de la organización, ésta permite un trabajo de mayor calidad y economía en las erogaciones que se realicen y, por consiguiente, genera un mayor superávit económico y de calidad.
4. El entorno externo, o sea el medio en donde se desenvuelve la organización, comprende un sinnúmero de elementos que influyen en la ruta que toma la propia organización.

Las organizaciones públicas deben considerar muchos aspectos del medio ambiente que los rodea como el económico, el político, incluso el perfil que ha caracterizado a las personas que se desarrollan en este país, para que en función de ello, se puedan establecer las medidas estratégicas de penetración para buscar que las personas que intervienen, en el ambiente externo, tengan a bien cumplir con sus obligaciones sociales y con las de índole fiscal.

Tomando como referencia que la investigación se centraliza al comportamiento de las organizaciones públicas como instrumentos recaudadores de contribuciones, a continuación se presentan diferentes conceptos de organización, según algunos de sus estudiosos.

2.4.2. Definición de Organización

La palabra organización se deriva etimológicamente de la palabra griega *organon* -Οργανον- que significa instrumento. En nuestro idioma tiene dos significados, uno

relacionado al aspecto administrativo, como parte del proceso referente a la acción de planear, organizar, implantar y controlar y el otro, que utilizamos cuando nos referimos a un ente social, como un conjunto de personas que utilizan determinados recursos y procedimientos para cumplir con una misión específica.

Otras definiciones realizadas por estudiosos de la materia son:

Harvey Leibenstein: “*Grupo algo duradero de individuos que realizan actividades, de las que por lo menos alguna de ellas se dirigen a la consecución de fines comunes a todos los individuos del grupo*” Pariente Fragoso (2001, p. 34).

Richard Hall:

“Una organización es una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación y sistemas coordinadores de alistamiento; esta colectividad existe sobre una base relativamente estable y continua sobre un medio y se ocupa de actividades que, por lo general, se relacionan con una meta o conjunto de metas”, Pariente Fragoso (2001, p. 35).

En resumen, todas las definiciones de organizaciones tienen en común los siguientes elementos:

- Son entidades sociales.
- Están encaminadas a metas o a una misión específica.
- Son diseñadas con una estructura y con una actividad sistemática y coordinada.
- Tienen relación con el ambiente externo.
- Consideran algún tipo de división de tareas y responsabilidades.

Se considera que en el campo de estudio de la administración fiscal, todo trabajo realizado debe tener un objetivo organizacional, una estructura y sistemas de actividad coordinados, para que ésta funcione de la mejor manera posible, a esto se vincula el ambiente externo, ya que se tiene que adaptar tanto a las necesidades de la organización

como a las disposiciones fiscales vigentes a la fecha en que se realice la administración fiscal y, por último, tiene que haber división de funciones y de responsabilidades para que la Administración tributaria se haga de la mejor manera posible. Todo esto se logra estudiando ventajas y alternativas, eligiendo la mejor opción como se mencionará en el siguiente tema, relativo a la Teoría de las Decisiones.

Como se observa, las entidades sociales que intervienen en la Administración tributaria no solo van a ser las organizaciones públicas sino también las privadas y, como base elemental, deben considerar el contexto externo que es elemento esencial para poder ejercer la función pública de recaudar como objetivo primordial al cumplimiento fiel de su misión específica, con su estructura definida mediante un alto grado de profesionalización sistemática y coordinada.

Los elementos clave y las características de una organización que influyen en la administración fiscal son:

1. Recursos humanos. Las organizaciones existen cuando las personas interactúan entre sí, desempeñando funciones especiales que les permitan alcanzar los objetivos de la propia organización. Dentro de una administración fiscal el elemento humano es de suma importancia, ya que tanto el conocimiento de la materia, como la forma de trabajar en equipo son indispensables en el éxito de una buena administración fiscal.
2. Coordinación horizontal en las actividades de trabajo. Los dirigentes de la organización tienen la obligación de delegar facultades de decisión a sus empleados para así, tener mayores oportunidades de aprender y de que contribuyan con su trabajo al logro de los objetivos planteados por la organización. Cuando se realiza una administración fiscal, la comunicación es esencial para el trabajo en equipo y la

eficiencia del mismo. Asimismo, es necesario tener conocimientos técnicos que se obtienen a través de la capacitación y la confianza en las labores que realizan.

3. Trabajo en proyectos que integren a personas de distintas áreas. Cuando los empleados de diferentes departamentos trabajan juntos en proyectos específicos, hay un mayor crecimiento para ellos y el objetivo se logra más rápido y con una eficiencia superior. También, en la Administración fiscal se tienen que formar grupos de trabajo para poder abarcar más aspectos y mejor coordinación de las actividades y, así, llegar al objetivo planeado, tomando decisiones adecuadas, mediante una apropiada coordinación y supervisión de los expertos del Derecho Fiscal.
4. Relación flexible entre departamentos. En la medida en que exista una flexibilidad entre subgrupos de la organización, los proyectos realizados por la misma, se ejecutan con mayor eficiencia en un ambiente de trabajo mucho más cordial, que ayuda a cumplir los objetivos fiscales y que en el ámbito tributario son elementales, como el Control Presupuestal, el manejo preciso de sus existencias en Inventarios y Activos Fijos y su valuación correspondiente, así como su monto original de las inversiones, el control de flujo de efectivo, nóminas, adquisición de mercancías y control de las erogaciones.
5. Capacidad de respuesta a cambios en el ambiente externo. Actualmente las organizaciones cooperan con clientes, proveedores, contribuyentes y todos los elementos del ambiente externo de la organización, de tal forma que un equipo bien estructurado aprenderá a compartir información y tecnología en provecho de todos.

Los elementos externos dentro de una administración fiscal son los cambios que continuamente se hacen a la ley, por lo que el trabajo que se realice debe de tener una actualización y modificación constante, ésta es la base del éxito en los objetivos

elementales de la administración fiscal, ya que los planes iniciales deben tener sus adecuaciones correspondientes.

Todos estos elementos de la organización, son de suma importancia dentro del ámbito de la administración fiscal y su aplicación nos encamina a desarrollarla exitosamente.

Dentro de las características de las organizaciones en el ámbito de la administración fiscal se reúne lo siguiente:

1. Considera los recursos, tanto humanos como materiales, para alcanzar las metas y resultados deseados, entre ellos el cumplimiento fiel de las disposiciones fiscales.
2. Produce bienes y servicios con eficiencia, buscando que éstos sean de calidad y a satisfacción de sus clientes y establece las normas internas que le permite la eficiencia y calidad de las obligaciones tributarias.
3. Facilita la innovación en cuanto a que los productos o servicios sean más atractivos a los clientes que los demandan.
4. Utiliza fabricación moderna y tecnología de vanguardia para ofrecer atractivos y novedades en el diseño y la manufactura. La modernidad facilita el cumplimiento de obligaciones ante las autoridades hacendarias.
5. Se adapta e influye en un ambiente cambiante. Muchas organizaciones observan sumo cuidado en cuidar su entorno, de tal forma que crean departamentos enteros para estar al pendiente del ambiente externo y de realizar algún cambio al procedimiento o presentación de sus productos para tomar decisiones adecuadas, ya que la Globalización es uno de los cambios más significativos del momento, sin dejar de observar los constantes cambios fiscales.

6. Crea valor para los propietarios, clientes y empleados. Al realizar esto, una organización puede ser muy rentable, si sabe aprovechar determinada etapa de su producción o desarrollo de su bien o servicio, de tal forma que el valor agregado que determina incluir, impacta sobre su competencia, trasciende el planear y cumple con las disposiciones tributarias, ya que si se genera retraso o incumplimiento, toda la organización se pone en riesgo y puede perder el valor adquirido por sus socios, integrantes, etc.
7. Capacidad de la empresa para adaptarse a la diversidad de fuerza de trabajo que existe en el mercado. Las preocupaciones constantes sobre ética y responsabilidad social, los cambios en el desarrollo profesional y en la forma de motivar a los empleados en trabajar en conjunto para lograr el objetivo principal de la organización, ha de ser constante, ya que el factor humano es el desarrollo real de la Administración Fiscal.

Para el análisis de las organizaciones se han propuesto diferentes modelos, entre ellos se encuentra la Teoría de las Organizaciones, que estudia qué es una organización, cuáles son sus componentes, cómo se relaciona la organización con su entorno, cuáles son los ambientes que se dan al interior de las organizaciones, los fenómenos culturales que rodean a la organización etc.

2.4.3 Teoría de las Organizaciones

Estudia todo aquello que tiene que ver con las estructuras organizacionales. Algunos estudiosos de esta disciplina definen a la Teoría de las Organizaciones de la siguiente manera:

Para Pradip N. Khandwalla:

“La Teoría Organizacional es un cuerpo de conocimientos, incluyendo las hipótesis y proposiciones, que surgen de un definido campo de estudio que puede ser llamado Ciencia

Organizacional”, lo complementa Luis Montaña diciendo: “El estudio de las organizaciones en México se ha caracterizado tradicionalmente por la utilización de esquemas teóricos generados en los países industrializados; su correspondencia con formaciones sociales diferentes ha suscitado, hasta la fecha, sólo aislados intentos de reflexión”, Pariente Fragoso (2001, p. 37).

Niveles de análisis de las organizaciones

Si bien para estudiar las organizaciones se pueden adoptar varios criterios, por ejemplo el que propone Enriquez E. (1992), que ofrece una posición psicosociológica que interpreta el comportamiento tanto de individuos, como de organizaciones, así como otros diversos enfoques que tienden hacia la comprensión de la complejidad de las conductas sociales, como es el caso de las actitudes que personas, grupos y organizaciones adoptan para su acción colectiva y que se considera es conveniente para el estudio que aquí se aborda. Se aborda una serie de niveles que van desde la fase más elemental, o sea, las relaciones entre los individuos, hasta llegar al nivel más amplio, que corresponde a las relaciones de la organización con su entorno (Figura 3).

Primer nivel o nivel externo. Es el más amplio, su análisis se lleva a cabo estudiando lo que sucede entre las organizaciones y su medio ambiente.

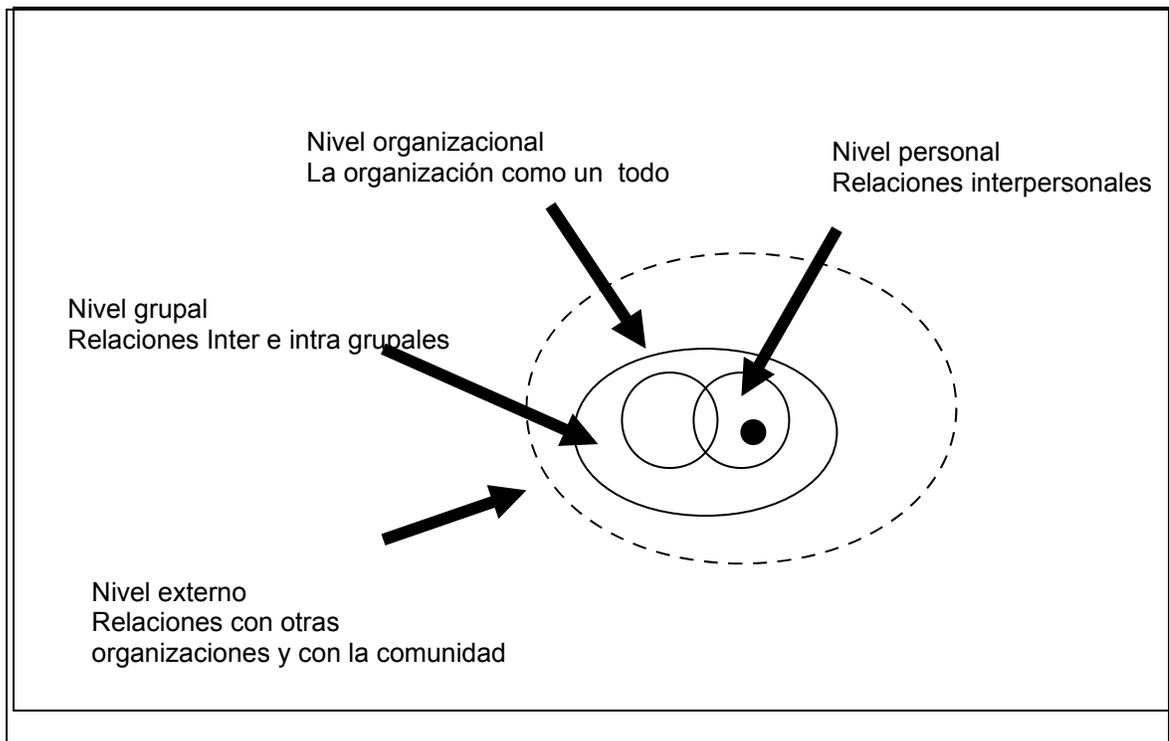
Segundo nivel o nivel organizacional. Considera a la organización como un conjunto de elementos interactuando entre sí, es decir, como un todo.

Tercer nivel o nivel grupal. Se analizan los grupos que integran la organización, ya que las organizaciones están formadas por personas, es normal que éstas formen grupos con ciertos principios formales dentro de la misma organización o informales generados por grupos de individuos.

Una organización para mantenerse vigente, competitiva y aceptada permanentemente debe hacer esfuerzos para ser una empresa:

1° Sensible, con sus clientes, de tal forma que pueda producir lo que requieren y, más aún, prever e influir en situaciones futuras, tomando decisiones adecuadas, como se menciona en la Teoría de las decisiones, con respecto a los productos o servicios que ofrecen, previo análisis de las necesidades que se observan en el entorno.

Figura 3: Niveles de análisis organizacional



Fuente: Pariente Fragoso (2001, p. 42)

2° Flexible, de tal manera que tenga la capacidad y la voluntad de adaptarse siempre a su entorno y a los cambios culturales, tecnológicos, económicos, sin descuidar su estabilidad y dirigiendo correctamente las adaptaciones hacia todos los cambios, incluyendo los fiscales que se dan con suma frecuencia.

3° Innovadora, que tenga la capacidad de pensar en forma distinta para que pueda crear y desarrollar nuevas soluciones a necesidades en el futuro.

4° Líder en el mercado con relación a su producto o servicio, que se distinga por el desarrollo de ventajas competitivas sobre las ventajas comparativas.

5° Humana, que integre y haga partícipes a sus miembros, de tal forma que éstos se sientan comprometidos con la organización, sin dejar a un lado el reconocimiento y la recompensa.

Una vez que la organización logra llevar a cabo los cambios necesarios para convertirse en una empresa actual y moderna, crece con relación al impacto que tiene con la sociedad en general y alcanza el objetivo que se plantearon desde su creación.

Una empresa tradicional que no gestiona cambios al interior de su organización no obtiene los mismos resultados que una de vanguardia que tiene la disposición a ejecutarlos y resolver los cambios en forma exitosa.

Como se observa, una vez que se ponen en práctica todos los elementos para que exista un verdadero cambio en la organización, el resultado es una empresa u organización dinámica, donde todos los miembros trabajan de tal forma que hacen suyo el objetivo principal de la organización.

Otros conocimientos específicos que coadyuvan a mejorar el desempeño efectivo de una organización son: la competencia global, la renovación organizacional, la visualización de las ventajas estratégicas; las relaciones de los empleados, la diversidad, ética y la responsabilidad social, Daft L. (2003) y la organización tributaria.

Competencia global: Los administradores tienen que ver que sus productos o servicios crucen fronteras, para así competir de la mejor manera posible, con calidad, sobre todo.

Renovación organizacional: Las organizaciones tienen la enorme tarea de reinventarse a causa de los cambios económicos y sociales que han alterado las reglas de juego del éxito de los negocios.

Una de las tendencias más novedosas es la reingeniería o *“rediseño radical de los procesos de negocios que pueden conducir a grandes resultados”*.

Las estructuras de organización son más planas, se eliminan los mandos medios y se faculta a equipos de trabajo a tomar decisiones.

El trabajo en equipo y la delegación de facultades a los empleados son elementos clave, ya que toda la organización participa en la identificación y solución de problemas, lo que permite a las organizaciones experimentar, mejorar e incrementar en forma continua su capacidad de trabajo.

Ventaja estratégica: El éxito de una organización es producir resultados para sus clientes o para los contribuyentes, es decir, tener un producto o servicio que la gente desee y hacer que lo tenga con rapidez a un precio mejor o contraprestación tributaria y

en el caso de organizaciones privadas, lograr que los productos lleguen al mercado antes que los de sus competidores.

Para lograrlo, es necesario estar a la vanguardia en tecnología de información, ya que facilita la comunicación y da acceso a una información completa que permite que el trabajo se haga en menos tiempo.

Relaciones de los empleados: En las organizaciones de hoy, el empleo ya no es para toda la vida, sino la capacidad de lograr empleo durante toda la vida, ya que los empleados se hacen cargo de su desarrollo profesional, mientras que los empleadores tienen la obligación de ofrecer oportunidades de crecimiento y auto mejoramiento.

Diversidad: La diversidad es una realidad que ninguna organización debe pasar por alto. La fuerza de trabajo está cambiando en términos de edad, sexo, raza, origen nacional, orientación sexual, capacidad física, entre horas. La diversidad de la fuerza de trabajo implica desafíos para poder mantener una cultura corporativa fuerte que logre el equilibrio entre las áreas de trabajo y de la familia, y la solución del conflicto ocasionada por estilos culturales diversos.

La ética y la responsabilidad social: Las organizaciones de hoy están preocupadas por adoptar códigos de ética y desarrollan políticas que estimulan dicho comportamiento. También las compañías están reconociendo los beneficios que trae ayudar a la comunidad a través de apoyos otorgados a la sociedad o incluso apoyando en diversas circunstancias a sus trabajadores.

La ética y responsabilidad social ayudan a comprender, diagnosticar y reaccionar efectivamente ante las necesidades y problemas que surgen en las organizaciones.

2.4.4. Funciones básicas de las organizaciones sociales

Las organizaciones son entes configurados por una agrupación de personas las cuales tienen objetivos específicos comunes, que interactúan para obtener un fin común, Es por ello que se puede decir que las organizaciones tienen tres funciones básicas a seguir.

La primera de ellas es tener objetivos comunes y una meta organizacional, esto es, cada organización es un conjunto de personas que interactúan siempre enfocadas cada una a un objetivo específico, previamente diseñado y estudiado, para que al conjuntar una serie de objetivos se pueda llegar a un objetivo común, el cual es el fin o meta de la organización.

Como segunda función, debido a esta interacción de varias personas con diferentes funciones, puede decirse que al interactuar varias personas con diferentes objetivos, éstas pueden tener fricciones, debido a las exigencias entre ambas, que pueden ser dependientes una de otra o independientes, es por ello que la función básica de una organización será evitar al máximo este tipo de fricciones entre los individuos.

Como última función se puede citar la coordinación o mando, esta función es primordial para que la estructura de una organización no pierda su rumbo establecido en la misma. La función de mando o coordinación radica en el establecimiento de políticas de dirección, las cuales están enfocadas a los fines que esta misma tiene; debe existir una persona con “*don de mando*” y coordinación, la cual será la responsable de dirigir el cauce correcto de la organización.

Estos elementos deben de dar la pauta para que se pueda analizar a una organización de manera integral, tomando en consideración los factores que influyen en ella, los cuales dan la pauta para llegar a un análisis desde un punto de vista tributario, que es el

más importante, ya que éste es la conclusión de un análisis estructural de la organización.

Dichos factores tocados en el párrafo anterior y que influyen en la organización son los siguientes:

-Factor tamaño. El tamaño de una organización es un punto medular por ser la referencia para fijar los objetivos organizacionales. Este factor determina: los métodos por los cuales se llega a las metas; el presupuesto a invertir y el costo de su operación. También es determinante porque éste puede ser motivo del crecimiento, el estancamiento o fracaso de la misma.

El factor tamaño en una organización siempre debe estar preestablecido, mediante estudios de mercado, los cuales dan la pauta para la que se crea la organización. Con un estudio de mercado se puede fijar el parámetro al que se pretende llegar. Una vez determinado el mismo, se obtiene un presupuesto con el que se puede trabajar para proyectar estados financieros, que son los que dan la pauta para visualizar el nivel de crecimiento y cómo se paga, adquiere o financia el proyecto por el cual está conformada la organización.

-El tamaño y el individuo. El factor tamaño, conjugado con el individuo, resulta trascendente, ya que debe existir una correlación entre las dimensiones de la organización y el nivel de profesionalismo que el individuo debe desempeñar dentro de la empresa.

El primer punto que ha de tomarse en consideración entre el tamaño y el individuo es la disciplina en la elaboración de tareas previamente definidas en los objetivos de la organización. El éxito o fracaso de una empresa radica principalmente en el personal que labora dentro de la misma, una organización es un pilar que es sostenido por las

personas y la calidad en el servicio o productos que ésta otorga. Si alguna de ellas no funciona adecuadamente puede desde desequilibrar a un área de la organización, hasta poner el riesgo al conjunto de una organización.

El individuo debe siempre estar consciente de la importancia que tiene su trabajo en la organización aunque éste sea muy fácil de desempeñar, ya que el crecimiento de una organización depende en gran medida de la responsabilidad que tiene el individuo en la misma.

-El tamaño y la estructura. La estructura de la organización es la parte medular de la misma, es la forma en cómo están planeadas las funciones que cada departamento debe desarrollar y cómo éstas se tienen que ir desarrollando. Una estructura será siempre el cuerpo de una organización, cada departamento tiene sus propias funciones a desempeñar y cada uno será responsable de las tareas encaminadas al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Puede decirse que la estructura debe estar planeada siempre en referencia al tamaño de la organización debido a que éste siempre repercute en costos que, al aumentarlos, pueden llevar a la quiebra a la organización.

Cada persona es importante en las funciones que realiza en su puesto, pero también, es importante prever que una organización puede operar con recursos maximizados y así es muy poco probable que funcione, con un exceso de personal y con un bajo rendimiento de los mismos.

Es por ello que la estructura debe justificarse en un estudio previo a los objetivos que se deseen alcanzar, a los recursos disponibles, al personal que se tenga y a la forma de desarrollar las tareas determinadas.

Una estructura debe estar encaminada a fines específicos, los cuales establecen las áreas que tienen mayor importancia en la empresa, estas áreas deben promover la intercomunicación para obtener los resultados previstos por la organización. Más adelante se explican los niveles de comunicación que existen dentro de una organización, los cuales nos servirán como base para el crecimiento de la misma.

Las estructuras actualmente van encaminadas a gestionar mediante trabajos externos, fenómeno mejor conocido como *outsourcing*, el cual funciona dentro de las organizaciones como una base especializada en ciertas áreas de la empresa, pero que debido a su alto costo o impacto en la organización. El *outsourcing* permite a la organización enfocarse en aquellas tareas que son “*la médula*” de su razón de ser, dejando a otros aquellas tareas que resultan complementarias, pero que no se pueden dejar de realizar.

En este tema, se recomienda referirse a la amplia e informada obra escrita por uno de los mejores historiadores de las organizaciones, Chandler D. A. (1999), quien analiza a profundidad las diversas problemáticas del tamaño de las organizaciones a través del tiempo.

-El factor tecnológico. El factor tecnológico dentro de una organización resulta clave en el crecimiento de la misma, cabe recordar que la tecnología es una herramienta la cual nos permite disminuir tiempo y costo tanto personal como financiero. La trascendencia de este factor dentro de una organización radica en la operación de la misma; a mayor nivel de inversión en el mismo, mayor productividad en la organización, a mayor inversión en el factor tecnológico, existe mayor reducción en los costos operacionales.

El factor tecnológico en una organización permite determinar faltantes, mermas, reducción en servicios, etc., en menor tiempo y mayor eficiencia. Es importante que una organización cuente con los factores tecnológicos que le permitan establecer un mecanismo operacional que funcione de acuerdo a las necesidades propias de la organización.

Dentro del factor tecnológico de la organización se debe considerar el tamaño de la misma, antes de invertir en él; prever el nivel de eficiencia y eficacia que debe tener con cada persona, en cada departamento o puesto dentro de la organización, las funciones que realiza y el nivel operacional de la misma.

Cabe señalar que, debido a los avances tecnológicos, las máquinas han reemplazado y atenuado al trabajo humano, un claro ejemplo se tiene en el departamento contable de una organización. Antes, los departamentos contables eran ocupados por una serie de contadores públicos que tenían que registrar las operaciones a lápiz y tener el seguimiento de todos los papeles contables que ésta requería. Actualmente, y debido a los niveles tan altos en tecnología, los contadores pueden contar con programas, especializados en sistemas de contabilidad, que interactúan con otros departamentos y se pueden reducir gastos por nóminas a empleados y evitar pérdida de tiempo y movimiento de personas, al igual se pueden maximizar los recursos.

-El factor comunicación. Las organizaciones son sistemas de procesamiento de información. Las organizaciones atrapan y filtran la información, la procesan en términos de lo que ya han aprendido, la interpretan, la cambian y, por último, actúan sobre ella.

La interpretación de las comunicaciones, por los individuos, está muy influida por su posición organizacional, así como por su conducta e intención personal y grupal.

2.4.5. Importancia de la comunicación

Las estructuras organizacionales están diseñadas para ser o evolucionar hacia sistemas de manejo de información, de cuya eficacia depende, en gran medida, la reducción del grado de incertidumbre y ambigüedad en que se desempeñan, de suerte que la calidad de su proceso de toma de decisiones y lo certero de sus resultados, están ligados con su capacidad de allegarse y procesar adecuada y oportunamente, la información disponible. Siendo, además, capaces de discriminar, entre el cada vez más grande volumen de datos, sólo aquello que sea realmente para los propios intereses.

Existen cuatro factores que determinan la importancia de las comunicaciones o inteligencia para la organización.

1. El grado de conflicto o competencia con el ambiente externo, relacionado por lo general con el grado de participación con la dependencia, o el individuo, respecto del gobierno.
2. El grado de dependencia respecto del apoyo y unidad internas.
3. El grado hasta el cual se cree que están racionalizadas las operaciones internas y el ambiente externo, es decir, caracterizado por uniformidades predecibles y, por tanto, sujetas a una influencia planeada; con la que se puede afectar a todas.
4. El tamaño y estructura de la organización, la heterogeneidad de su membresía y diversidad de metas, su centralidad de autoridad, Mayo (2000).

El proceso de comunicación es de relaciones; una parte es el emisor y la otra el receptor, en un punto específico en el tiempo, pero también en el que intervienen dos factores de carácter mecánico: la sintaxis y la semántica, variables que, dentro de cierta

medida, son más o menos fáciles de manejar o de corregir, pero igualmente está presente el factor pragmático en que intervienen las conductas e intencionalidades, tanto del emisor como del receptor y que son extremadamente difíciles de solucionar si no existe entre las partes el elemento confianza, que aporte el condimento de certidumbre, para una comunicación de mayor calidad. La comunicación en las organizaciones debe proporcionar información precisa con los matices emocionales apropiados para todos los miembros que necesitan el contenido de la comunicación.

Factores individuales: Ya se mencionó que en las comunicaciones, la intencionalidad de los actores, -emisor y receptor-, juega un papel determinante en la calidad de éstas. Por otro lado, el proceso de percepción es un elemento clave en el conocimiento de las comunicaciones dentro de la organización. Este proceso está sujeto a muchos factores que pueden llevar a diferencias importantes, en la forma en que dos personas perciben el mismo mensaje:

1. Conocerse a sí mismo, facilita ver a otros con precisión.
2. Las características propias de uno, afectan las características que probablemente se vean en otros.
3. La persona que se acepta a sí misma, es probable que vea aspectos favorables de otras personas.
4. La precisión para percibir a otras personas.

Comunicación vertical: Las comunicaciones verticales en las organizaciones comprenden flujos tanto descendentes como ascendentes.

Comunicación descendente. Existen cinco elementos en este tipo de comunicación:

1. La instrucción debe ser sencilla para un trabajo, de tal forma que se asegure un desempeño confiable y consistente en el trabajo.

2. La justificación de una tarea y sus relaciones con el resto de la organización, de tal forma que todos los miembros sean capaces de comprender y aceptar la información a niveles cognoscitivos y emocionales.
 3. La información respecto de los procedimientos y prácticas dentro de la organización.
 4. La retroalimentación a los individuos respecto de su desempeño.
5. Adoctrinar a los subordinados, para que acepten y crean en las metas de la organización.

Comunicación ascendente: En este tipo de comunicación se presenta el problema de la jerarquía, porque mientras en la comunicación descendente la comunicación se vuelve más detallada y específica, en la ascendente se presenta de una forma más concreta y resumida, precisamente por los niveles de mando.

Comunicación horizontal: Es el tipo de comunicación que se genera entre grupos de trabajo donde el flujo de comunicación corre precisamente entre ellos. Es importante mencionar que hay que distinguir la comunicación entre grupos de trabajo y la comunicación dentro de un grupo de trabajo, ya que la segunda es esencial para que se cumpla el objetivo planeado.

Problemas de comunicación: Dentro de las organizaciones la comunicación no es perfecta. Los mensajes pueden ser transformados o modificados al pasar por el sistema. Es decir, el receptor final del mensaje recibe algo diferente de lo que se envió originalmente, destruyendo la intención original del proceso de comunicación.

-Omisión. Es la eliminación de algún aspecto del mensaje, puede ser intencional o por error.

-Distorsión: Alteración del significado del mensaje al pasar por la organización, que también puede ser intencional o no.

-Sobrecarga: Es tener más información de la que se necesita para lograr el objetivo que puede llegar también a la alteración del mensaje original, Mayo H. (2000).

2.4.6. Trascendencia de la formalidad jurídica dentro de las organizaciones

La trascendencia de las organizaciones en la formalidad jurídica es un punto clave para el éxito o fracaso de las mismas, debido a la complejidad y la gran gama de opciones que cuentan el conjunto de personas que forman una organización, es necesario que antes de dar la formalidad jurídica se observen puntualmente varios aspectos importantes.

Se deben de allegar de un grupo multidisciplinario de personas, que sean expertas en materia de formación jurídica, administración fiscal, en las cuestiones administrativas, así como en el comportamiento humano y de la sociedad, los cuales le darán la forma jurídica y fiscal esencial, con la que pueda operar la organización.

Dentro de las opciones que se debe de tener en cuenta y trabajar en forma armónica y coordinada, es la de mantener el equilibrio entre el ámbito jurídico junto con la administración fiscal y el comportamiento humano, para constituir la organización o, una vez en marcha, buscar la forma de adecuar ésta, con el régimen jurídico que mejor convenga.

Se deben estudiar en primer caso, los diferentes tipos de sociedades mercantiles que operan dentro del país, si el objetivo de la organización es establecer y operar dentro del territorio nacional o, en su caso, las de carácter civil.

La Ley General de Sociedades Mercantiles y el Código Civil Mexicano ofrecen una gama de opciones, pero la más conveniente y recomendable para formar una organización, que se dedica a la enajenación de bienes, es la sociedad de responsabilidad limitada, debido a que, al constituir esta sociedad, los socios sólo están obligados al pago de sus aportaciones, como lo establece el artículo 58 de la Ley de Sociedades Mercantiles. Cuando se constituye una sociedad para la prestación de servicios, se debe recurrir a la Sociedad Civil. Cada tipo de actividad debe de analizarse y buscar un complemento jurídico para operarla.

Una vez que se tienen analizados los factores de tamaño, estructura, comunicación y tecnología con que puede contar la organización, hay que elaborar un estudio muy cuidadoso del ámbito legal, por el cual puede operar la organización, teniendo en cuenta el ámbito económico y financiero de la misma, para poder así tomar en consideración su administración tributaria.

Respecto a los temas económico y financiero de la empresa, pueden existir bondades tributarias que, para poder beneficiarse de éstas, aumentan el costo financiero administrativo, obviamente, reduciendo el costo financiero fiscal. Estos puntos se deben considerar antes de realizar una buena administración fiscal integral. Cabe señalar que, si se tiene una buena estructura organizacional, cualquier cambio en la misma, bien ejecutado, siempre lleva al éxito de la organización.

Una vez estructurada la organización y teniendo todos los elementos y beneficios económicos, legales, administrativos y tributarios, sólo queda empezar el funcionamiento de la misma, considerando que dichos elementos se deben vigilar y, en su caso, explotar de tal manera que la organización siga creciendo, beneficiando, así, su forma operativa.

Pero, ¿qué pasa si la organización rebasa las expectativas de crecimiento que tenía cuando se creó? El siguiente paso, para que la organización no se quede estancada en sí misma y lleve consigo al fracaso, es aplicar lo que se conoce como la reingeniería organizacional.

2.5. Teoría de las decisiones y su reflejo en la administración tributaria

Siempre pensando en el enfoque que se habrá de dar a todos y cada uno de los temas, que son el soporte para que las organizaciones, tanto públicas como privadas, caminen realizando acciones que beneficien a la propia organización, a sus integrantes y a quien ejecuta acciones con ella y que permitan la correlación para encontrar beneficios comunes. Así, es como se establecen los sistemas administrativos socio técnicos con los que debe interactuar la organización pública, tomando las decisiones necesarias para crear los ámbitos de confianza que tengan motivados a todos aquellos que asumen la obligación de contribuir para el beneficio de la comunidad.

El actuar con libertad de pensamiento; el expresar las ideas y el tomar la importancia de los actos, valorando sus consecuencias con base en los principios de la ética y moralidad, ha de ser la base para tomar las decisiones que conlleven al bien común.

La toma de decisiones debe siempre aplicarse sobre la base de lo real y lógico, encaminado a lo productivo. La experiencia, los conocimientos y la visión del objetivo común, son los elementos que enmarcan a las buenas decisiones y el resultado se ve reflejado en la armonía de las acciones colectivas, en las cuales está presente la confianza entre los distintos actores que intervienen.

El hacerse llegar de los recursos necesarios y de las personas experimentadas que nos ayuden a tomar las decisiones idóneas, que logren los objetivos de las metas trazadas, es la clave de éxito. Las organizaciones públicas que tienen como objetivo aumentar la

recaudación de contribuciones, deben aplicar la técnica, tanto de la Teoría de las organizaciones como de las decisiones, para evitar que se genere el problema social de la evasión. Por lo antes expresado, a continuación se da a conocer el aspecto técnico de la Teoría de las Decisiones.

Dentro de la Administración Tributaria, es necesario estudiar a la organización en su conjunto, analizando sus ventajas y desventajas, para poder tomar las mejores decisiones, mismas que están encaminadas a la obtención de las metas y objetivos planteados por las organizaciones, tanto públicas como privadas, de aquí la importancia de conocer de manera breve la Teoría de las Decisiones.

Si bien el género humano ha tomado decisiones desde sus propios orígenes, se puede decir que en la modernidad, la Teoría de las Decisiones nace con Simón (1997), quien la utilizó como base para explicar el comportamiento humano en las organizaciones, la Teoría del Comportamiento concibe la organización como un sistema de decisiones en el cual cada persona participa racional (aunque limitadamente) y conscientemente, escogiendo y tomando decisiones individuales, relacionadas con alternativas más o menos racionales de su comportamiento, en donde igualmente evalúa las consecuencias de éstas, (Chiavenato, 2003).

En resumen, la Teoría de las Decisiones es un estudio formal que trata, como toda teoría, de explicar, tanto el proceso técnico que se recomienda, como los aspectos sociales de sus efectos. Ahora bien, es necesario que antes de conocer el proceso para la toma de decisiones, conozcamos lo que es una decisión.

Decisión. Según el Diccionario Ilustrado Grijalbo (1990), decisión es la “*resolución que se toma ante un problema*”. También es el proceso de análisis y selección, entre

diversas alternativas disponibles, del curso de acción que la persona debe seguir (Chiavenato, 2003). Ahora bien, toda decisión implica, necesariamente, seis elementos:

1. Agente decisorio. Persona que selecciona la opción entre varias alternativas de acción.
2. Objetivos. Metas que el agente decisorio pretende alcanzar con sus acciones: tributar en el régimen fiscal correcto, corregir la situación del contribuyente, atenuar la carga fiscal, todo dentro del marco legal.
3. Preferencias. Criterios de acción utilizados por el agente decisorio. (Con base en el objetivo que establezca la organización, se diseñaran las estrategias fiscales).
4. Estrategia. Curso de acción que el agente decisorio escoge para alcanzar mejor sus objetivos; depende de los recursos disponibles (Planeación Fiscal).
5. Situación. Aspectos del entorno que rodean al agente decisorio, muchos de los cuales están fuera de su control, conocimiento o comprensión y afectan la selección (Reformas fiscales, decretos, estímulos, exenciones, facilidades administrativas, normatividad interna de la autoridad fiscal SHCP).
6. Resultado. Consecuencia resultante de una estrategia determinada (lo que se pretende lograr con la planeación fiscal).

La persona encargada de tomar decisiones dentro de las organizaciones conoce los problemas de la misma, por lo tanto se fija metas, establece objetivos, y determina las estrategias más adecuadas, para obtener los resultados fijados por la organización.

Para que un individuo siga un curso de acción, debe abandonar otros cursos que se le presenten como alternativas. Existe siempre un proceso de selección o elección de alternativas. Este proceso puede ser una cadena compleja de actividades llamada planeación o proyección. (Chiavenato, 2003).

La racionalidad está implícita en esta actividad de selección, al momento de elegir las estrategias más adecuadas, para alcanzar las metas fijadas y obtener los mejores resultados.

La toma racional de decisiones implica que el decisorio puede ser totalmente objetivo y lógico. Tiene una meta clara y todas las acciones en el proceso de la toma de decisiones llevan, de manera consistente, a la selección de aquella alternativa que maximizará a esa meta, Robbins (1987).

Supuestos de racionalidad

- a) Orientada a un objetivo. Teóricamente, el decisorio tiene un único y bien definido objetivo que está tratando de maximizar. En la toma racional de decisiones no hay conflicto acerca del objetivo.

Todas las operaciones son conocidas. El decisorio puede identificar todos los criterios relevantes y puede enumerar todas las alternativas viables, además está consciente de todas las posibles consecuencias de cada alternativa.

Las referencias son claras. La racionalidad supone que se pueden asignar valores numéricos y establecer un orden de preferencia para los criterios y alternativas.

La opción final maximizará el resultado. El decisorio racional escoge la alternativa que califique más alto.

En la administración tributaria se sigue la estrategia que mejor se adecue a la situación de cada contribuyente, así como de los organismos públicos con función recaudatoria y a los objetivos mismos de la planeación, a fin de obtener los mejores resultados.

Al tomar decisiones racionales, se puede decir que se está planeando, ya que éstas son orientadas a los objetivos establecidos por la organización para alcanzar las metas, una vez conocidas sus ventajas y desventajas para obtener los resultados deseados.

2.5.1. Implicaciones de la Teoría de las Decisiones

El proceso decisorio comienza en el individuo y le permite solucionar problemas o enfrentarse a diversas situaciones. La subjetividad en las decisiones individuales es muy grande, por lo que se hacen algunas recomendaciones, (Chiavenato, 2003):

- a) Racionalidad limitada: para tomar decisiones, la persona necesita analizar y evaluar gran cantidad de información relacionada con la situación. Esto sobrepasa la capacidad individual para recopilar y analizar, por lo que la persona emplea supuestos para tomar decisiones, es decir, premisas que asume subjetivamente y en las cuales basa su decisión.
- b) Imperfección de las decisiones: no existen decisiones perfectas, algunas son mejores que otras en cuanto a los resultados que producen. El proceso racional de toma de decisiones implica la comparación de caminos (cursos de acción) distintos, mediante la evaluación previa de los resultados obtenidos en cada uno de ellos, de la confrontación entre tales resultados y los objetivos que se desean alcanzar.
- c) Relatividad de las decisiones: en el proceso decisorio, elegir una alternativa cualquiera implica renunciar a las demás y crear una secuencia de nuevas situaciones y alternativas en el tiempo (árbol de decisiones).
- d) Jerarquización de las decisiones: se dice que el comportamiento es planeado siempre que sea guiado por objetivos y es racional, cuando selecciona las alternativas más adecuadas para lograr los objetivos.

- e) Racionalidad administrativa: existe racionalidad en el comportamiento administrativo, pues el comportamiento de los individuos en las organizaciones es planeado, orientado hacia la consecución de objetivos previamente definidos de la manera más adecuada.
- f) Influencia organizacional: la facultad de los participantes para decidir independientemente sobre ciertos asuntos es sustituida por un proceso decisorio de la organización, previamente establecido por ella.

Dentro del proceso de planeación fiscal, se debe de tomar en cuenta que la facultad para decidir le corresponde a la administración de la organización

Etapas del Proceso Decisorio

El proceso racional de toma de decisiones comprende los siguientes pasos, Robbins (1987).

- 1° Asegurarse de la necesidad de una decisión.
- 2° Identificar los criterios de decisión. Reconocer cuáles son los razonamientos para decidir.
- 3° Ponderar los criterios. Establecer una jerarquía que organice los criterios.
- 4° Desplegar las alternativas. Hacer una lista de alternativas viables que podrían utilizarse para resolver el problema.
- 5° Evaluar las alternativas. Valorar las ventajas y desventajas de cada alternativa.
- 6° Seleccionar la mejor alternativa.

El proceso decisorio es complejo y depende de las características personales del agente que decide, de la situación en que está inmerso y de la manera como percibe esta situación. El proceso de decisiones se desarrolla en siete etapas (Chiavenato, 2003):

1. Percepción de la situación que rodea algún problema. Reconocer que se necesita tomar una decisión.
2. Análisis y definición del problema. Identificar los criterios de decisión.
3. Definición de los objetivos.
4. Búsqueda de alternativas de solución o cursos de acción. Hacer una lista de todas las alternativas viables para poder resolver el problema.
5. Evaluación y comparación de las alternativas. Una vez identificadas las alternativas, se evalúan las ventajas y desventajas de cada una.
6. Elección (selección) de la alternativa más adecuada para el logro de los objetivos.
7. Implementación de la alternativa seleccionada.

Como se observa, los autores establecen pasos dentro del proceso de toma de decisiones. Sin embargo y ya que planear implica tomar decisiones, es importante agregar un paso más dentro del proceso de decisiones:

8. Seguimiento o mantenimiento de la alternativa seleccionada.

Es necesario, que una vez que se haya tomado una decisión en cuanto a la planeación fiscal que se va a seguir y ésta haya sido puesta en práctica, dar un seguimiento a la aplicación correcta de la misma, para ver su funcionamiento, o bien, ver la posibilidad de cambiar o modificar la estrategia seleccionada.

Problemas y decisiones

Es importante señalar que dependiendo de los problemas de la organización serán las decisiones que se deban de tomar. Dichas decisiones pueden ser pequeñas y sencillas o largas y complejas, todo dependerá de la elección que se haga de las alternativas para tomar la decisión final.

El tipo de problema que un administrador enfrenta, en una situación de toma de decisiones, es un determinante valioso de cómo será tratado el problema, (Robbins 1987).

Existen 2 tipos de problemas:

1. Bien estructurado.
2. Mal estructurado.

Según la Teoría de las Decisiones, todo problema administrativo equivale a un proceso decisorio, por lo que existen dos tipos extremos de decisión: las decisiones programables y las decisiones no programables.

-Decisiones programadas o rutinarias: son programadas en la medida en que son repetitivas y rutinarias, en la medida en que se ha desarrollado un método definido para manejarlas.

-Decisiones no programadas: son de momento, mal estructuradas y de nuevas políticas, son tratadas con los procesos generales de solución de problemas.

Cualidades personales para la toma efectiva de decisiones

Existen cualidades importantes que debe tener la persona que toma decisiones en la organización para una toma efectiva de decisiones, Robbins (1987):

Experiencia. La experiencia juega un papel importante en la toma de decisiones. Cuando se enfrenta a un problema, el administrador recurre a su experiencia para resolverlo de una forma que haya funcionado con anterioridad.

Juicio. Se utiliza el término juicio para referirnos a la habilidad de evaluar información de manera inteligente. Éste constituido por el sentido común, la madurez, la habilidad de razonamiento y la experiencia del decisorio. Aquéllos que tienen buen

juicio lo demuestran a través de sus habilidades para percibir información destacada; sopesar su importancia y evaluarla.

Creatividad. Designa la habilidad del decisorio para combinar o asociar ideas de manera única, para lograr un resultado nuevo y útil. El tomador de decisiones creativo es capaz de captar y entender el problema de manera más amplia y ver problemas que otros pasan por alto. El valor de la creatividad está en el desarrollo de alternativas

- Habilidades cuantitativas. Es la habilidad para emplear las técnicas de métodos cuantitativos o de investigación de operaciones, como la programación lineal, teoría de líneas de espera, teoría de la probabilidad, análisis de puntos de equilibrio, análisis de redes y modelos de inventarios. Estas técnicas son herramientas para ayudar a los administradores a tomar decisiones efectivas considerando las alternativas de forma objetiva.

Valores. El valor es un concepto explícito o implícito que define lo que un individuo o grupo considera conveniente. Los valores son importantes en la toma de decisiones porque tienen impacto en la selección de las medidas de rendimiento, alternativas y criterio escogido en el proceso de decisión, Rue y Byars (1995).

Pensar positivamente. La gente positiva se concentra en lo que puede hacer y enfoca su atención en las tareas y no en las razones por las que puede fracasar. Pensar positivamente induce a buscar lo óptimo en el empeño por alcanzar los objetivos teniendo en cuenta al mismo tiempo las barreras y los contratiempos, Weiss (1987).

Resultados posibles en la toma de decisiones

Cuando se analizan alternativas, el que toma las decisiones debe proyectar los resultados posibles de decisión, bajo diferentes estados de la naturaleza, Rue y Byars (1995).

Estado de la naturaleza: Evento futuro que escapa al control del que toma la decisión, Levin (1988).

1. Certeza. Si el que toma las decisiones conoce exactamente el estado de la naturaleza que se va a encontrar, esa persona opera bajo una situación de certeza.
2. Riesgo. Desafortunadamente el estado de la naturaleza no siempre se conoce anticipadamente, el que toma la decisión a menudo puede obtener, por algún costo, información relacionada con el estado de la naturaleza. La conveniencia de obtener la información se determina considerando los costos por obtenerla contra el valor de la información. El que toma las decisiones opera bajo una situación de riesgo si se conocen las probabilidades relativas asociadas con cada estado de la naturaleza.

Tomar una decisión siempre implica un riesgo, y éste expresa las probabilidades de éxito o fracaso de un proyecto, Weiss (1987).

Tipos de riesgo:

- a) Bajo: Está asociado generalmente con proyectos cuyos costos y beneficios pueden ser calculados con base en amplia experiencia e información.
 - b) Alto: Está asociado con proyectos cuyos costos y beneficios son difíciles de determinar con precisión. Esto a menudo obedece a la incertidumbre en torno a la información.
3. Incertidumbre. Cuando el que toma las decisiones conoce los estados de la naturaleza posibles, pero no tiene conocimiento de las probabilidades relativas asociadas con los estados de la naturaleza respectivos, esa persona opera bajo una situación de incertidumbre

Planteamientos básicos para la toma de decisiones

Si aquél que toma la decisión tiene muy poco o ningún conocimiento acerca del estado de la naturaleza que encontrará, esa persona puede tomar uno de tres planteamientos básicos para tomar una decisión.

- a. Escoger la alternativa cuyo mejor resultado posible es el mejor de todos los resultados posibles de todas las alternativas. Este es un planteamiento optimista o aventurado.
- b. Comparar los peores resultados posibles de cada una de las alternativas y seleccionar las alternativas, cuyo peor resultado posible es el menos malo. Este es un planteamiento pesimista.
- c. Escoger una alternativa que tiene la menor variación entre sus posibles resultados. Este es un planteamiento riesgo-prevención y produce una planeación más efectiva.

La administración tributaria siempre busca escoger la opción número tres. Es decir, tratará de prevenir, en lo posible, los problemas de índole fiscal, disminuyendo, así, el riesgo para la organización, aplicando correctamente las disposiciones fiscales.

Dentro del proceso de la planeación tributaria se proponen varias alternativas y se exponen al Consejo de administración de la Persona Moral o al contribuyente persona física o a los mandos altos en organismos públicos, para ver cuál va a elegir, o qué posibles acciones se pueden llevar a cabo si la primera elección no funciona, este proceso de elección de alternativas es lo que se conoce como Teoría de las decisiones.

Al llevar a cabo la planeación tributaria dentro de las organizaciones privadas, se buscan los siguientes objetivos:

1. Ubicar al contribuyente en el régimen fiscal apropiado, tratándose de contribuyentes nuevos y/o cuyos negocios se encuentran en funcionamiento.

2. Corregir la situación del contribuyente, desde el punto de vista administrativo y fiscal.
3. Obtener beneficios económicos al aplicar correctamente las disposiciones fiscales, en su caso, en organismos públicos tributarios serán los siguientes:
 - a) Vincularse con los contribuyentes.
 - b) Asesorar y motivar a los mismos.
 - c) Recaudar las contribuciones equitativamente.
 - d) Incrementar el padrón.

Al momento de tomar decisiones, la persona que decide, puede seleccionar o elegir una alternativa a través de una política establecida por la compañía o por el organismo, para determinados problemas o bien, llevar a cabo el proceso de la planeación.

La planeación tributaria debe ser integral (abarcar todos los aspectos fiscales de la organización), o bien, enfocarse a determinadas áreas, existiendo así planeación en el área de sueldos y salarios, seguridad social, nóminas, ingresos, gastos, etcétera, o por departamentos que integran el organismo público, como la modalidad que han tomado algunos organismos tributarios de administrar por tipo de impuesto o contribuyente, por ejemplo: Área de Pequeños Contribuyentes, de Impuesto a la Nómina, Impuesto sobre Tenencia, entre otros.

La persona que toma las decisiones conoce todas las operaciones, transacciones y problemas de la organización, así como las alternativas para solucionarlos, sin olvidar las consecuencias de tomar una u otra decisión. Dentro de la planeación fiscal se estudia, a fondo, la situación real del contribuyente, así como las posibles alternativas para

solucionar su situación actual, por lo tanto, se conocen las ventajas o desventajas de tomar un camino u otro.

Dentro del proceso de planeación tributaria en el sector privado, se estudia al contribuyente de manera integral, desde su constitución (persona física o moral, tipo de sociedad, acta constitutiva...), su inscripción al RFC (régimen, obligaciones fiscales...), sus operaciones como empresa (a qué se dedica, sus clientes, proveedores), su situación fiscal (pagos de impuestos: SHCP, IMSS, INFONAVIT), laboral (contratos individuales y colectivos de trabajo, prestaciones al personal...), financiero (préstamos, aportaciones de socios...), por lo tanto, se deben establecer criterios para tomar las decisiones. Dentro de la planeación tributaria, aquél que toma la decisión puede determinar, mediante cálculos matemáticos, diversos criterios y alternativas.

En la planeación tributaria, se deben establecer diferentes estrategias, para alcanzar cada uno de los objetivos planteados por la organización, comparándose las propuestas y los resultados de cada una de éstas, sin embargo, se deben seguir aquellas estrategias que se adecuen a la situación de cada organización y a los objetivos mismos de la planeación, a fin de obtener siempre los mejores resultados.

Para finalizar, se puede concluir lo siguiente:

- La toma de decisiones penetra en todas las funciones administrativas, por lo tanto, los que ejercen esta función son decisorios. La toma de decisiones es un proceso que incluye: investigar el medio ambiente para las condiciones que requiere una decisión; desarrollar y analizar alternativas posibles y seleccionar una en particular, Rue y Byars (1995).

- La planeación tributaria toma en cuenta todos y cada uno de los aspectos de la organización (humanos, materiales, legales, financieros, fiscales...) los analiza en su conjunto, y prevé una serie de alternativas, estudiando sus ventajas y desventajas para poder ofrecer al contribuyente la posibilidad de elegir la mejor opción dentro del marco legal, de acuerdo a las necesidades de la organización, este proceso de elección o selección de alternativas es lo que se conoce como Teoría de las decisiones.
- Así, también en los organismos públicos deben tomarse en cuenta todos y cada uno de los elementos determinantes para tener un proyecto de planeación idóneo, tales como el recurso humano, sus programas de capacitación, su estructura organizacional y su ley orgánica que lo regula así como sus metas y objetivos alcanzados entre otros.

Como se observa, el proceso administrativo (previsión, planeación, organización, integración, dirección y control), la Teoría de las Organizaciones y la Teoría de las Decisiones, se encuentran inmersos dentro de la planeación tributaria, por lo que es también conocida como Administración Tributaria.

Dentro de la planeación tributaria se encuentran presentes todas y cada una de las etapas del proceso administrativo, ya que éste empieza desde el momento de decidir el tipo de organización que se quiere formar, su tamaño, estructura, organigrama, personal que se debe contratar, el tipo de servicio que se va a prestar o el bien que se va a producir, cómo se va a vender el producto y cómo se van a obtener recursos para financiarse.

Una vez que se ha revisado, en forma somera, el proceso de la toma de las decisiones, el cual sigue un patrón lógico que conlleva a la conclusión de que éste debe estar libre de problemas, dado que explica la necesidad de participar solidariamente al sostenimiento de las estructuras que el Estado requiere para brindar los servicios necesarios requeridos para un beneficio general, entonces ¿por qué ocurre el reiterado fenómeno de la evasión, en el cumplimiento de la responsabilidad de cada individuo, en los diferentes grupos y estratos de la sociedad?

2.6. Armonización de la Teoría de las Organizaciones y de la Teoría de las Decisiones en la planeación administrativa y la administración tributaria

2.6.1. Complejidad de las operaciones y diversidad de organizaciones

La Teoría de las Decisiones asigna una gran responsabilidad a los administradores de las organizaciones, de acuerdo a los autores citados con anterioridad y desde la perspectiva de este estudio se coincide con ellos, toda vez que sus acciones inciden en el éxito o fracaso de las mismas, tanto por la complejidad de éstas, como por la diversidad de los elementos que la configuran, tales como: el tipo de entidad social, ambiente externo, estructura orgánica, división de responsabilidades, misión, visión, objetivos, metas y operaciones, que frecuentemente no pueden ser realizadas en forma individual sino que, requieren de la acción colectiva de un número variable de personas, es decir, de un grupo, ya que, a través de sus labores de colaboración, debidamente coordinadas permiten lograr los fines que se persiguen para el beneficio de la sociedad y de los individuos que esperan obtener, de las organizaciones, la satisfacción a sus diversas necesidades.

Ante esta perspectiva, el individuo puede integrarse en organizaciones, que pueden ser coaliciones de diferente índole, desde simples convenciones, asociaciones, sociedades u organismos públicos, acto que lo llevan a suscribir determinada clase de contratos o bien, a constituir una organización. Definiéndose, esta última, como la unidad económica que combina los factores socio técnicos y administrativos para lograr la productividad para generar y distribuir, eficaz y eficientemente, bienes o prestar servicios, tanto públicos como privados, en donde, adicionalmente esté presente la efectividad necesaria para que los actores del entorno, particularmente aquellos a quienes sirve directamente, perciban que se les ofrece un valor adicional y, por tanto, le den legitimidad a la organización en cuestión. Existen muchas clasificaciones para ubicar a las organizaciones y, en nuestro país, éstas se pueden catalogar en tres tipos: las públicas, las privadas y las sociales.

Las organizaciones públicas son creadas por leyes orgánicas o decretos, y tienen a su cargo, las áreas estratégicas establecidas en el cuarto párrafo del Artículo 28 constitucional, y que conllevan un beneficio de orden colectivo. Dichas áreas estratégicas se reservan para el Estado, de ahí que el capital proviene fundamentalmente del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Estas empresas se administran por un Órgano de Gobierno que puede ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General, y se extinguen cuando dejan de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía o del interés público. Por decirlo de otra manera, cuando el Poder Ejecutivo así lo decide.

En las organizaciones públicas, el proceso decisorio es competencia del Órgano de Gobierno, cuyas resoluciones se toman por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad, para el caso de empate. Aún y cuando el Órgano de Gobierno goza de plena libertad para reunirse con la periodicidad requerida, su configuración orgánica no permite que los miembros se reúnan con frecuencia y, consecuentemente, las decisiones no se toman con oportunidad y son poco eficaces y eficientes, absorbiendo la organización pública la porción del costo de la ineficiencia.

Se alcanza a visualizar que algunos organismos públicos, están buscando actuar eficientemente a través de una buena armonización entre los elementos que integran su organización, según quedó expresado en la Teoría de las Organizaciones y la influencia en la Administración Tributaria de las mismas, así como, en la Teoría de las Decisiones y su reflejo en la Administración tributaria, esto es en sí, lo que motiva la profundización en esta armonización y así visualizar si efectivamente las organizaciones de carácter público, específicamente las que tienen dentro de sus objetivos recaudar contribuciones, efectúan acciones de carácter administrativo, para coadyuvar con los ciudadanos y por ende, recaudan más recursos tributarios, diseñan programas, proyectos, planeación, etc., con el fin de generar la reactivación del ciclo económico, disminuyendo el problema social de la evasión fiscal.

Las organizaciones del sector privado buscan la optimización de los recursos financieros y materiales, al igual que la operación coordinada y armónica del personal que en ellas labora. Es decir, persiguen el objetivo de darle valor, beneficiando a la comunidad con la creación de empleos y a la economía con cierto desarrollo. El capital proviene de inversionistas particulares, quienes constituyen legalmente a la entidad

económica. Se crean y funcionan conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles según se expresa de los Artículos 1 al 24.

En esta clase de organizaciones, las decisiones tomadas tienen mayor fluidez que en las del sector público, toda vez que la dirección está asignada a uno o varios administradores profesionales o a un consejo de administración, quienes podrán ser socios o personas ajenas a ellas, y este órgano de gobierno flexibiliza los elementos de la decisión, toda vez que, a lo más que se supeditan es a un catálogo de políticas o carta de autorizaciones.

Las organizaciones de carácter social, por su parte, no tiene un capital monetario, sino un patrimonio, dado que se constituye con los recursos de los trabajadores, como es el caso de las sociedades cooperativas o aquellas que están controladas por un sindicato.

La dirección, administración y vigilancia interna de las sociedades cooperativas están a cargo de la Asamblea General, del Consejo de Administración, del Consejo de Vigilancia y de las Comisiones que designe la Asamblea General y la propia Ley de Sociedades Cooperativas en su Capítulo III del Artículo 34 al 48, por lo que en estas organizaciones, la Teoría de las Decisiones es aplicable en toda su magnitud, en cuanto al proceso decisorio se refiere.

La ley con el fin de coadyuvar con las personas en la realización de sus propios fines, crea una figura del Derecho llamada persona jurídica, que no es más que otra forma de denominar a una organización.

En el Derecho mexicano se reconocen dos clases de organizaciones jurídicas dentro del sector privado: las organizaciones jurídicas civiles y las denominadas mercantiles, encontrándose reglamentadas, las primeras, en el Código Civil; en tanto que, las

organizaciones jurídicas mercantiles tienen su reglamentación en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en la Ley de Instituciones de Crédito, entre otras.

Entonces, si hablamos de una organización jurídica civil, se debe constituir una sociedad, una asociación, una sociedad conyugal, o bien, una convención de los que se encuentran enmarcadas en el Código Civil, tal como la copropiedad y el fideicomiso; mencionándose lo mismo de las organizaciones o empresas mercantiles, que sólo pueden constituirse en una sociedad de las previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en la Ley de Instituciones de Crédito, de las cuales dispone las siguientes: Sociedad en Nombre Colectivo, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima, Sociedad en Comandita por Acciones, así como, una Asociación en Participación, de Servicios Coordinados y Empresa Integradora. La misma Ley General de Sociedades Mercantiles contempla a la Sociedad Cooperativa, aún y cuando ésta es regulada por la Ley de Sociedades Cooperativas, ordenamiento que las divide en sociedades de consumidores, de productores y de ahorro y préstamo.

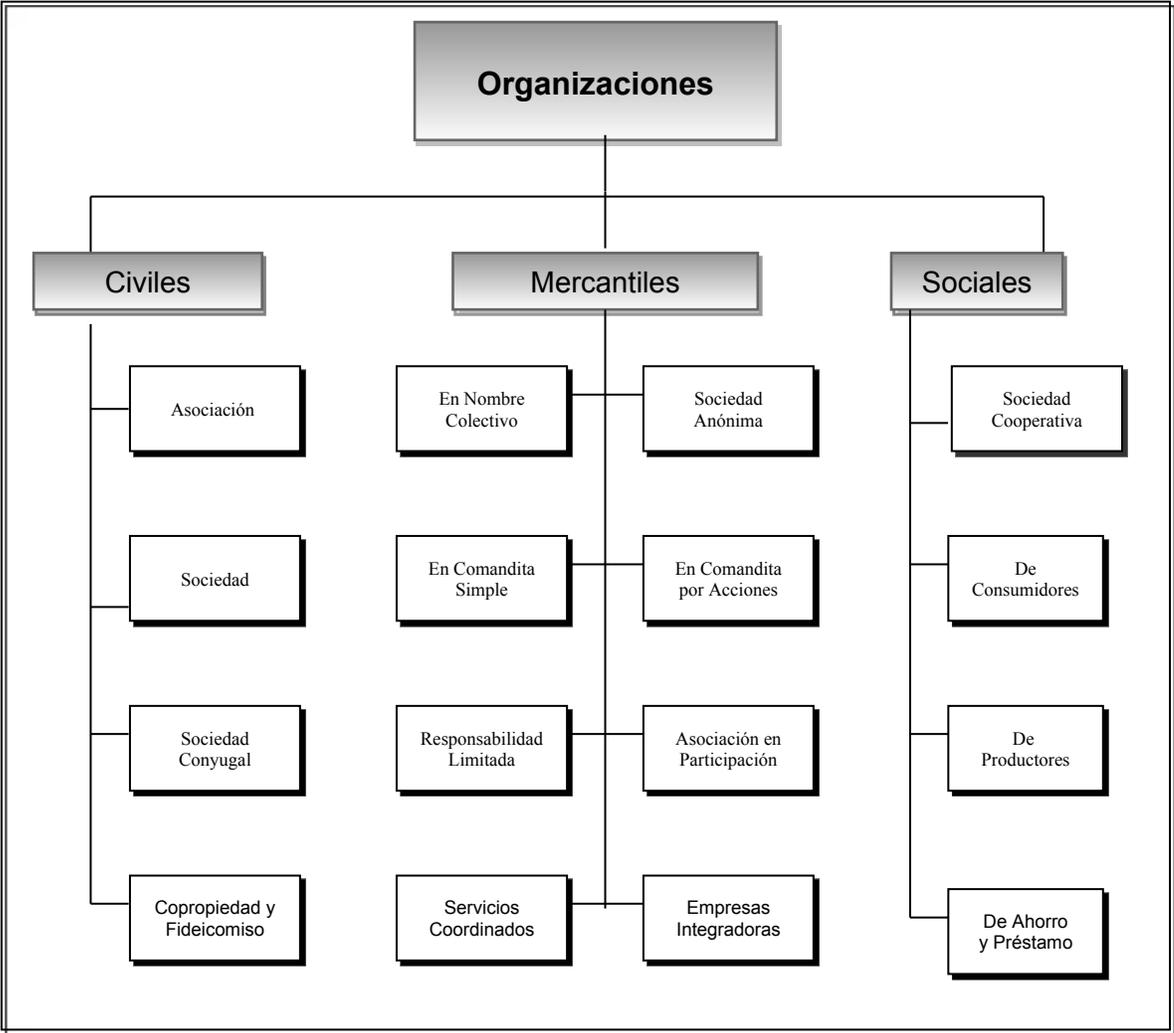
La Figura 4, da una idea de la amplitud de organizaciones que pueden ser creadas, tanto por personas físicas como por personas jurídicas u otras organizaciones. Sin embargo, la decisión sobre qué clase de organización a constituir, se supeditará a las consecuencias fiscales que generen factores tales como: la acumulación de ingresos, la transparencia de dividendos, la distribución de la propiedad patrimonial, así como, del control de la sociedad, es decir, de los fines preponderantemente económicos que se proponga realizar. Ya sea que constituya o no una especulación mercantil, situación que puede provocar efectos distintos ante las contribuciones por los diferentes regímenes

existentes en las disposiciones tributarias y que están subordinados a la política monetaria y fiscal, que instituyen la política económica del Estado.

Una vez creada la organización privada, está expuesta a varias consecuencias fiscales y legales, entre las cuales se mencionan las siguientes:

1. Cumplir con una gran cantidad de obligaciones tributarias, donde algunas son sustantivas y otras accesorias o de control, dependiendo de la diversificación del número y tipo de actividades desarrolladas en que se involucre la organización.
2. Determinar la base gravable para el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, para la sujeción de la tasa con que participa el Gobierno Federal y los trabajadores que, para el presente año, es del 30 y 10%, respectivamente.
3. Trasladar la ganancia a los socios o accionistas, a través de decretar y pagar dividendos aplicando en su caso, acreditación de ISR pagado por la sociedad que reparte el dividendo correspondiente, según Artículo 165 de la Ley de ISR.

Figura 4. Diferentes tipos de organizaciones



Fuente: elaboración propia basada en el Código Civil y Ley General de Sociedades Mercantiles.

4. Acatar una gran diversidad de disposiciones legales, que guardan íntima conexión con la materia fiscal, como la de carácter laboral, la mercantil, la civil, la legislación bursátil y otras.

De aquí que los objetivos de la organización deben ser planteados y replanteados, en función de las circunstancias de la política económica vigente, para salvaguardar el patrimonio de la sociedad y de los socios, tanto en materia fiscal, de seguridad jurídica, de rentabilidad, como de liquidez.

Respecto a las organizaciones públicas se tiene, también:

- 1ª. Ciertas obligaciones fiscales.
- 2ª. Cumplir con las obligaciones señaladas en su Ley Orgánica.
- 3ª. Tener un estricto control de su presupuesto.
- 4ª. Cumplir con las Leyes de responsabilidad pública, para atacar la corrupción.
- 5ª. En el caso de organizaciones que tienen como objetivo recaudar contribuciones deben manejar una estructura administrativa idónea para ello.

2.6.2. Planeación administrativa

El futuro no puede conocerse, pero sí puede planearse con base en la experiencia y las expectativas que se tengan del mismo. Sin embargo, todas las organizaciones conocen sus ingresos y gastos actuales, pero desconocen cuál será su situación financiera en el futuro, pero en cada caso, es posible realizar estimaciones y pronósticos de los niveles de ingresos y gastos que mantendrá en unos meses o años y, así, planear aspectos específicos como la generación de riqueza, el crecimiento, el endeudamiento, incluso, el cambio de actividad económica. (Figura 5).

Como el control de la organización radica en los altos ejecutivos, en los socios mayoritarios o en los funcionarios públicos de primer nivel, ya que recae en ellos la responsabilidad de acrecentar la productividad, con el mínimo riesgo. Objetivo que únicamente se logra mediante una adecuada planeación, que desde el punto de vista jurídico fiscal debe tener como propósito establecer políticas que brinden a los accionistas actuales y potenciales, así como a los funcionarios seguridad jurídica, protección de su inversión e incrementar el valor de las acciones cumpliendo en forma adecuada con sus obligaciones de carácter tributario y eliminando la corrupción en el sector público.

Esto sólo se logra con una implementación adecuada de la planeación dentro de la estructura administrativa. La planeación es el diseño de un futuro deseado y de los medios efectivos para realizarlos. Es decir, es una toma de decisión anticipada.

En este orden de ideas, la Teoría de las Organizaciones y la Teoría de las Decisiones se armonizan hacia la dirección de discernir sobre la conveniencia de integrar el patrimonio dentro del ámbito de actuación como persona jurídica y la organización privada, previendo el impacto de los diferentes regímenes fiscales existentes en las leyes fiscales, con base en la proyección de resultados, obtenidos de los presupuestos, programas y objetivos que se originan en la planeación, sin omitir las fases complementarias.

En el caso de los organismos públicos tributarios, básicamente han de sujetarse a la aprobación de sus presupuestos por parte de las legislaturas, para poder ejercer su actividad recaudatoria y, en el supuesto caso de realizarse un programa específico de planeación estratégica, de mejora continua, de transformación o de eficiencia y transparencia, como lo están realizando algunos de los organismos públicos

recaudadores, entre ellos, el INFONAVIT, IMSS, SAT y la Secretaría de Planeación y Finanzas, los cuales han tenido necesidad de solicitar ampliación presupuestal o el financiamiento correspondiente.

Aplicación del proceso de la administración en beneficio de la organización

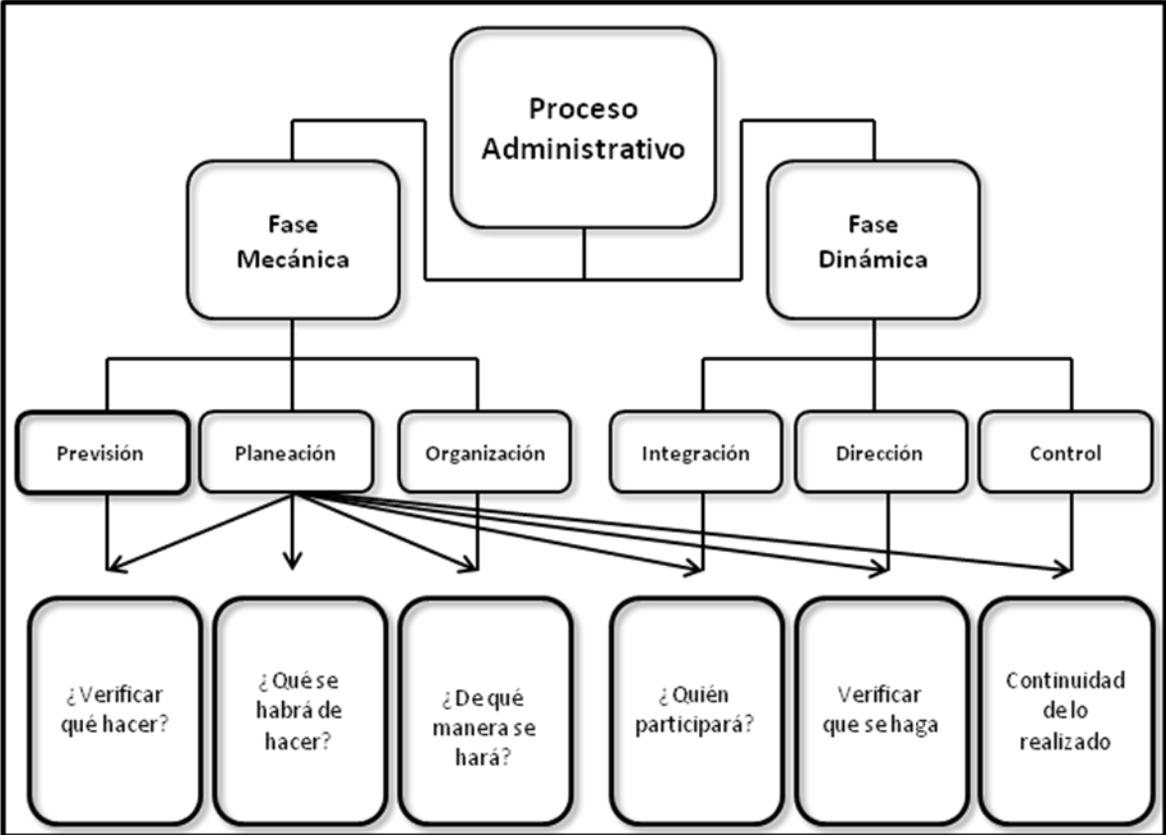
Como se observa en la Figura 5, la planeación tiene preeminencia en el proceso administrativo, ya que no se circunscribe a las actividades de la propia fase, sino que se inserta y se armoniza con las otras etapas del proceso de la administración.

La actividad de planeación ha cobrado vital importancia en la actualidad, debido al desarrollo tecnológico, la economía cambiante, el crecimiento acelerado el desarrollo profesional y la disponibilidad de información relevante que se poseen actualmente en las organizaciones. En esta actividad, se hace necesario tomar en cuenta las futuras expectativas económicas, los futuros contenidos de los ordenamientos fiscales, así como, los futuros cambios a los diferentes ordenamientos legales, es indispensable para lograr mayor proyección del futuro, sobre todo, al considerar la liquidez y rentabilidad, como ya quedó dicho.

2.6.3. Planeación financiera

Así pues, la organización debe diseñar las estrategias y tomar las decisiones sobre inversión y financiamiento a contar, partiendo de una consulta en todas las áreas fundamentales, para lo cual solicita los recursos monetarios a cada uno de los departamentos. A partir de esa información y de los planes de negocios, objetivos y metas de la organización, se presenta una propuesta del plan financiero, mismo que puede ser aprobado.

Figura 5. Planeación administrativa



Fuente: elaboración propia basada en ReyesPonce (2002)

En suma, la planeación financiera es, por tanto, un círculo a través del cual se tienen que considerar y conciliar el establecimiento de objetivos, metas y estrategias que permitan realizar efectivamente inversiones adecuadas y en beneficio de la organización, a la vez que deben determinarse los mecanismos por medio de los cuales se obtendrá el financiamiento necesario para ellos.

En las estrategias es donde se incrusta la Teoría de las Decisiones, como consecuencia directa de la existencia de varios caminos o cursos de acción alternativos, de los cuales sólo debe elegirse uno; elección que es el resultado de un proceso de toma de decisiones. Decidir y elegir es escoger la alternativa más adecuada o conveniente en determinada situación.

La toma de decisiones estratégica es el núcleo de la responsabilidad del titular. El administrador debe seleccionar constantemente qué se debe hacer, quién debe hacerlo, cuándo, dónde y, muchas veces, cómo hacerlo. En cualquier actividad, bien sea en la función de establecer objetivos o asignar recursos, la dirección debe ponderar el efecto de la decisión de hoy en las oportunidades de mañana. Después de establecer los objetivos, el administrador evalúa las alternativas futuras en función de esos objetivos.

Cualquiera que sea el método empleado como base del proceso decisorio, lo importante es la predicción de las consecuencias posibles de las decisiones que deben tomarse, y la evaluación y comparación de esas consecuencias para escoger la mejor alternativa. Establecidos los objetivos por alcanzar y tomada la decisión respecto de las acciones futuras, la tercera fase es la definición de la planeación.

De ahí que en toda actividad humana programable, se requiere el señalamiento expreso de las finalidades, metas o propósitos a que aspira el desarrollo de aquélla, para en esa forma, con el conocimiento concreto de estos propósitos, por parte de las

personas encargadas de desarrollarlas, así como el papel que desempeñan esas funciones, se establecen los procedimientos o programas para lograrlos, para llegar a obtener resultados positivos, para sentir la satisfacción de haber cumplido con lo previamente planeado.

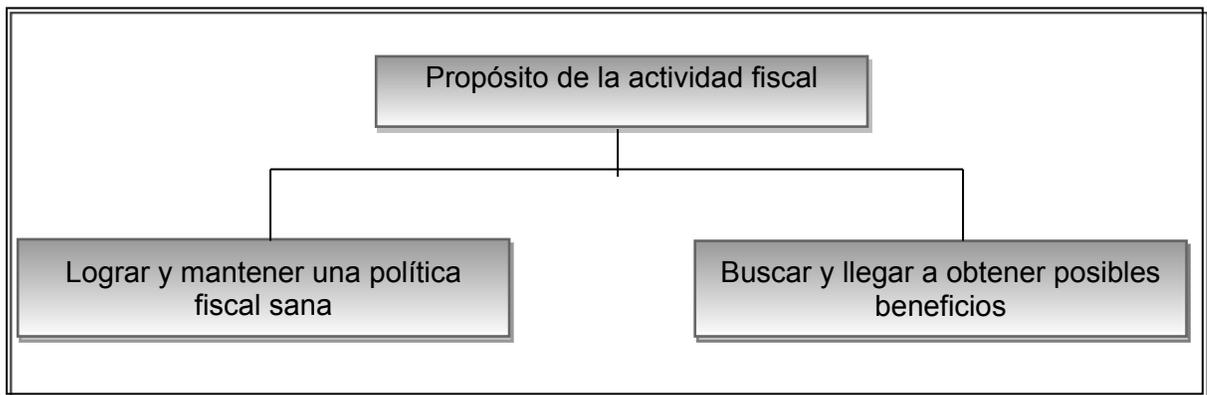
Para producir, toda organización requiere de recursos monetarios y para ello los directivos buscan y analizan todas las fuentes de financiamiento posible, seleccionan las más adecuadas en función de la capacidad de producción y de pago. Así, la planeación financiera implica estudiar las alternativas respecto a la entrada y salida de recursos.

Dentro de la planeación tributaria, el concepto fundamental es el conocimiento; con él pueden aplicarse no sólo una, sino varias estrategias encaminadas a lograr que una mayor cantidad de recursos se inviertan en la organización mediante la observación y aplicación de un plan estratégico que obviamente inserte en el mismo, el incremento de la recaudación y la búsqueda de evasores fiscales.

El desarrollo de la función tributaria en los organismos públicos, es para llegar a obtener resultados satisfactorios, al llevarla a cabo, es menester primeramente el precisar o definir los objetivos, propósitos o metas básicas de la función; el señalamiento expreso y preciso de lo que se pretende al llevar a cabo con esta función tributaria, y, de ahí, derivar el papel que juega la planeación estratégica tributaria.

Desde la perspectiva de esta investigación, son dos los propósitos fundamentales que de una u otra forma rigen y están rigiendo el desarrollo de toda actividad de tipo tributario dentro del organismo: lograr y mantener una política fiscal sana y buscar y llegar a obtener posibles beneficios, como mayor recaudación y eliminación de la evasión fiscal (Figura 6).

Figura 6. Objetivo tributario



Fuente: elaboración propia basada en De Malberg (1988).

Entonces se recalca; el organismo, el diseño, implementación o establecimiento de una serie de medidas y mecanismos son los que permiten la obtención de dichos resultados.

La organización privada, al igual que acontece en la organización pública, requiere de un conjunto de normas fundamentales que regulen su conducta y actividades, dictadas por el órgano competente que corresponda, la cual tiene también sus órganos ejecutores o encargados de cumplirlas debidamente.

De aquí la importancia y necesidad de esa estructura normativa, fundamental en el aspecto tributario. Una planeación estratégica tributaria podrá contar entonces con un valioso instrumento que le permite actuar debidamente, implantando o estableciendo medidas, instrumentos y mecanismos, que le permiten lograr y mantener una estructura tal, que sea indicativa de una sana política en la organización.

Dentro del marco de objetivos tributarios básicos, algunas otras metas que siempre debe tener la organización es la obtención de ahorros o beneficios; planes de inversión, programas de calidad en el servicio, programas de capacitación, sólo por mencionar algunos. Con base a estos mismos aspectos, ha de procurarse dentro de los marcos legales y mediante el uso de diversas alternativas viables y permitidas, reducir su carga presupuestal y buscar recaudar más contribuciones.

Naturalmente, la organización puede actuar prescindiendo de una planeación estrategia tributaria, pero bajo este supuesto sería tanto como navegar sin rumbo, de caminar casi a oscuras, de actuar en función de lo que se presente y no de lo que a futuro pudiera conseguirse en beneficio del organismo. Por eso se debe integrar una planeación estratégica tributaria a las actividades que se desarrollen, para así impulsar una cultura fiscal en la sociedad.

El planteamiento, en cuanto a considerar dentro del desarrollo de la función tributaria del organismo alguna forma de estrategia tributaria, en adición a las tareas ordinarias o aún en función de éstas, deberá estar inspirado en la Teoría de las Organizaciones y la Teoría de las Decisiones que se armonizan con el proceso de la administración, y más concretamente, en la planeación administrativa y financiera.

Se considera, por lo tanto, que la planeación fiscal en las organizaciones, por su propia naturaleza y porque involucra aspectos relevantes de control y planeación, se presta para sobrellevarla bajo ciertas cualidades y mecanismos que ofrece la Teoría Administrativa y la Teoría de las Decisiones que confluyen en la Teoría de las Organizaciones, según se pudo establecer en este apartado.

2.7. Teoría General del Estado y la Administración Pública Tributaria

2.7.1. Definición de Estado

Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica la realización de la totalidad de los fines humanos

Puede definirse también como: *“Unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”* Pina Vara (1980), Diccionario de Derecho.

El Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano de un determinado territorio, el estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones, Faya V. (1979).

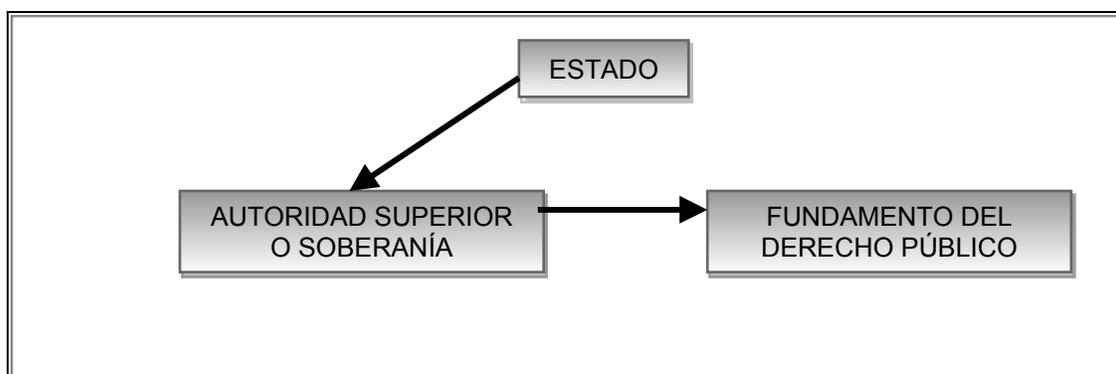
La función administradora del Estado se da mediante la administración pública, a través de un conjunto de organismos centralizados y descentralizados, según establece el Artículo 90 constitucional, Martínez López (1980).

Es de suma importancia mirar hacia la historia que tuvieron algunos países de Europa en relación de cómo estaba constituido el Estado, en este caso nos remitimos a lo que dice De Malberg (1988) en su libro de *Teoría General del Estado*, en el cual nos habla de que en Francia, un Maestro de la ciencia del Derecho Público como Esmein, definía al Estado por la “*autoridad Superior*” o “*Soberanía*” con que se halla investido y “*que no reconoce, naturalmente, a ninguna potestad superior o concurrente*”.

En esta definición se presenta a la soberanía como una cosa natural que existe por sí y no puede ser puesta en duda, Esmein afirmaba que la existencia de esta Soberanía que es “*la cualidad esencial del Estado*”(…) “*forma el fundamento mismo del Derecho Público*”, De Malberg (1998), (Figura 7).

Continúa diciendo De Malberg , el Estado se compone, ante todo, de seres humanos; no puede asentarse sino sobre actos de voluntad humana. Hasta en un país fuertemente regido como Alemania, la unidad del Imperio se apoyaba realmente sobre la colaboración cierta e intensa de la gran mayoría del pueblo alemán. Cuando los autores alemanes hacían resaltar la potestad dominadora, o sea en definitiva la fuerza de opresión, como la base primordial del Estado, querían indicar con ello, en realidad, que aquellas poblaciones del Imperio que, después de su incorporación al mismo, oponían aún resistencia al yugo de sus amos, se encontraban, a pesar de todo, traídas de nuevo a la unidad estatal por el sólo hecho de que se veían englobadas, con el resto del pueblo alemán, en una *organización* de conjunto, que sacaba su fuerza de voluntad de la masa misma de dicho pueblo.

Figura 7. Esencia del estado



Fuente: elaboración propia basada en De Malberg (1988).

Por lo tanto, no se trata de saber si el Estado supone la colaboración. Es evidente que ni el Estado puede prescindir de la colaboración de sus súbditos, ni éstos pueden prescindir de ciertas organizaciones estatales. La colaboración se halla en todas partes. Se encuentra ya en las elecciones por las cuales el Estado moderno pide a su pueblo que designe las personas que han de constituir sus órganos. Se encuentra de nuevo en la docilidad con la que la mayor parte de los ciudadanos, celosos de sus propias ventajas, muestran su conformidad a las leyes que aseguran el orden público o el desarrollo de la prosperidad nacional. Se revela asimismo, en la puntualidad con que aportan a la colectividad, pagando los impuestos.

¿En qué momento aparece la potestad del Estado? El mantenimiento del Derecho en el seno de la nación supone que el Estado posee, en el deseo de orden del conjunto de su pueblo, un punto de apoyo que le permite usar, con relación a cada miembro individual, los poderes de justicia y de policía que se originan para él de la organización estatal de la comunidad. Sin embargo, se reconoce que, en sus relaciones con los individuos, cuando hay que regular entre ellos intereses opuestos o pretensiones rivales, el Estado no puede ya contar con la colaboración de los propios interesados, puesto que éstos son adversarios entre sí y, además, una de las partes podrá a veces tratar de escapar a la intervención estatal, llega, pues, a ser indispensable admitir que el Estado interviene entre estas partes contrarias como autoridad superior, dotada de un poder que domina a los individuos y llamada, a separarlos imponiéndoles su decisión por medio de mandatos (Figura 8).

La supremacía del Estado sobre los individuos, es decir, la potestad estatal misma, en su carácter dominador, reaparece aquí con claridad, De Malberg (1998).

2.7.2. Elementos constitutivos del estado

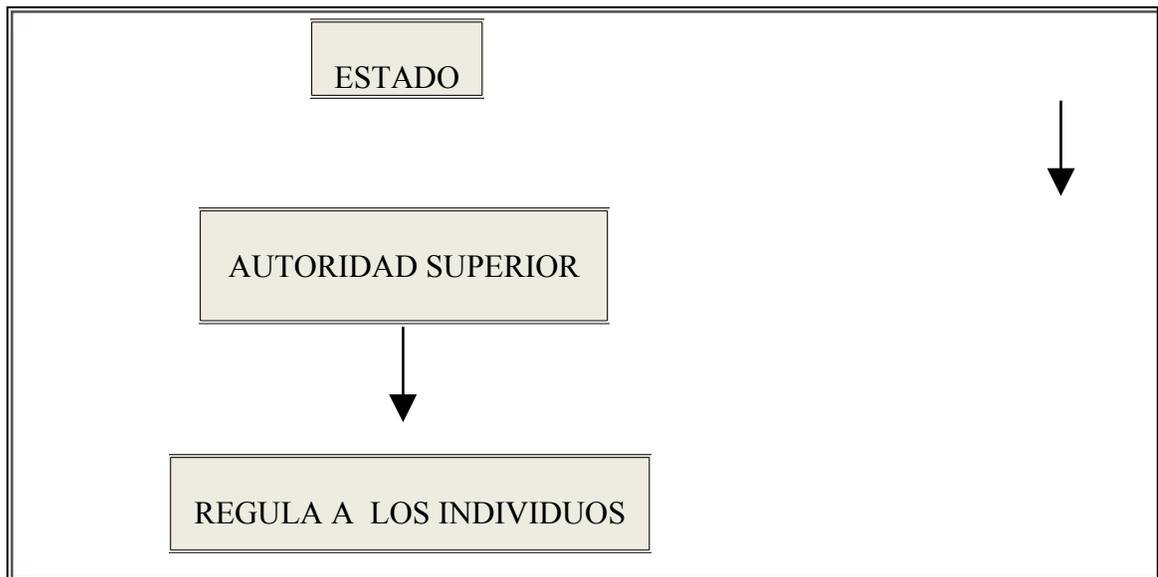
Se debe entender por Derecho Público el derecho del Estado, es decir, el derecho aplicable a todas las relaciones humanas o sociales en las cuales el Estado entra directamente en juego.

En cuanto al Derecho Constitucional, es como su nombre lo indica, la parte del Derecho Público que trata de las reglas o instituciones cuyo conjunto forma en cada medio estatal la Constitución del Estado.

Si se examinan los hechos, es decir, las diversas formaciones políticas a las cuales, por costumbre establecida, se da el nombre de Estado, se comprueba que los elementos Constitutivos que forman cada uno de estos Estados se reducen esencialmente a tres (Figura 9).

a) En cada Estado se encuentra desde luego un cierto número de hombres. Este número puede ser más o menos considerable. Un Estado es por lo tanto, ante todo, una comunidad humana. El Estado es una forma de agrupación social, lo que caracteriza esta clase de comunidad es que se trata de una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico y de interés privado, o inclusive de interés público local, que puede existir entre sus miembros. Las comunidades estatales se formaron englobando a todos los individuos que poblaban un territorio determinado en una corporación única, fundada sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de todas las diferencias que los separan, a los hombres que viven juntos en un mismo país: corporación ésta superior y general, que se ha constituido desde entonces un pueblo, una nación, la nación es, pues, el conjunto de hombres y de poblaciones que forman un Estado y que son la sustancia humana del Estado.

Figura 8. Autoridad del estado



Fuente: elaboración propia basada en De Malberg (1988)

Figura 9. Soberanía territorial



Fuente: elaboración propia basada en De Malberg (1988).

- b) El segundo elemento constitutivo de los Estados es el territorio. El territorio no es, pues, uno de los elementos que permiten que la nación realice su unidad, pero además, una comunidad nacional no es apta para formar un Estado sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra sobre la cual pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena. El Estado necesita imprescindiblemente poseer un territorio propio, porque ésta es la condición esencial de toda potestad estatal. Dentro de su territorio, la potestad del Estado se extiende a todos los individuos, tanto nacionales como extranjeros.
- c) Soberanía territorial. El Estado no tiene sobre su suelo una propiedad, sino únicamente una potestad de dominación a la cual se le da habitualmente, en la terminología francesa, el nombre de Soberanía territorial, una primera doctrina admite que el territorio es para el Estado objeto de un derecho especial de Soberanía, de modo que habría en la potestad estatal dos poderes distintos: uno que alcanza a las personas y otro que recae especialmente sobre el territorio, formando así una especie de potestad real. Parece más exacto admitir, de acuerdo con un segundo anterior, que el territorio concebido en sí mismo no es de ningún modo objeto de dominación para el Estado, sino que su extensión determina sencillamente el marco dentro del cual puede ejercer la potestad estatal o *imperium*, el cual no es, por su naturaleza sino un poder sobre las personas, De Malberg (1998).

Finalmente y por encima de todo, lo que constituye un Estado es el establecimiento, en el seno de la Nación, de una potestad Pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional, dentro de un territorio.

De acuerdo a lo que dice De Malberg en el libro de *Teoría General del Estado*, existen varias maneras de comprender la personalidad del Estado, según un primer concepto, que se encuentra sobre todo en la literatura alemana, la noción de la personalidad del Estado significaría que la organización estatal de un país tiene por consecuencia engendrar un ser jurídico enteramente distinto no solamente de los individuos que componen la nación, sino aún del cuerpo nacional de los ciudadanos.

La personalidad del Estado no es la expresión de una concentración personal de sus miembros en un ser jurídico único, sino que es el producto y la expresión de una organización real. El estado es, pues, una persona en sí, o para decirlo con más exactitud: lo que se encuentra personificado en el Estado no es la colectividad de hombres que contiene, sino el establecimiento estatal mismo, es sujeto de sus propios derechos, en efecto con admitir que la nación puede adquirir, por el hecho de su organización estatal, la cualidad de persona distinta de sus miembros individuales, cualidad por la que recibiría precisamente la denominación de Estado, el Estado debe ser considerado como una entidad jurídica absolutamente distinta de la nación, como si se tratara de una persona que adquiere consistencia.

El Principio de la soberanía nacional, dice que el Estado no es otro que la nación misma, así pues, la nación no tiene poderes, no es sujeto de derecho, no aparece como soberana sino en cuanto que está jurídicamente organizada y que actúa según las leyes de su organización, en otros términos, la nación no se convierte en persona más que por el hecho de su organización estatal, es decir, por el hecho de estar constituida en Estado. Del mismo modo que el Estado no puede constituir una persona fuera de la nación, la nación no tiene personalidad sino en y por el Estado,

Finalmente, los términos Nación y Estado no designan sino las dos caras de una sola y misma persona, o más exactamente, la noción de personalidad estatal es la expresión jurídica de la idea de que la nación, al organizarse en Estado, se encuentra por ello erigida en un sujeto de derecho el cual es precisamente el Estado: de modo que lo que personifica el Estado es la nación misma, estatalmente organizada (Figura 10).

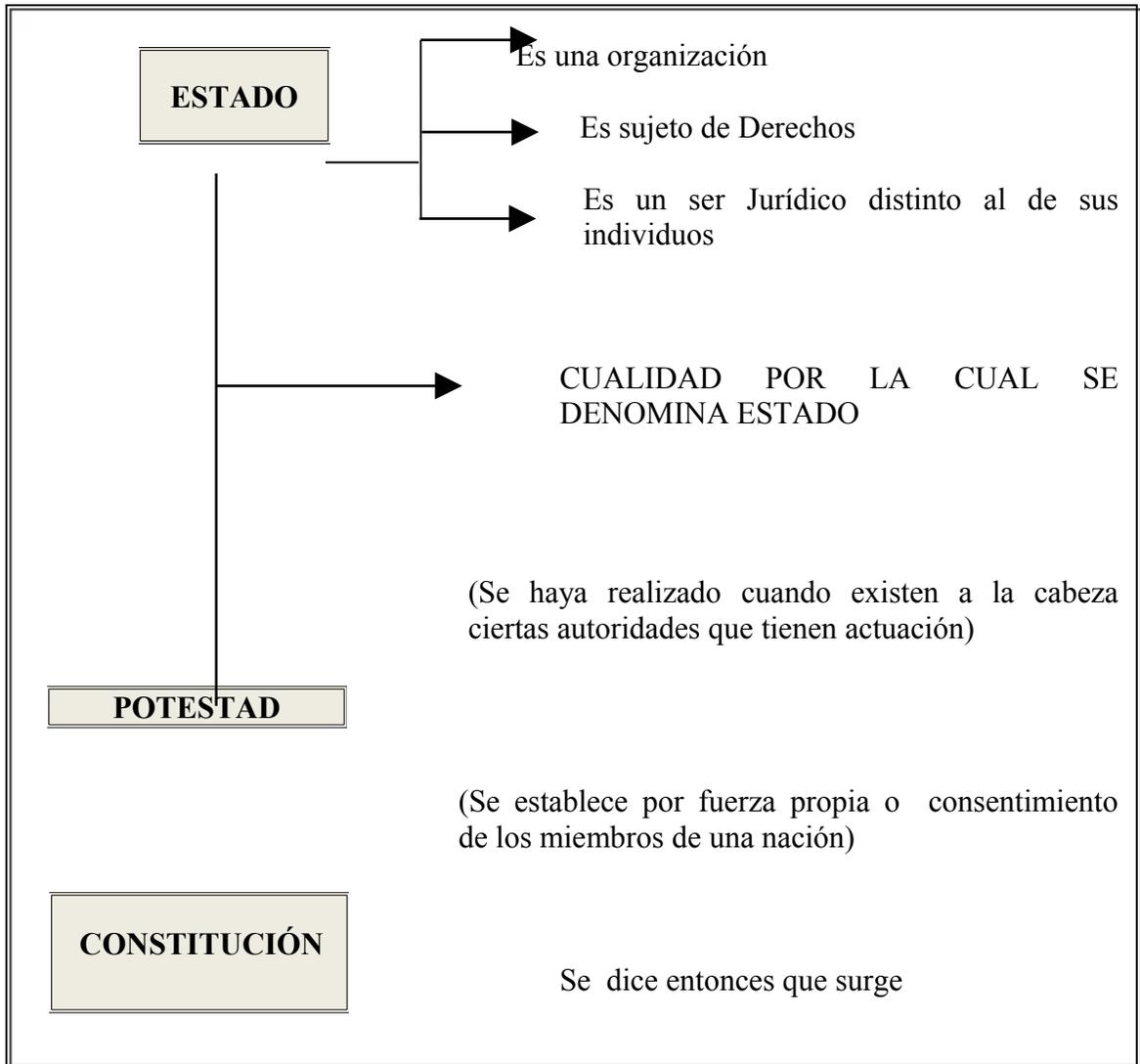
a) El Estado es una formación que resulta de que, en el seno de un grupo nacional fijado sobre un territorio determinado, existe una potestad superior ejercida por ciertos personajes o asambleas sobre todos los individuos que se encuentra dentro de los límites de ese territorio.

Desde el punto de vista de la Teoría jurídica general el Estado, poco importa la forma en que se ha establecido dicha potestad, y cómo sus poseedores efectivos fueron investidos en ella, ya sea por su propia fuerza o con el consentimiento de los miembros de la nación.

El Estado se haya realizado desde el momento en que existen a la cabeza del grupo ciertas autoridades que quieren y actúan por éste con una potestad que se impone de un modo estable, se dice entonces que el grupo posee una Constitución, es decir, una organización de la que resulta un poder efectivo de dominación ejercido por ciertos miembros del grupo sobre éste por entero. El poseedor puede ser un solo hombre, un autócrata, como puede ser la masa de ciudadanos activos.

b) Como persona jurídica el Estado es una formación resultante de que una colectividad nacional y territorial de individuos se halla, bien sea en el presente, en el transcurso del tiempo, es decir en una organización.

Figura 10. Base Jurídica del Estado



Fuente: elaboración propia basada en De Malberg (1988).

Lo que convierte a la colectividad en una persona con el nombre de Estado son sus órganos, pues ella misma, no tiene unidad, tampoco tiene voluntad única real, no adquiere esa voluntad sino cuando se encuentra organizada. La organización de la colectividad es el hecho generador inmediato de la personalidad estatal y tiene una realidad jurídica.

- c) El fundamento del concepto de personalidad jurídica es el mismo para todas las colectividades personalizadas que para el Estado, lo que convierte a un grupo o a un establecimiento en una persona es que se haya constituido en un organismo dotado de una capacidad de derechos propia.

De acuerdo a las Figuras 7, 8, 9 y 10, se puede decir que la soberanía nacional, al igual que en otros países del mundo, reside en la población. El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice lo siguiente: *“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”*. Y de igual manera el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice así: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libre y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*. Finalmente, cabe recordar que en los Estados Unidos Mexicanos la CPEUM, de acuerdo a lo que nos dice el Artículo 133, es la ley Suprema de toda la Unión.

Referenciado lo anterior en la administración pública, se encuentran los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, y dentro de ellos los organismos públicos

recaudadores que tienen su propia estructura administrativa y que realizan sus funcionarios con la potestad tributaria que establece el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgándoles la facultad de poder establecer sus propias contribuciones, situación que se denomina “*concurrentia impositiva*” que significa una doble o triple tributación y que mediante el sistema nacional de coordinación fiscal y la ley que regula al mismo denominada Ley de Coordinación fiscal, evita el que se genere una concurrentia, dentro de nuestro estado general denominado República.

2.7.3. Efectividad, productividad y transparencia administrativa dentro de los organismos públicos tributarios

La ley encargada de regular y establecer la creación de las diferentes secretarías y dependencias encomendadas al Poder Ejecutivo para el despacho de los negocios del orden administrativo, es la Ley Orgánica de la Administración Federal (LOAPF), la que en su Artículo 2, nos indica que se establecen las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Consejería Jurídica.

Dentro de las secretarías que la Ley Orgánica de la Administración Federal (LOAPF) regula, está la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las facultades de ésta las encontramos en el Artículo 31 de la propia ley. Algunas de las facultades y obligaciones que tiene son las correspondientes a las siguientes:

Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal

y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal; la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingreso de la federación; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría, cobrar los impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar, y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspecciones, así como la unidad de apoyo para la inspección federal y aduanera; representar el interés de la federación en controversias fiscales, entre otras.

Hasta antes de julio de 1997 y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Federal (LOAPF), la SHCP a través de su Secretaría se apoyaba y delegada asuntos a la Subsecretaría de Ingresos.

Fue el 01 de julio de ese año cuando el Sistema de Administración Tributaria (SAT) nace y sustituye a dicha Subsecretaría; el SAT entra en acción y define funciones como el cobrar las contribuciones antes señaladas, sin incluir las aportaciones de seguridad social, ya que éstas le competen al IMSS y al INFONAVIT, respectivamente, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Desde 1995 se viene madurando el proyecto de la creación del SAT, y el 15 de diciembre de dicho año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT), la cual regula y fundamenta al SAT. Se le considera como un órgano desconcentrado que tiene la responsabilidad de aplicar la

legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan, proporcionar y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Al crear este organismo se pretendió hacer más eficiente la recaudación, la coordinación con entidades federativas, la representación de la federación en controversias fiscales, y la dirección del ámbito internacional y aduanero.

Este organismo desconcentrado cuenta con autonomía de gestión para la consecución de sus labores y autonomía técnica para dictar sus resoluciones, pero en realidad debería tener una autonomía total con el fin de poder eliminar acciones que no permiten atacar de manera directa el problema social de la evasión fiscal, entre otras, el tráfico de influencias, la violación al tráfico aduanero y la no fiscalización a los negocios de familiares de políticos. A pesar de todo se considera la importancia del SAT.

En el régimen tributario del país se observa que mediante este organismo se ha venido incrementando la recaudación a través de la realización de diversos programas administrativos que incluyen campañas publicitarias e inversión en la generación de cultura tributaria, esto con el fin de atacar la evasión fiscal (Apéndice P).

Es trascendente que el SAT, a través de su Programa de Transformación, continúe haciendo eficientes los procesos de recaudación y fiscalización, eliminando el alto nivel de burocracia negativa y humanizando todas sus acciones.

Como parte de su programa para incrementar la eficiencia y transparencia, el pasado 12 de junio de 2003, se efectuaron diversas reformas a la Ley del Sistema de Administración Tributaria, asignándole obligaciones para proporcionar información a las

autoridades. También el Artículo 21 de la citada ley, fue adicionado, estableciendo que debe elaborar y hacer público un programa de mejora continua que establezca metas específicas sobre los siguientes conceptos:

- Combate a la evasión y elusión fiscales.
- Aumento esperado de la recaudación por menor evasión y elusión fiscales.
- Combate a la corrupción.
- Disminución en los costos de recaudación.
- Aumento en la recaudación por la realización de auditorías, con criterios de mayor rentabilidad de las mismas.
- Aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto.
- Mejores estándares de calidad en atención al público y reducción en los tiempos de espera.
- Simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento al contribuyente y el aumento en la recaudación esperada por este concepto.
- Indicadores de eficacia en la defensa jurídica del fisco ante tribunales.
- Indicadores de productividad de los servidores públicos y del desarrollo del personal del servicio de administración tributaria y
- Mejorar la promoción de los servicios e información que el público puede hacer a través de la red computacional y telefónica.

Actualmente el SAT tiene un programa que consiste en facilitar la forma de contribuir a través de los medios electrónicos. Prueba de ello es la obligación de contar con la firma electrónica avanzada, pretendiendo modernizar la metodología en cuestión

de presentación de trámites, declaraciones, consultas y diversos servicios que ofrece este proyecto, es parte del Programa Transformación que está llevando a cabo el SAT y que hemos mencionado en esta investigación, es un programa administrativo que integra 47 portafolios y que tienen como objetivo de fondo el ataque a la evasión fiscal.

Respecto a la información y transparencia con la que debe comenzar el SAT, el Artículo 22 de la LSAT, desde junio de 2003, lo obliga a proporcionar los datos estadísticos, necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione la siguiente información:

- Informes mensuales sobre la evolución de la recaudación.
- Informes trimestrales sobre la evolución de la recaudación, dentro de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública y
- El presupuesto anual de gastos fiscales, entendiendo como el monto que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, tratamientos y regímenes especiales, estímulos, diferimientos de pagos, deducciones autorizadas y condonaciones de créditos establecidos en las leyes tributarias.

De acuerdo con publicaciones que ha hecho el SAT a través de la SHCP, las cifras en los últimos diez años se han incrementado año tras año como lo muestra la Tabla 3. Es evidente el crecimiento de 1997 y 1998, que es cuando empieza a ejercer sus funciones el SAT, entonces los resultados son en parte por su creación y productividad, y en parte por la estrategia que se ha llevado a cabo para optimizar la recaudación. Este mismo efecto se refleja hacia algunas entidades federativas con las que la SHCP tiene convenios de colaboración administrativa en materia de coordinación fiscal, así también el INFONAVIT, a través de su planeación estratégica, ha logrado tener una

transformación total en su imagen y en el fortalecimiento de sus funciones, generando una recaudación más amplia en materia tributaria (Apéndice P). Todo esto es la evidencia de que se está intentando cambiar la cultura fiscal de los mexicanos, la cual es sumamente limitada e históricamente el mal manejo de los recursos públicos no ha sido favorecedor.

Respecto al ámbito relacionado con la transparencia de la información en la administración pública federal, nos encontramos con el siguiente ordenamiento: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002, que nace para regular la administración, publicación y acceso de la información pública en posesión de los Poderes de la Unión y demás órganos constitucionales autónomos.

De un análisis efectuado al Artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental se permite monitorear la gestión pública de nuestro sistema tributario, pero en su Capítulo III clasifica cierta información como confidencial y reservada, ello deja amplitud a que la autoridad solo proporcione la información que desee, ya que de esa clasificación encontramos la siguiente información:

- La que comprometa la seguridad nacional, pública o la defensa nacional.
- La que dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- La que cause perjuicio a las actividades o verificación del cumplimiento de las leyes y de recaudación de las contribuciones.

Tabla 6

Comparativo de ingresos anuales tributarios de la última década

INGRESO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
TRIBUTARIOS	202,642,311	226,006,204	312,115,330	465,335,375	521,682,406	581,703,417	
ISR	84,733,420	97,161,996	135,100,709	189,727,386	216,123,404	258,754,210	
IVA	66,353,011	72,109,605	97,741,586	137,626,718	151,183,503	189,605,997	
IEPS	26,972,927	29,695,233	45,351,139	96,358,907	106,703,716	81,544,104	
Importaciones	13,256,840	14,854,746	18,102,603	24,223,772	27,302,796	32,861,386	
Suntuario	ND	ND	ND	ND	ND	ND	
Otros	11,326,113	12,184,624	15,819,293	17,398,592	20,368,987	18,937,720	
CRECIMIENTO		10%	28%	33%	11%	10%	
INGRESOS	2001	2002	2003	2004	OCT. 2005	PROYECTADO	
TRIBUTARIOS	654,870,334	728,283,774	766,582,327	770,119,670	675,144,339	810,173,207	
ISR	285,523,140	318,380,336	337,015,451	345,217,551	323,515,458	388,216,550	
IVA	208,408,098	218,441,650	254,433,414	285,022,736	259,986,686	311,984,023	
IEPS	110,688,842	136,257,219	117,758,199	85,245,002	44,361,797	53,234,156	
Importaciones	28,902,099	27,232,999	26,897,805	29,521,035	21,561,643	25,873,972	
Suntuario	0	1,852,767	265,561	0	0	0	
Otros	21,348,155	26,118,803	30,212,897	25,113,346	25,718,755	30,862,506	
CRECIMIENTO	11%	10%	5%	0.46%		4.94%	

Fuente: www.sat.gob.mx

- La de datos personales que requieran consentimiento de los individuos, entre otras.

El Artículo 27 de la LSAT expresa la obligación que sobre transparencia e información les impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental y difundirá entre la población a través de páginas electrónicas información sobre legislación, reglamentos y disposiciones de carácter general, así como las tablas, el pago de impuestos dentro de las 24 horas siguientes a la generación de la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental hizo que se diera un gran paso a la transparencia de la información pública. En este sentido se ha tenido un gran avance y por ende, una herramienta para consultar las inquietudes a lo largo de la investigación.

2.8. Marco jurídico del ámbito tributario

Las organizaciones públicas en su correlación con el medio en que se desarrollan y sobre todo cuando son de carácter recaudatorio como lo es el SAT, el IMSS y el INFONAVIT, entre otros, deben de mantener una armonía con los contribuyentes, basada en legalidad tributaria.

Los organismos públicos recaudatorios deben actuar con fundamentos constitucionales ante la sociedad, así como en una estructura ante las personas que la manejan y ante los tipos gobierno estatal, municipal y federal, así también, los contribuyentes tendrán la obligación de actuar dentro del ámbito constitucional, razón por la cual incorporamos, dentro de nuestra investigación el marco jurídico del ámbito tributario, (Apéndice A) ya que éste deberá regular el comportamiento de ambos actores, el gobierno a través de sus organismos públicos tributarios y el ciudadano obteniendo su carácter de contribuyente.

2.8.1 Principios teóricos de tributación de Adam Smith. Investigación de la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones, principio de justicia, certidumbre, comodidad y economía y correlación con los principios tributarios constitucionales

Es imprescindible pensar el hecho de que desde el siglo XVIII el economista inglés, Adam Smith, emitió las máximas y los principios que se encuentran en sus ideas

expresadas en su obra clásica titulada *Investigación de la Naturaleza y Causas de las Riquezas de las Naciones*, obra que consagra cuestiones fundamentales de la economía política, dentro de su libro V sobre las características de los tributos. En él ha establecido los principios teóricos elementales los cuales se ven inmersos con plenitud dentro de la estructura tributaria de México. Smith parte de la premisa de que “*Las cosas al fin se han de manejar siempre por hombres*”. Sus talentos, por grandes que sean, están sujetos a la flaqueza humana que por fatal herencia nos legaron nuestros primeros padres, expresa Arrijoja (1985).

Smith, en su investigación desarrolla los principios elementales a los que debe subordinarse toda norma jurídica fiscal, a efecto de integrar productivamente a la acción tributaria, de ello se expresa una síntesis de sus 4 máximas y se correlacionan con los principios constitucionales señalados en el Artículo 31 fracción IV.

Principio de justicia

Es igualdad de la contribución, equidad o falta de equidad, y su proporcionalidad correspondiente, se desdobra en dos sub principios:

- El de generalidad.
- Uniformidad.

Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto les sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes. Es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. Los gastos de Gobierno, en lo que concierne a sus súbditos de una gran nación, vienen a ser como los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales, sin excepción, están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos

intereses. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.

Principio de certidumbre

El tributo debe ser cierto y determinado. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es material de importancia, que una desigualdad considerable no acarrea, un mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adecuada, todo deber ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona. Donde ocurra lo contrario, resultará que cualquier persona sujeta a la obligación de contribuir estará más o menos sujeta a la férula del recaudador, quien puede, muy bien, agravar la situación contributiva, en caso de malquerencia, o bien, lograr ciertas dadas, mediante amenazas.

La incertidumbre de la contribución

Da pábulo al abuso y favorece la corrupción de cierta gente que es impopular por la naturaleza misma de sus cargos, aun cuando no incurran en la corrupción y abuso.

Como se observa estos principios están inmersos en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política y se soportan con el Principio de Legalidad en el sentido de que toda disposición de carácter tributario debe estar plasmada en una Ley, lo anterior refleja el que toda disposición de carácter tributario sea de aplicación estricta debiendo estar integrada por 5 elementos esenciales, según Artículos 5 y 6 del Código Fiscal de la Federación, los cuales describimos a continuación:

El objeto. Este elemento se identifica con el siguiente cuestionamiento, ¿qué busca la Ley? Cuando hablamos de un impuesto directo, busca gravar el ingreso que genera el

contribuyente y cuando hablamos de un impuesto indirecto, grava actos o actividades que realice el contribuyente.

El sujeto. ¿A quién busca gravar la ley? En esencia, las disposiciones fiscales mexicanas gravan tanto a personas físicas como a personas morales que generan el ingreso o realizan el acto proveniente del territorio nacional, o siendo residentes en México, generan ingresos del extranjero.

La base. ¿Sobre qué se pagará la contribución? Este elemento se refiere a la cantidad sobre la cual se aplica la tasa o tarifa para determinar la contribución correspondiente.

La tasa o tarifa. ¿Cuánto pagará el contribuyente? Es el porcentaje o los rangos para aplicarse a la base y determinar la contribución correspondiente.

Época de pago: ¿Cuándo pagar la contribución? Se refiere a la fecha específica en la que debemos cubrir el pago.

Tomando como referencia lo anterior, a pesar de que los principios de Adam Smith son localizables en la Constitución; en la práctica, el sistema fiscal mexicano no ha podido realizarlos con efectividad ya que los contribuyentes no dan un cumplimiento fiel a sus obligaciones tributarias.

Cuando el contribuyente incurre en una evasión fiscal ilícita, sobre todo realizando actos simulados y evitando el pagar las contribuciones tales como los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora, los cuales se explican a continuación, pueden equipararse a un delito de defraudación fiscal, tal y como se señala en el artículo 108 y 109 en el Código Fiscal de la Federación.

Las contribuciones que deben cubrirse en el país son las que detalla el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y las que a continuación describimos:

- Impuestos. Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.
- Aportaciones de seguridad social. Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las 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 proporcional por el mismo estado.
- Contribuciones de mejora. Contribuciones de mejora son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por las obras públicas.
- Derechos. Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por percibir 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 la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Principio de comodidad del pago

Todo implica que debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente. Un impuesto sobre la renta de las tierras o de la casa, pagadero en el

momento mismo en que el dueño las cobra o percibe con la mayor comodidad para el contribuyente, pues supone que en esa época se halla en mejores condiciones de satisfacerlo.

Este principio es el que a pesar de que el economista Adam Smith lo emitió desde el Siglo XVIII, en nuestra actualidad debe ser considerado de gran trascendencia para definir el momento oportuno en que los contribuyentes deben pagar la contribución respectiva.

La Constitución Política en su Artículo 31, Fracción IV establece el Principio de legalidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que dentro de éste debe estar también inmerso, como se señala anteriormente, la época de pago, esto lo expresa el economista Adam Smith.

Principio de economía en la recaudación

Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresen en el desarrollo público, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda.

Cuando la exacción requiere un gran número de funciones, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos superan otra contribución adicional sobre el pueblo; cuando el impuesto es de tal naturaleza que oprime la industria y desanima a las personas para su dedicación a ciertas actividades que proporcionaron empleo y manteniéndose un gran número de personas y cuando las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlo, eliminando los beneficios que la comunidad, podría retirar del empleo de sus capitales.

Al respecto, siempre es trascendente que la autoridad cuide que la contribución establecida soporte tanto el capital de los contribuyentes como a la generación de arrendamientos que deberá tener el propio estado. Esto es, que la contribución sea proporcional y equitativa como lo establece el Artículo 31 en su Fracción IV de la CPEUM.

2.8.2. Jerarquía de leyes aplicables a la administración tributaria y métodos de interpretación jurídica

Tomando en cuenta el principio de Supremacía Constitucional, se observa la clasificación de las diferentes normas que rigen las actividades económicas dentro del marco jurídico que existe en el país, y que ha de considerar lo que establecido en el Artículo 133 de la Carta Magna, se menciona:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

De acuerdo a la pirámide kelseniana, se desprende del párrafo transcrito anteriormente, que en primer orden, está la Constitución Federal, los tratados internacionales que el Estado mexicano haya ratificado, las leyes federales, las locales, etc.

Los tratados, fuera del Estado, se rigen por el principio *pacta sunt* (los pactos deben ser cumplidos), pues como señala Garza, (2003), “*ya que a los estados de la comunidad mundial sólo los obliga la voluntad de obligarse comunitariamente, no obstante que más adelante surjan nuevos ordenamientos que rijan a la comunidad, como es la europea, por su tratado de Maastricht* Pero, hacia adentro, los tratados son ley, así lo

contempla y ha hecho plena interpretación la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en el Derecho mexicano.

Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... *serán la Ley Suprema de toda la Unión* ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones.

Esta Jurisprudencia expresa, que por lo tanto, los tratados internacionales como los descritos en la Tabla 7, no pueden estar encima de la Constitución, pero sí por encima de leyes locales. Sin embargo, hay autores que mencionan, que en virtud de que los tratados y las leyes locales están por debajo de la Constitución, no tienen supremacía ni orden

jerárquico entre éstas. Respecto a este criterio, el punto de vista de este estudio no coincide, puesto que la misma Constitución establece un orden jerárquico.

Tabla 7

Tratados internacionales vigentes

País	Tratado
Rumania	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Rumania para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta y el Capital.
Irlanda	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos e Irlanda para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta y sobre las Ganancias de Capital.
Chile	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta y al Patrimonio.
Portugal	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos Sobre la Renta.
España	Protocolo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del reino de España por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal del 21 de noviembre de 1978.
Noruega	<p>° Convenio para Evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuesto Sobre la Renta y sobre el Patrimonio, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Noruega.</p> <p>Estatus: Vigente</p> <p>° Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo. Protocolo Adicional relativo a la Importación de Documentos y de Material de Propaganda Turística. Depositario: ONU.</p> <p>Estatus: Vigente</p> <p>° Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera.</p> <p>Depositario: Bélgica.</p>

Fuente: elaboración propia

Antes de comenzar con las clasificaciones del orden jerárquico de las demás leyes y normas que rigen la actuación del individuo dentro del marco jurídico de la administración fiscal, se hará una descripción breve de: ley, reglamentos administrativos, circulares, y se incluirán dos excepciones a la división de los poderes que son el Decreto Ley y Decreto Delegado.

La ley es un acto administrativo para crear situaciones jurídicas, generales, abstractas e impersonales, pero aquí se encuentran diferentes leyes que van a tener su propio orden jerárquico:

1. Ley Orgánica: Extensiones de la Constitución que se crean fundamentalmente para el desarrollo de la sociedad, otorgadas por el Poder Legislativo.
2. Ley reglamentaria: Esta ley reglamenta un capítulo o renglón específico de la Constitución.
3. Ley ordinaria. Las leyes ordinarias constituyen el tercer escalón en la jerarquía jurídica de un Estado, tras la ley constitucional y las leyes orgánicas.
4. Ley sustantiva. Es una ley que contiene la esencia y el fondo de los actos jurídicos.

Los reglamentos (administrativos) son actos emanados del Ejecutivo para crear situaciones jurídicas, generales abstractas e impersonales. Su objetivo es detallar, desarrollar o complementar los principios generales establecidos en una ley y sus características son las siguientes:

1. Facultad reglamentaria Art. 89, I constitucional: *“previendo en la esfera administrativa su exacta observancia”*.
2. Es una facultad exclusiva del Presidente, Art. 92 constitucional.
3. No existen reglamentos autónomos.
4. Una vez que se abroga una ley, su reglamento deja de existir.
5. Por una ley pueden existir uno o varios reglamentos.

Los principios de los reglamentos son los siguientes:

1. Reserva de Ley: No puede ir más allá de la ley.
2. Preferencia de Ley: No puede estar en contra de las normas establecidas en la ley.

Las circulares son actos emanados por funcionarios jerárquicamente superiores que dan criterios para crear situaciones jurídicas, generales, abstractas e impersonales.

Del artículo 35 del Código Fiscal de la Federación (CFF) se desprende que:

- No nacen obligaciones.
- Surgen derechos siempre y cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

-Decreto Ley, ésta es una facultad exclusiva del Ejecutivo y se da directamente en la Constitución, en el Artículo 131, el cual menciona que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

-Decreto Delegado: Éste se da sólo en casos de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, y sólo el Presidente en común acuerdo con los titulares de cada Secretaría, podrá suspender las garantías, de acuerdo con el Artículo 29 constitucional.

Una vez expuestos los conceptos anteriores se puede entender claramente la jerarquía de leyes y entonces, por debajo de la Constitución y de los Tratados internacionales, se puede ubicar a La Ley de Ingresos de la Federación, que queda catalogada entonces como una ley reglamentaria, pues se enfoca específicamente a un renglón de la

Constitución, que es el listado de los ingresos que debe percibir la Federación en un determinado ejercicio fiscal. De aquí surgen dos principios fundamentales:

1. Principio de Legalidad en materia tributaria, que se refiere a que todas las contribuciones deben estar establecidas en una ley.
2. Garantía de Seguridad Jurídica, todas las contribuciones deben estar establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación.

Una jurisprudencia que nos habla acerca de la jerarquía en cuanto a la Ley de Ingresos de la Federación, respecto de otras leyes es la siguiente:

Séptima Época

No. de Registro: 391,751

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Materia(s): Administrativa

Volumen: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 861

Página: 658

Genealogía: 7ª. ÉPOCA: VOL.42 PG.149

7ª. ÉPOCA TCC: TOMO X PG. 3352

APÉNDICE '75: TESIS NO APA

APÉNDICE '85: TESIS NO APA

APÉNDICE '95: TESIS 861

-La Ley de Ingresos de la Federación. Pueden modificar o derogar a las leyes fiscales especiales.

Este Tribunal Colegiado ha acogido el criterio de la Suprema Corte de Justicia (Compilación de 1965, Primera Parte, ejecutorias del Pleno, página 58), en el sentido de que las leyes de ingresos de la Federación tienen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial, y de que, por tanto, pueden modificar o derogar a dichos ordenamientos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Revisión fiscal 116/70. Industrias Unidas del Pacífico, S. A. 30 de junio de 1970.

Amparo directo 278/70. Banco Nacional de México, S. A. 20 de agosto de 1970.

Amparo en revisión 1070/70. Algodonera de Monterrey, s. A. 29 de noviembre de 1971.

Amparo en revisión 922/70. Algodonera del Golfo, S. A. 13 de diciembre de 1971.

Amparo en revisión 1500/71. Algodonera del Golfo, S. A. 21 de enero de 1972.

De acuerdo a los textos anteriores, se puede desprender el siguiente orden jurídico para las leyes y normas fiscales:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tratados internacionales.
3. (Decreto ley).
4. Ley de Ingresos de la Federación.
5. Leyes Fiscales que Emanan de la LIF (leyes sustantivas).
6. Ley del impuesto Sobre la Renta.
7. Ley del impuesto al valor Agregado.
8. Ley del Impuesto al Activo.

9. Ley de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, entre otras.
10. Circulares, Reglamentos, Resoluciones, Normatividad.
11. Derecho Común.

2.8.3. Métodos de interpretación jurídica

En el Derecho, para leer o saber lo que quiere decir una ley, no sólo basta el acto lector y tratar de entender lo que dice dicha ley, hay escuelas de interpretación, como la Escuela o Teoría absolutista, que se basa en el aforismo “*quod non est in codice non est in mundo*” que significa: “*Lo que la ley literalmente no dice no hay razón alguna para suponerlo incluido en ella*”.

Otra escuela de interpretación es la Teoría de la voluntad del legislador o Teoría subjetiva que basa su labor interpretativa en encontrar precisamente lo que el legislador quiere lograr, a esta escuela también se le llama como escuela de la Exégesis (Principio de interpelación jurídica).

Otra escuela es la Objetivista, que pretende, dice Garza (2003), separar la voluntad psicológica del legislador de la que está contenida en el propio texto legal.

Por último, la Escuela de la Interpretación libre, ésta pretende que el juzgador, como miembro de la sociedad e intérprete del sentir popular, ante las imperfecciones de la ley, ha de crear la norma adecuada.

Una vez que se han visto las diferentes escuelas, y revisado de lo que trata cada una; la escuela que más se apega a este estudio, es la de la Teoría subjetiva, pues en la interpretación de la legislación, se intenta buscar la exégesis de la ley, pues se trata de llegar a lo que el legislador desea, se busca lo que llaman muchos tratadistas el “*espíritu de la ley*”, pues si se interpreta literalmente la legislación fiscal, se cae en

malas interpretaciones, ya que estas leyes no son muy precisas en muchos de los conceptos que se están manejando.

De los métodos que se aplican en las normas jurídicas tributarias se encuentran los siguientes:

Método exegético: Este método utiliza el sentido literal o gramatical de las palabras, en este método se expresa el principio de legalidad, pues expresa Garza (2003), *“se basa en el texto impreso de la ley tributaria y, por tanto, tiene más importancia que en otras ramas del Derecho”*.

Método de la finalidad de la ley: Éste se refiere al sentido lógico de las palabras lo que se conoce como *ratio legis*, este método se utiliza en algunas disposiciones que no son de aplicación estricta.

Método histórico: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha aceptado este método estableciendo que la exposición de motivo de una ley:

“procura elementos para la interpretación auténtica de la ley, al expresar la opinión de los legisladores, mismos que elaboraron el precepto normativo y no es posible desentenderse de la intención expresamente declarada por la autoridad legislativa, que recibió y admitió una iniciativa de ley y que en vista de ella dictó una disposición de carácter general”.

Método sistemático: Menciona que *“pone en relación la norma interpretada con todo el conjunto de disposiciones jurídicas que constituyan el todo del cual aquella forma parte”*, a lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa agrega:

“los preceptos de una legislación deben interpretarse principalmente en el sentido de que no se contradigan”(…) “un precepto debe ser interpretado en relación con los demás de la misma ley”(…) “no debe olvidarse el principio de hermenéutica jurídica que dispone que los preceptos de una ley deben interpretarse armónicamente”.

Método de significación económica: Este método está establecido en el Ordenamiento tributario alemán, el cual afirma: *“Para la interpretación de las leyes de*

impuestos se debe atender a su fin, a su significado económico y al desarrollo de las circunstancias”.

De acuerdo al análisis anterior se descubre que: no precisamente se deben de interpretar las leyes literalmente, pues se puede cometer errores en la aplicación de las leyes tributarias para nuestra planeación fiscal, ya que se deben de tomar en cuenta varios factores, como son los económicos, la lógica, lo que pretende el legislador y no basta sólo enfocarse en ver el texto de ley.

Delito Tributario: En Derecho la doctrina ha adoptado dos actitudes opuestas en lo que se refiere a la naturaleza del ilícito fiscal. Para unos existe un solo tipo de ilícito con idéntica naturaleza y con diferencias de accidente, por lo tanto el delito y la contravención son sustancialmente idénticos. Para la otra escuela, existen naturalezas diferentes entre delitos e infracción, las diferencias son sustanciales, y ello motiva la existencia de un derecho tributario administrativo, estrictamente contravencional.

Se debe indicar que el ilícito fiscal, o la infracción o violación tributaria es decir, el hecho u omisión que lo constituyen, “...es cualquier conculcación de las normas jurídicas que contienen las obligaciones sustantivas o formales de contenido tributario”, Garza (2003).

2.9. Introducción al problema de la evasión fiscal

El Sistema Tributario Mexicano es regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde emanan los principios que rigen su función.

Dentro de dichos principios se encuentra el del destino del ingreso, en este se establece el que los mexicanos deben de contribuir y que esas contribuciones han de destinarse para sufragar el gasto público, según lo establece el Artículo 31 fracción IV de la CPEUM, señala Arrijoja (1985).

Los principios constitucionales deben ser cumplidos con fidelidad, con el objeto de que los contribuyentes estén motivados al cumplimiento el pago de sus contribuciones. El Principio de generalidad tributaria a pesar de no ser de universalidad, es un principio en el que se obliga a los mexicanos con una situación jurídica prevista en la Ley, a cubrir sus contribuciones respectivas teniendo éstas lo que establecen otros dos principios: proporcionalidad y equidad. Cuando dichos principios no se cumplen con firmeza se inicia un desaliento entre la ciudadanía y por ende un incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Se ha enmarcado el hecho de analizar a profundidad que el incumplimiento a los principios constitucionales de generalidad tributaria, proporcionalidad, equidad, y del principio del destino del ingreso repercute de manera negativa en la recaudación fiscal, a través del fenómeno de la evasión, Tapia (2003).

Si se toma como punto de partida que el Sistema Tributario Mexicano es uno de los más complejos del mundo, entonces se comprende que la consecuencia es que se genere la evasión con una frecuencia contundente, ya que su complicada estructura organizacional, su normatividad interna, la falta de remuneraciones justas y razonables; la escasez de conocimientos por la mayoría de sus integrantes; la continua variación de las disposiciones fiscales, la no simplificación administrativa, la deshonestidad incontrolable en los procesos de comercio internacional; específicamente en el ámbito aduanero, entre otras; son el inicio del proceso que propicia el incumplimiento de los principios constitucionales. Como son el de contribuir para sufragar el gasto público tanto para la Federación, Estados y Municipios, situación que es violada con la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual tiene como objetivo evitar la concurrencia fiscal o sea eliminar la doble tributación, para eso deja de ser, el

Sistema Fiscal Mexicano, un sistema puro según su origen constitucional y genera un centralismo que provoca poder y falta de distribución equitativa de la recaudación y del tesoro, efecto que genera el tener que existir una verdadera administración pública tributaria.

El hecho de operar bajo el esquema de un sistema centralista, puede dar lugar a la desviación de los recursos financieros por parte de sus operadores, lo que en la realidad, en un ambiente en el que priva la impunidad, es común que los ex-funcionarios, en su mayoría, terminen su período sexenal con una riqueza realmente injustificable, situación que provoca alteraciones en los pensamientos y sentimientos de los mexicanos y que los lleva a una desconfianza total y en consecuencia, una falta de cooperación contributiva.

El violar el ámbito constitucional, específicamente el legislar mediante resoluciones fiscales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es otra de las causas que generan un desequilibrio en la formalidad jurídica de la tributación, lo que en muchas ocasiones lleva a dejar de tributar de una manera lícita que es un tipo de evasión denominada elusión fiscal. Esto mismo sucede cuando las disposiciones legales violan los Principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Es trascendente el proponerse establecer una verdadera planeación fiscal estratégica, lo que requiere el manejo de la administración pública, tanto en el sectores públicos como en el privado y ésta es una de las ideas eje de esta investigación.

En efecto, se considera que la mala administración de los recursos financieros es la principal variable independiente, de esta investigación, que genera el problema social de la evasión fiscal; por el lado del sector privado los contribuyentes deben tener los conocimientos necesarios para posesionarse en donde las disposiciones tributarias le

obligan. Estar en donde le den las opciones de estarlo para con ello contribuir adecuadamente en su caso a la Federación, estados o municipios. Si existe desconocimiento de las disposiciones tributarias automáticamente se genera también el ámbito de la evasión fiscal, variable independiente que también ha de considerarse en este trabajo de investigación.

Se pretende, a través de este estudio, determinar cuál es la principal o principales causas que provocan la evasión fiscal y, con ello, aportar las observaciones y recomendaciones, para que las propias autoridades encuentren elementos para rediseñar los programas necesarios que, a su vez, permitan el ataque formal a dicha problemática.

Otro de los problemas por los cuales se genera la baja recaudación en el país es de carácter esencialmente jurídico, resultante de que la correlación entre el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal no hacen la simetría idónea que les permita eliminar la impunidad dentro del Sistema Tributario Mexicano, tanto en el ámbito de la responsabilidad pública, como en la responsabilidad privada, que son los que representan el sector de la población económicamente activa del país y del Estado.

Cuando en México se elimine la impunidad, el ámbito tributario habrá de tener mayor fortaleza y el Sistema Fiscal Tributario trabajará con bases firmes y obtendrá la recaudación que reactive el ciclo económico. Para esto es justo enseñar a los ciudadanos el rol que debe cumplir el Estado, observando el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Es necesario enfatizar la necesidad de solidaridad en la búsqueda de la proporcionalidad y la equidad como las razones de historia económica que sufren algunos países, también hay que poner atención en la idiosincrasia del pueblo que en muchas ocasiones permea con intensidad la conciencia tributaria y expresa el

pensamiento de que las leyes fueron hechas para ser violadas y, por último, hay que atender la “*falta de claridad*” del destino de los gastos públicos, este concepto es quizás el que afecta en forma directa la falta del cumplimiento voluntario, la población reclama por parte del Estado que preste la máxima cantidad de servicios públicos en forma adecuada.

Por lo que respecta a que el Sistema Tributario es poco transparente, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como conjunto armónico y coordinado. Las partes del todo han de interactuar dependiendo unas de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

Un Sistema Tributario poco transparente se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto de la administración tributaria, con relación a las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc., donde la función de una surge como el problema de otro, una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante.

La falta de un adecuado Sistema Tributario puede constituir una causa de evasión, sin embargo, ésta no puede ser considerada como la causa principal y exclusiva, como una explicación simplista ya que bastaría con modificar el Sistema Tributario y todos los problemas estarían resueltos. Este principio exige que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

En lo que respecta a la Administración tributaria poco flexible, se hace referencia al Sistema Tributario en su simplificación. Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales y en la política tributaria en particular, la Administración tributaria pueda adecuarse rápidamente a las mismas.

Por último, el bajo riesgo de ser detectado radica en que el contribuyente, al saber que no se le puede controlar, se siente tentado a incurrir en esa conducta inadecuada de tipo fiscal. Esta produce, entre otras consecuencias, la pérdida de la equidad horizontal y vertical. Resulta de ello que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes en su cuantía, o en su caso, empresas de alto nivel de ingresos potenciales, podrían ingresar menos impuestos que aquellas firmas de menor capacidad contributiva. Esta situación, indeseable desde el punto de vista tributario, es un peligroso factor de desestabilización social. Desmoraliza a quienes cumplen adecuadamente con su obligación tributaria.

- *Conciencia tributaria.* La enseñanza del cumplimiento fiscal debe ser inculcada a los ciudadanos desde temprana edad, se debe comenzar en la etapa de la educación primaria para arraigar en el individuo estos conceptos.

La creación de conciencia no tiene un manejo adecuado, sobre todo en los países en vías de desarrollo. El desconocimiento de las funciones vitales que cumple el Estado como la educación, la justicia, la salud y la seguridad, hacen que exista por parte de los habitantes, una especie de apatía sobre la política tributaria y con ello un desinterés social general.

Es necesario confrontar esta erogación no sólo con los costos sociales del incumplimiento y presión social que ejercen en la sociedad los evasores y elusores, sino, también con respecto hacia el contrato social, llevado a cabo por el pueblo y el Estado, a fin de que administre los fondos.

a) Publicidad masiva.

b) Participación de los Consejos Profesionales.

c) Difusión tributaria.

d) Inclusión en planes de estudios integrales.

- *Sistema tributario poco transparente.* Debe incorporar medidas tendientes a eliminar las causas no deseadas de operaciones realizadas bajo condiciones que afectan al mercado económico. Por ello la Administración Fiscal en el mejoramiento de su sistema tributario debe propender a:
 1. Respetar los principios de equidad, tanto vertical como horizontal.
 2. Que las leyes tributarias respeten los Principios de proporcionalidad, igualdad, transparencia, no confiscatoriedad, etc.
 3. Observar principios constitucionales que en definitiva apuntalan un sistema respetuoso de los derechos y garantías individuales insertas en la Carta Magna.
 4. Respetar el Principio de economicidad de los impuestos.
- *Administración tributaria poco flexible.* Bajo riesgo de ser detectado. Se pretende relacionar en forma directa con la falta de control efectivo de la administración, si existiera un control permanente en todas las etapas del proceso hasta la

recaudación del tributo, este riesgo se vería incrementado en un gran nivel. El contribuyente debe estar consciente de que se enfrenta a un sistema poco flexible y que el incumplimiento tributario lo confronta a realizar pagos forzados más las sanciones que amerite, y en forma aparejada, una carga más pesada, la que no sólo es de carácter pecuniario, sino también de tipo penal.

En observancia a lo anterior, se piensa que el actuar del perfil del mexicano en las organizaciones está en proceso de tener mejores acciones, sobretodo, conforme se vaya generando más cultura en el ámbito de la Teoría de las organizaciones.

Hay que referir el hecho de que teniendo un perfil que es reflejo de la historia, el mexicano pudiese tener en mente que pertenece a un país conquistado y durante muchos años sometido por extranjeros, además del mestizaje que refleja una mezcla genética de características nada aceptables, se produce una situación en donde no se ve un crecimiento en las organizaciones, donde en su mayoría se actúa con un alto grado de irresponsabilidad, egoísmo o envidia.

Como ejemplo, el Sistema Fiscal Mexicano es una organización pura, según su origen constitucional, genera un centralismo que provoca poder y falta de distribución equitativa de la recaudación y del tesoro, efecto que genera el tener una verdadera administración pública tributaria. Profundo sentimiento provoca la preocupación del mexicano al no existir una verdadera y fiel organización pública. El hecho de operar bajo el esquema de un sistema centralista, puede dar lugar a la desviación de los recursos financieros por parte de sus operadores, lo que en la realidad, en un ambiente en el que priva la impunidad, se encuentra que los ex-funcionarios, en su mayoría, terminen su período sexenal con una riqueza realmente injustificable, situación que provoca alteraciones en los pensamientos y sentimientos de los mexicanos y que promueve

desconfianza total y en consecuencia, a una falta de cooperación contributiva y participativa.

Partiendo de la obligación constitucional de contribuir se genera la necesidad de instituir una organización de administración pública que intervenga, tanto en el sector productivo, como en el sector público. Cuando esta administración se lleva de manera pura, el ciclo económico incrementa la obtención de recursos financieros mediante una amplia recaudación con mínima evasión fiscal, dicha recaudación se administra mediante la aplicación de programas que formulan a los sectores de prioridad económica que se organizan buscando eliminar el resto de los problemas sociales como el desempleo y la corrupción entre otros y promoviendo más cultura dentro de las organizaciones mexicanas.

Cuando en el país se elimine la impunidad con una verdadera reforma penal integral, todas las organizaciones, tanto públicas y privadas, las cuales actúan y se desarrollan por la actitud de sus integrantes y los elementos teóricos que las complementan como ambiente, tecnología, estructura, y objetivos; empezarán a actuar de diferente manera, porque ante tantas actividades irregulares y tantos defectos negativos habrá de tenerse una reacción positiva buscando realizar acciones que lleven a los mexicanos a actuar dentro de la moral, con honestidad y responsabilidad.

Ante esta medida correctiva, ante la búsqueda de la colectividad y el cooperativismo, y haciendo a un lado el individualismo, habrá un crecimiento en las organizaciones y en consecuencia un beneficio sostenido, engrandeciendo a la gran organización, llamada México.

La ciudadanía debe estar consciente del pago de sus contribuciones cuando las disposiciones fiscales establecen dicha obligatoriedad, ya que como se observa, en la

comunidad existen muchos ciudadanos que a pesar de estar enmarcados en la Ley, no cumplen con sus contribuciones y evaden el pago correspondiente, dicha actitud hace que otros que sí están contribuyendo, reflejen su inconformidad ante esta actitud de incumplimiento constitucional.

Cuando las disposiciones tributarias no establecen una contribución que tenga equidad y proporcionalidad, entendiendo que hay que contribuir de manera proporcional a los ingresos, y el que las leyes fiscales deban dar un trato igual a los iguales y un trato desigual a los desiguales, entonces se genera inconformidad de los contribuyentes y comienzan a evitar el pago de las contribuciones o se inconforman ante los tribunales respectivos, logrando en muchas ocasiones, resoluciones favorables, según Hallivis P. (2003), lo cual lleva a la evasión lícita o ilícita, temas a tratar en los siguientes párrafos.

La problemática de la evasión fiscal, tema que encierra consideraciones jurídicas, también tiene diversas formas de interpretación, influyendo en el elemento intencional y encerrando variantes como la intencionalidad de la conducta infractora o defraudadora, el uso del derecho común y la interpretación jurídica mediante su metodología de las normas tributarias.

La evasión, tópico discutido por más de 30 años, según señala Tapia (2003), la cual inicia a partir de la I y II Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario (1956, Uruguay y 1970, Portugal). En este tema encontramos la existencia de dos tipos de evasión, según Tapia; la lícita y la ilícita, la primera, se llama adecuadamente, de supresión en la economía fiscal. Se concretiza por procedimientos siempre lícitos como reducir o aplazar las circunstancias, dentro de las alternativas legales.

La segunda es la evasión clásica concebida como la acción consistente y voluntaria del deudor tendiente, por medios ilícitos, a eliminar, reducir o retardar el pago de un tributo efectivamente debido.

Respecto a lo anterior, a través del avance de la investigación se ha detectado un sinnúmero de actos que provocan la evasión fiscal como la usura, el comercio electrónico, piratería, comercio informal, centralización de los recursos públicos, el incumplimiento del principio constitucional del destino de los ingresos, contrabando, legislar con resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo, (sobre estos se puntualizará más adelante). También la investigación establece algunas causas, entre otras, la desconfianza y desidia del mexicano, el desempleo, falta de cultura, orientación, motivación, simplificación fiscal, falta de crecimiento económico y por ende falta de liquidez, falta de permanencia y complejidad en las disposiciones tributarias e inconstitucionalidades en las mismas.

La autoridad ha llevado a cabo reformas fiscales que incrementan las obligaciones de los contribuyentes y que buscan combatir la evasión o elusión fiscal, las cuales han sido publicadas en el artículo *“Mayor eficiencia con las modificaciones al Código Fiscal de la Federación”*, de la página www.sat.gob.mx del 9 de mayo de 2006, , así como en la misma página el 8 de mayo de 2006 aparece: *“El SAT instrumentará los cambios al Código Fiscal de la Federación aprobados por el Congreso de la Unión”*.

En el caso del IVA, en su Artículo 32 las reformas buscan disminuir la evasión y elusión fiscal, ya que se establece la obligación de los contribuyentes de informar mensualmente a las autoridades fiscales sobre los pagos y retenciones que han hecho a sus proveedores de bienes y servicios.

Para que las autoridades fiscales puedan conocer acertadamente el domicilio fiscal de los contribuyentes, las reformas al Código establecen que para las personas físicas que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes, el domicilio fiscal será el local que utilicen para sus actividades, y a falta del anterior, se considerará su casa habitación como el domicilio fiscal.

Por lo anterior, únicamente en los casos en que las personas físicas que realicen actividades o presten servicios personales independientes, no cuenten con un local para el desempeño de sus funciones, se establece como domicilio fiscal residual la casa habitación.

En el caso de que dichas personas hayan designado como domicilio fiscal un lugar distinto del que les corresponde, o manifestado un domicilio ficticio, se prevé como consecuencia que las autoridades fiscales puedan practicar diligencias en cualquier lugar en que realicen sus actividades o, a falta de éste, en su casa habitación.

Además, las autoridades fiscales deben solicitar al contribuyente, en su casa habitación, que en un plazo de cinco días manifieste si tiene un domicilio fiscal distinto de su casa habitación o si ésta debe considerarse como su domicilio fiscal.

Para evitar actos que tiendan a evadir el pago de adeudos fiscales o impedir que se concluyan las actividades de comprobación de las autoridades fiscales, se prevé que cuando se hayan iniciado dichas facultades de comprobación, el aviso de cambio de domicilio se debe presentar con cinco días de anticipación, siempre que no haya notificado al contribuyente la resolución que determine las contribuciones omitidas.

En materia de comprobantes, el SAT debe verificar que las deducciones o acreditaciones que realizan los contribuyentes, correspondan con operaciones efectivamente hechas conforme a lo previsto en la ley, por lo que se adiciona la

obligación, para el contribuyente, de señalar en el comprobante fiscal el monto de los impuestos (IVA o IEPS) que se trasladen desglosado por tasa de impuesto.

Para fortalecer las facultades de verificación de las autoridades fiscales en materia de Registro Federal de Contribuyentes, se incorpora el Artículo 41-B al Código Fiscal de la Federación, que establece la facultad de verificar datos relacionados con la identidad, domicilio y demás información que se haya manifestado, sin que por ello se considere que las autoridades inician facultades de comprobación o de conocimiento de la situación fiscal del contribuyente.

Con el propósito de continuar con la modernización del Sistema Tributario; optimizar recursos y dar mayor seguridad a los contribuyentes, se contempla la posibilidad de que los funcionarios del SAT puedan firmar con Firma Electrónica Avanzada las resoluciones administrativas que emitan, para lo cual se aplicarán las mismas disposiciones que se aplican a los contribuyentes cuando usan dicha firma.

El ejercicio de las facultades de comprobación implica un trabajo complejo que difícilmente puede terminarse en los seis meses previstos actualmente, por lo que es una práctica habitual extender dicho plazo por otros seis meses, lo cual puede originar inseguridad en el contribuyente. Para evitar este trámite, las reformas al Código contemplan la ampliación del periodo de las visitas domiciliarias a doce meses.

Para ofrecer a los contribuyentes mayor seguridad y mejores herramientas de comunicación con la autoridad fiscal, se incorpora la posibilidad de que las notificaciones de la autoridad se puedan realizar también por medios electrónicos, lo que optimiza los recursos de la autoridad disminuyendo costos de operación y la probabilidad de errores.

Además de las obligaciones mencionadas, las reformas al Código Fiscal de la Federación incluyen nuevos hechos que se consideran como infracciones, y su correspondiente sanción, lo que permite exigir su cumplimiento. Entre otras, se mencionan las infracciones relacionadas con:

- No proporcionar la información de las personas a las que se hubiera pagado crédito al salario en el año anterior.
- Es infracción de los contadores, abogados o de cualquier otro asesor en materia fiscal, no advertir a los destinatarios de la opinión que otorguen por escrito, si el criterio contenido en la misma es distinto a los criterios que en su caso hubiera dado a conocer la autoridad fiscal en el Diario Oficial de la Federación.

Como se observa, el SAT, en coordinación con la misma Secretaría de Planeación y Finanzas (SPYF) del Gobierno del Estado tiende a incrementar la información que los ayude a ejecutar acciones de localización e incumplimiento por parte de los contribuyentes o ciudadanos, esto en gran parte con el denominado auto fiscalización, acciones que ayudarán a atacar la evasión fiscal.

2.9.1. La simulación y delito de carácter fiscal

En las relaciones jurídicas diarias, los seres humanos realizan una diversidad de actos simulados. Algunos por el simple gusto de mentir, otros con relevancia jurídica. En el ámbito de los actos jurídicos, la simulación es muy frecuente. Se usa para engañar a terceros con los más diversos fines: aparentar solvencia o insolvencia económica, defraudar a los acreedores, eludir prohibiciones legales, protegerse contra la

delincuencia, evitar herir susceptibilidades, evitar el pago de impuestos, beneficiar a unos hijos antes que a otros, facilitar la realización de ciertos negocios, etc.

1. La simulación, según el Código civil, es toda operación en virtud de la cual se crea una situación jurídica aparente que difiere de la situación jurídica verdadera, producto de la ocurrencia de determinadas circunstancias adversas a los intereses patrimoniales de las partes contratantes.
2. La simulación es la declaración de un contenido de voluntad no real, emitido conscientemente y de acuerdo entre las partes, para producir con fines de engaño la apariencia de un negocio jurídico que no existe o es distinto de aquel que realmente se ha llevado a cabo; o el acuerdo de partes de dar una declaración de voluntad a designio divergente de sus pensamientos íntimos, con el fin de engañar inocuamente en perjuicio de la ley o de terceros, Cámara (1944).
3. Simular es fingir la existencia de un acto totalmente irreal y equivale a crear un acto, configurándolo de tal forma que produzca una apariencia de veracidad, tanto por su estructura, como por su forma de confección. Mediante la simulación también se encubre la naturaleza de un acto bajo la apariencia de otro, verbigracia: Juan celebra un contrato de compraventa con Pedro, cuando en realidad está donando el bien.

Requisitos de la simulación

Actualmente la doctrina es unánime. La doctrina considera que los requisitos de la simulación de los actos jurídicos son dos:

- a) El acuerdo simulatorio.

La simulación no puede realizarse sin la previa disposición de un medio de preexistencia o coexistencia con el negocio simulado: se trata del acuerdo simulatorio. El acuerdo simulatorio es aquél por el que se determina que lo declarado no es realmente querido, es decir, sobre lo que realmente quieren hacer en privado y lo que realmente quieren aparentar hacer en público.

La simulación puede ser bilateral o plurilateral o unilateral. Será bilateral cuando en el negocio sólo participan dos partes, plurilateral si existe acuerdo de varias partes; y, unilateral en los negocios receptivos, *verbigracia*: en una donación, en la cual existe únicamente prestación sólo de una de las partes.

b) El fin de engañar a terceros.

Como la simulación se dirige a producir un acto jurídico aparente, el propósito de engañar le es inherente. El engaño va dirigido a los terceros, aunque sea un engaño no reprobado por la ley. En éste último término al decir Torres C. (2009), el engaño no siempre es fraude de los terceros, porque la simulación puede tener una finalidad lícita como ilícita. Es decir, no es necesario el *animus nocendi*, sino el *animus decipiendi*.

El fin del engañar, no implica ni intención de dañar, y ni siquiera ilicitud. Se puede querer engañar, por ejemplo, a un pariente pedigrüño, a cuyo efecto se simula un acto que disminuya su patrimonio; o se puede querer engañar, por jactancia, para dar la impresión de riqueza, a cuyo efecto se simula, por ejemplo, la compra de un predio. En ambos casos, hay simulación con fin lícito. Pero en el ilícito, pongamos por caso, cuando se simulan actos de enajenación para defraudar a los acreedores, o para evitar un impuesto que nos alcanzaría si el Fisco averiguase que lo enajenado simuladamente nos sigue perteneciendo.

Clases de simulación

1. Simulación absoluta. En la simulación absoluta, la causa es la finalidad concreta de crear una situación aparente y, por tanto, no vinculante. Por la simulación absoluta se aparenta celebrar un negocio jurídico, cuando en realidad no se constituye ninguno. El negocio jurídico celebrado no producirá consecuencias jurídicas entre las partes.

La naturaleza jurídica de la simulación considera a la simulación absoluta cuando no hay voluntad de celebrar el acto jurídico y solo en apariencia se celebra. Un claro ejemplo de la simulación absoluta, es cuando una persona con el fin de engañar a sus acreedores simula enajenar su bienes a otros, a fin de impedir que éstos cobren sus créditos; pero en realidad no se transfiere nada y lo único que se busca es aparentar la celebración de tal acto, puesto, que ni la transferencia del bien ni el pago del precio se han concretizado.

Los simuladores quieren solamente la declaración, pero no sus efectos, esto es, se crea una mera apariencia, carente de consecuencias jurídicas entre los otorgantes, destinada a engañar a terceros. Hay una declaración exterior vacía de sustancia para los declarantes.

2. Simulación relativa. En la simulación relativa, el fin del negocio simulado sí es el de ocultar al disimulado, o a los elementos disimulados, para que los efectos que aparezcan al exterior se crean procedentes de un negocio que no es aquél del que realmente proceden, por ejemplo: ocultar una donación a través de una compraventa. En la simulación relativa se realiza aparentemente un negocio jurídico, queriendo y llevando a cabo en realidad otro distinto. Los contratantes concluyen un negocio verdadero, que ocultan bajo una forma diversa, de tal modo que su verdadera naturaleza permanece secreta.

En la simulación relativa existen dos negocios jurídicos:

a) Negocio simulado como aparente y fingido.

b) Negocio disimulado como oculto y real.

En la simulación relativa no se limita a crear la apariencia, como en la absoluta, sino que produce ésta para encubrir un negocio verdadero.

3. Simulación total. La simulación es total cuando abarca al acto jurídico en su totalidad. La simulación total es inherente a la simulación absoluta, pues en ella tiene esta característica desde que comprende la totalidad del acto, en todos sus aspectos.

4. Simulación parcial. La simulación relativa puede ser parcial o total. La simulación relativa total afecta la integridad del negocio jurídico, *verbigracia*, un anticipo de herencia es ocultado mediante un contrato de compraventa.

La simulación relativa parcial recae solamente sobre alguna de las estipulaciones del acto. Esto sucede cuando el acto contiene unas estipulaciones que son verdaderas y otras que son falsas. Tal como en un contrato de compraventa es simulado el precio con la finalidad de evadir impuestos.

En la simulación parcial, el acto jurídico no será nulo, por el principio de conservación de los actos jurídicos, el acto se mantendrá, sólo se anularán las estipulaciones en los cuales se haya cometido la simulación.

5. Simulación ilícita. La simulación es ilícita, maliciosa, cuando tiene por fin perjudicar a terceros u ocultar la trasgresión de normas imperativas, el orden público o las buenas costumbres. *Verbigracia*, un deudor simula enajenar sus bienes a fin de sustraer de la obligación de sus acreedores.

6. Simulación por interpósita persona. La simulación por interpósita persona es una modalidad de la simulación relativa que consiste en que una persona aparezca como celebrante del acto y destinatario de sus efectos cuando en realidad es otra persona, pues

el que aparece celebrando el acto es un testaferro u hombre de paja, un sujeto interpuestos ficticiamente, ya que el acto realmente se celebra con la otra persona, el interponente, y sólo en apariencia se celebra con el interpuesto o testaferro. Esta clase de simulación se configura cuando alguien finge estipular un negocio con un determinado sujeto, cuando, en realidad, quiere concluirlo y lo concluye con otro, que no aparece.

La simulación en la legislación mexicana

En el Código Civil la simulación se refiere a que el acto simulado nada tiene de real, por lo que se deberá entender que el acto simulado no existe, sino que es un acto aparente y no tiene un contenido real. La simulación relativa: los legisladores dicen que la simulación es anulable sólo cuando la ley así lo señale, es decir, si se perjudica el derecho de un tercero, no podrá solicitarse la nulidad del acto.

- Código civil

De la simulación de los actos jurídicos:

- Artículo 2180. Es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas.
- Artículo 2181. La simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real; es relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter.
- Artículo 2182. La simulación absoluta no produce efectos jurídicos. Descubierto el acto real que oculta la simulación relativa, ese acto no será nulo si no hay ley que así lo declare.
- Artículo 2183. Pueden pedir la nulidad de los actos simulados, los terceros perjudicados con la simulación, o el Ministerio Público cuando ésta se cometió en trasgresión de la ley en perjuicio de la Hacienda Pública.

- Artículo 2184. Luego que se anule un acto simulado, se restituirá la cosa o derecho a quien pertenezca, con sus frutos e intereses, si los hubiere; pero si la cosa o derecho ha pasado a título oneroso a un tercero de buena fe, no habrá lugar a la restitución.

También subsistirán los gravámenes impuestos a favor de tercero de buena fe.

Fundamento fiscal

Artículo 109, CFF.

Será sancionada con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

- I. Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio al fisco federal.

Artículo 108 CFF.

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109, de este código, serán calificados cuando se originen por:

- a) Usar documentos falsos.

El delito de carácter fiscal

Los delitos fiscales son aquellos ilícitos o infracciones en *sentido lato*¹³, que se distinguen de las infracciones o contravenciones en virtud de que establecen penas que por su naturaleza puede imponer sólo la autoridad judicial, como son la privación de la libertad.

Contrabando. Hechos asimilados al contrabando, defraudación fiscal, hechos asimilados a la defraudación fiscal, hecho relacionados con declaraciones, disposición de bienes depositados, hechos relacionados con aparatos de control, sellos o marcas oficiales, hechos relacionados con visitas domiciliarias y hechos relacionados con mercancías que se encuentren en recinto fiscal.

La actividad de juzgar y castigar los delitos corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación.

En el diccionario de nuestra lengua aparecen dos palabras cuyo significado prácticamente se confunde. Esas expresiones son evadir y eludir.

Dice el Diccionario Enciclopédico Ilustrado LIB, *"Evadir (lat. evadere). Evitar un peligro, eludir una dificultad prevista, fugarse, escapar; el preso se evadió de la cárcel. Eludir (lat. eludere). Huir, liberarse de algo; eludir una dificultad. Evitar"*.

En general, un diccionario, salvo algunos especializados, poco aportan para el estudio de las materias jurídicas.

De los mencionados verbos se han derivado lo que es la evasión y la elusión que suelen utilizarse con significado diverso, en materia fiscal, no tienen nada que ver una con la otra, sin embargo, se confunden. En este trabajo se considera la distinción entre elusión y evasión; mientras tanto se usará la expresión evasión fiscal con el significado vulgarizado que se le da.

Se distingue entre evasión legal (elusión) y evasión ilegal, que es simplemente evasión, Flores (1961). La evasión fiscal es el no pago de una contribución, Garza (2003) que no hacer el pago de una contribución es equivalente a eludir el deber de cubrirla. La equivalencia que está haciendo no es correcta pues ya se ha establecido que la elusión se debe a errores o beneficios que pueda contener la ley y la evasión es pasar por alto todo eso. Se trata de la violación de la ley que establece la obligación de pagar al fisco lo que este órgano tiene derecho de exigir.

La evasión fiscal es un ilícito que conlleva consecuencias. Es la evasión el incumplimiento de una obligación tributaria legal tipificada, que surge de lo que se

llama hecho generador del crédito fiscal, y al que algunos autores, especialmente extranjeros, denominan "*hecho imponible*".

La evasión fiscal implica el no pago, o la omisión del pago, y para perpetrarla algunas veces sólo se deja de cumplir lisamente, pero en otras se ejecutan actividades o se aprovechan errores del fisco, dicho ilícito tiene, a veces agravantes, a veces atenuantes y aun excluyentes de responsabilidad para el culpable de la misma. Así, no será igual la pena para quien por ignorancia, deja de cumplir la ley y para quien con plena intención y conociendo su obligación la incumple, pues aquí interviene el dolo y la voluntad.

La planeación fiscal en México se considera como Evasión Fiscal por las autoridades competentes, pues se cree que a través de los diferentes figuras jurídicas que existen dentro de las leyes fiscales y tópicos jurídicos, están siendo utilizados para evadir la carga tributaria de los sujetos pasivos en el desarrollo de sus actividades. De acuerdo al estudio que se ha hecho, esto no puede suceder con una planeación estratégica fiscal y administrativa, puesto que, a través de la planeación, ejecución, y control de todos los recursos de las empresa, los mecanismo y norma jurídicas, se llega a una optimización de todos éstos y se logra así la armonía de las diversas leyes fiscales y su correcta aplicación por lo que no puede existir una evasión fiscal o caer dentro de los delitos tipificados por las autoridades fiscales.

2.10. Causas generadoras de la evasión fiscal

Existen distintas causas de evasión fiscal que en ocasiones pueden generarse incluso por la propia autoridad, sobre todo cuando su comportamiento no es legítimo, por ejemplo, el incumplimiento del Principio del destino del ingreso. Cuando se observa que los funcionarios públicos no administran adecuadamente los recursos del erario, cuando no

realizan con efectividad los planes y programas diseñados para la colectividad, así también, cuando no aplican los principios constitucionales de legalidad tributaria y de equidad, dándose a la búsqueda de localizar ciudadanos que no contribuyen.

En otro sentido también los ciudadanos, realizan acciones que provocan la evasión fiscal, partiendo de una personalidad irresponsable y del propio “*valemadrismo*”, expresa Rodríguez (2003), así como, de pensar que la autoridad nunca habrá de detectarlos, y, de realizar actividades ilícitas como el contrabando, piratería, comercio informal, entre otras.

A continuación se profundiza en algunas de ellas.

2.10.1 Desconfianza y desidia del mexicano

A través de la historia del país es muy común que un político o servidor público, quien llega a su puesto por la confianza que el pueblo le extiende, defraude a la sociedad cometiendo actos ilícitos e inmorales, tales como robo o extracción de recursos públicos para uso personal, no cumplimiento promesas, e incluso participando en organizaciones delictivas u alguna otra acción que traicione los intereses de la ciudadanía.

La impunidad existente en nuestro país se acentúa cuando hablamos de servidores públicos. Los puestos que los funcionarios desempeñan, implican influencias e incluso poder, el cual, en caso de requerirse, utilizan para sortear los obstáculos que pudiesen entorpecer sus intereses.

Al volverse este problema cosa de todos los días, y sabedora de la poca importancia que los funcionarios dan a sus cargos; la sociedad opta por dejar de cumplir con sus obligaciones civiles, causando desequilibrio y falta de funcionalidad en el sistema.

Además del evidente recelo hacia los empleados públicos, la indecisión es otro factor que paraliza el cumplimiento de responsabilidades de los ciudadanos mexicanos. El dejarlo todo para después se ha convertido en una tradición nacional más que en un vicio personal. Comúnmente cuando alguien pretende dejar de hacer algo para hacerlo después se está engañando a sí mismo, puesto que al saber que se contará con tiempo más adelante es fácil decidirse a no hacerlo en el momento y, al acercarse la fecha límite, pareciera que no será suficiente el tiempo y no tiene caso siquiera intentar.

Lo que la mayoría de la gente desconoce es que la indecisión está considerada un trastorno psicológico, a este se le conoce científicamente como procrastinación y su causa es la asociación que las personas conceden entre la labor a realizarse y el dolor, la incomodidad, el estrés o el miedo, para conocer más sobre el tema, consúltese: <http://es.wikipedia.org/wiki/Procrastinaci%C3%B3n>

En caso de que la tarea sea de índole físico como un trabajo fuerte o un ejercicio agotador; la persona la relaciona con la fatiga, el dolor y el tedio. En cambio, si es una actividad de tipo psicológico se le vincula con la ansiedad y la frustración.

Como se observa, éstas son dos causas más que generan evasión fiscal en México, una, derivada de la personalidad que refleja la autoridad tributaria y la otra, del propio ciudadano. Muchos de los mexicanos se resisten al pago de sus contribuciones, tomando como referencia el mal actuar que históricamente han tenido las autoridades, incluso esto es una afirmación específica del ámbito de la evasión fiscal, el no cumplimiento al principio constitucional del destino del ingreso.

En otro sentido, y como parte de la personalidad del ciudadano mexicano corresponde al ámbito de la indecisión como un elemento sustancial para finalizar en un incumplimiento de las obligaciones sociales y fiscales.

2.10.2. Desempleo

Se entiende por desempleo a la situación en la cual una persona con capacidades de trabajar no tiene una ocupación laboral fija o la ha perdido. Es decir, es desempleado cualquier mexicano que forme parte integral de la población económicamente activa que no logra obtener un trabajo para satisfacer sus necesidades económicas o éste lo pierde por causas justificadas o injustificadas.

En México, según cifras de INEGI, la tasa de desocupación de los pasados 5 años (2001-05), se ha mantenido entre 2.76 y 3.92 % de la PEA; siendo 2004 el año con mayor tasa de desempleo y la desocupación de mujeres mayor que la masculina en todos estos años.

En 2011, el Lic. Jorge López Portillo, titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas confirmó que a nivel nacional, Querétaro es considerado como la quinta entidad con mejor recaudación fiscal.

El Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno estatal, informó que la entidad queretana es uno de los estados con mayor recaudación e ingresos propios del país, esto debido principalmente a la confianza que tiene la ciudadanía en la autoridad fiscal y a su participación en el pago de impuestos.

Refirió que al cierre de abril de este 2011, lo que se ha recaudado en el estado son mil 242 millones 410 mil pesos, lo que significa un avance mayor con respecto a este mismo periodo del año pasado, ya que son 130 millones de pesos arriba en esta recaudación.

Plaza de Armas (2009)

En el primer trimestre de 2006, la tasa de desocupación era del 3.5 % de la población económicamente activa. La ocupación en el sector informal para el mismo periodo era

del 27.8% y la tasa de ocupación parcial era del 9.1% de la PEA. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2009)

Aunque las cifras no lo plantean como un problema de importancia mayor, en el país éstas pueden resultar engañosas, al considerarse empleado a una persona que trabaja una hora por semana, es decir, se cuentan como desempleado a la persona no asalariada y sin ingresos establecidos, pero como empleado a cualquiera que reciba un sueldo aunque éste no cubra las necesidades económicas del trabajador.

Según cifras de la OCDE, para 2004 los trabajadores mexicanos laboraban anualmente un total de 1848 horas en promedio, una cifra superior a la media de los demás países miembros, y el séptimo lugar con más horas trabajadas. Sin embargo, el hecho de que una persona trabaje más, no significa que su sueldo sea digno de la labor realizada ni que haya mejorías en su calidad de vida; por el contrario, en México no sería de sorprender que este dato de la OCDE sólo nos demostrara la explotación de la que son víctimas muchos mexicanos, OCDE (2004).

Se observa el hecho de que algunos de los integrantes de la PEA, no generan recursos propios de manera subordinada lo cual conduce al no pago de las contribuciones correspondientes a los mismos, por ello el desempleo se considera una causa generadora de evasión fiscal, dejándose de cubrir el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto a las Nóminas y las contribuciones de seguridad social. Esta es una de las vertientes de considerarlo como tal, pudiéndose pensar que otra de ellas es el que las personas que se encuentran en esa situación, buscan realizar otro tipo de actividades que se manejan dentro de la informalidad por no contar con la liquidez correspondiente para poder cubrir sus obligaciones tributarias.

2.10.3. Falta de orientación, motivación y simplificación fiscal

La educación que los padres le dan a sus hijos es la base para que éstos sean personas de bien y conozcan sus derechos y obligaciones, así también tengan conocimiento en cómo cumplirlas. De la misma manera la educación provista por el gobierno debe formar, desde la niñez, a los ciudadanos para que éstos comprendan el porqué de sus responsabilidades civiles y se acostumbren llevarlas a cabo entendiendo completamente las funciones correspondientes a ellos y a las autoridades.

La educación cívica que se ofrece a los niños y jóvenes mexicanos para fomentarles amor a la patria está basada en el respeto y conocimiento de los símbolos patrios y no incluye temas como el pago de impuestos, el respeto a las instituciones, el porqué de las leyes, y el funcionamiento del sistema. Más personas saben cuáles son los colores de la bandera y las estrofas del himno nacional que las que conocen que tienen responsabilidades civiles y sociales.

Aunque la gente sepa de la existencia de la tributación en México, esto no es útil si no se motiva a las personas para cumplir con ella. Además hay mucha ignorancia de la gente en cuanto al cómo cumplir con el pago de impuestos debido a la complejidad del sistema tributario.

En 1997 el Servicio de Administración Tributaria implementó el Programa de Difusión de la Cultura Fiscal, el cual tenía como objetivo exponer la importancia del pago de impuestos creando programas enfocados a alumnos de nivel primaria. SAT (2009)

Desde el inicio de este programa el SAT ha intentado fortalecer el civismo fiscal, llevando a cabo cada año, diferentes programas. En el año 2005, el autor de esta

investigación, participó con el SAT en la elaboración de un material técnico dirigido a universitarios, con el fin de generarles cultura fiscal, sobre todo por ser los próximos contribuyentes (Apéndice O).

Por otra parte, el 29 de abril de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y establecen diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta reforma tiene como meta empezar a dar cumplimiento a las exigencias de índole internacional por parte de la OCDE y del Banco Mundial ya que el SAT ha solicitado un financiamiento del propio Banco Mundial para llevar a cabo su programa denominado Transformación el cual pretende el ataque *de fondo* a la evasión fiscal, tomando como referencia que México es uno de los países de mayor evasión tributaria en el mundo.

En materia de simplificación administrativa, aparentemente la autoridad fiscal a través del programa Transformación del SAT, realizó acciones que conllevan a una simplificación, ya que todas las acciones que han que realizarse ante esta autoridad, deben de hacerse por medios electrónicos, esto efectivamente consigue una simplificación.

2.10.4. Falta de liquidez

La actividad económica debe tener un crecimiento sostenido para que exista productividad, rendimientos, utilidades o remanentes en los distintos tipos de contribuyentes, que genere la liquidez suficiente para cubrir las contribuciones y sus erogaciones personales.

Según la Secretaría de Desarrollo Social el 54% de los mexicanos sobrevive con menos de cuatro dólares al día y se considera que sufren de pobreza patrimonial; el 32% es pobre de capacidad, es decir, no le es posible adquirir servicios básicos puesto que tiene menos de dos dólares y medio diarios, y el 24% sufre de pobreza alimentaria, o sea, cuenta con menos de dos dólares para gastos cada día.

BBC Mundo.com (2002)

Al observar estas cifras se entiende el porqué de los altos niveles en cuanto a falta de cumplimiento de responsabilidades fiscales, es imposible obtener dinero de personas que no lo tienen, por eso, el gobierno debe llevar a cabo acciones que eliminen o cuando menos reduzcan, entre otros, los problemas antes mencionados para así poder exigir el pago de impuestos y facilitar la erradicación de la evasión fiscal, es importante identificar a los que generan y no cumplen.

Por consiguiente, la falta de liquidez es una de las principales causas de evasión fiscal que, como se externó anteriormente se provoca por el no crecimiento económico sostenido de un país.

Una de las hipótesis específicas de la línea de esta investigación relacionada con la evasión fiscal, es el que los contribuyentes no cubren sus obligaciones tributarias por la falta de poder monetario (liquidez) y prefieren cubrir sus actividades prioritarias sobre todo en el ámbito familiar, con lo que le correspondería destinar al pago de sus contribuciones.

2.10.5. Falta de permanencia y complejidad de las disposiciones tributarias

Aunado a la falta de cultura fiscal, existe complejidad en el Sistema Tributario que provoca que las personas ignoren su funcionamiento y no tengan interés en cumplir con

sus responsabilidades fiscales, desde hace tiempo se ha intentado simplificar el sistema fiscal para hacerlo menos confuso y más accesible.

El 26 de abril de 2006, en una entrevista realizada por el periodista Sergio Sarmiento a Felipe Calderón; el candidato del PAN a la Presidencia de la República, hace mención a una de sus propuestas, con la cual pretende modificar el sistema tributario tomando dos medidas, primero usar una sola tasa, y segundo bajar la carga fiscal de los contribuyentes. Esto con propósito de restarle complejidad al sistema fiscal.

También en esta entrevista Felipe Calderón explicó el porqué de la baja recaudación en México:

"-¿Por qué no los paga?

-Sí, una buena parte por irresponsabilidad, pero también porque pagar impuestos en México es muy caro y muy complejo. La mayoría de la gente no paga impuestos porque no puede y los que pagamos impuestos lo hacemos en condiciones de desventaja respecto del mundo. Las tasas altas y complicadas que tenemos en México son uno de los factores que reducen la competitividad en el aparato productivo del país".

(www.felipecalderon.org/felipeCalderon/Sala+de+Prensa/Entrevistas/2006/Abril/ent_26e_04_06.htm)

Además del claro desconocimiento de las normas que regulan el pago de los impuestos, existe otra dificultad; debido al constante cambio de las disposiciones que rigen el Sistema tributario se hace menos factible la comprensión de su funcionamiento.

Como se observa, el Sistema Tributario Mexicano y las disposiciones fiscales que intervienen dentro del mismo requieren urgentemente de una simplificación, tanto en la regulación del comportamiento del sujeto activo y pasivo de la relación tributaria, como en los procedimientos necesarios para la determinación del monto de las contribuciones.

En efecto, es momento de tomar en consideración las máximas que en materia tributaria emitió en el siglo XVIII el economista Adam Smith, específicamente en lo referente a la justicia y a la comodidad. Este último concepto trae el efecto de que al establecer un mecanismo de tributación cómodo, la mayoría de los contribuyentes

tributarían adecuadamente, ello significa que existiría simplificación, generando que el padrón de contribuyentes se incrementara claramente y de establecer los cambios en el momento oportuno y no continuamente.

Respecto a la falta de permanencia, ésta se refiere al hecho de que las disposiciones tributarias han tenido cambios frecuentes y que debe regularse jurídicamente, que cualquier modificación a las leyes busque lo que establece el artículo 36 de la Ley de Ingresos de la Federación, respecto al hecho de que se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes, de que el pago de los impuestos sea sencillo y accesible, y que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, entre otras.

La referencia es que este artículo debería de mencionar una permanencia jurídica de cualquier modificación a las leyes fiscales para que efectivamente un contribuyente tenga la certeza jurídica de que dicha modificación no cambiará, mínimo en un determinado número de años, por ejemplo, tres o cinco, dependiendo el tipo de reforma, lo cual nos ayudaría a familiarizarnos con los cambios fiscales, así logrando conocerlas a fondo y realizando su aplicación de manera correcta.

En el reporte final se hace una propuesta de reforma, para que sea incluida en el artículo 36 de la Ley de Ingresos de la Federación respecto de la permanencia de dichas contribuciones, lo que dará permanencia y seguridad jurídica (4.4.2).

Para concluir, la falta de permanencia y complejidad en las disposiciones tributarias es una de las principales causas generadoras de la evasión fiscal y la autoridad deberá de tener en consideración revisar las modificaciones pertinentes para buscar que exista permanencia en las disposiciones fiscales y desaparezca la complejidad de los mecanismos de cálculo.

2.10.6. Otras Causas inconstitucionalidades e inseguridad jurídica

De entre las que se detectan a través de la investigación, además de las causas anteriores que generan evasión fiscal, se encuentran también, la falta de seguridad tributaria, ya que últimamente la autoridad legisla a través de resoluciones o en su caso emitiendo disposiciones con falta de legalidad en sus contenidos o simplemente no definiendo con claridad cómo realizar algunas acciones o dejando indefinidos ciertos términos.

De lo anterior se expresa que se ha creado un artículo para calcular el ISR de una persona física que durante el ejercicio fiscal obtiene dos tipos de ingresos que conllevan a cálculos anuales distintos y que la autoridad, en la propia ley, no aclara cómo determinar de manera técnica el cálculo del ISR anual de dicho contribuyente cuando se le unen los ingresos por indemnización y prima de antigüedad en materia de sueldos y salarios y una enajenación de bienes no exenta (4.4.2).

En casos como éste es en donde se demanda seguridad jurídica en el cálculo, equidad y cumplimiento al Principio de globalización tributaria que deben respetar las personas físicas que caen en una situación jurídica.

Por medio de este estudio se propone la creación de un Artículo, en el Capítulo XI del Título V de la Ley del ISR, referida al cálculo anual de las personas físicas, con el fin de hacer un cálculo único con legitimidad constitucional. Como se observa, la propuesta pretende evitar la elusión fiscal, ya que esto es una laguna dentro de la ley la cual, los contribuyentes la toman como pretexto jurídico para no pagar adecuadamente el Impuesto Sobre la Renta correspondiente a los ingresos señalados.

2.11. Actos o actividades generadoras de evasión fiscal

Los actos o actividades que delatan a la evasión fiscal son todas y cada una de las acciones que un individuo ejecuta fuera de un marco jurídico y con la plena intención de

evitar el pago de sus contribuciones con el Fisco. Algunos de estos actos son comunes en la sociedad mexicana y, a veces pasan desapercibidos.

2.11.1. La usura

Comúnmente conocida como agiotismo, la usura es un mecanismo utilizado para designar el cobro de intereses desmesurados o excesivamente altos por encima del índice legal y socialmente aceptado. Estos son otorgados por una persona o grupo de ellas a quienes se les llama usureros o agiotistas.

Es común observar situaciones en las que una persona pierde su fiabilidad crediticia por diferentes causas, como: falta de liquidez, falta de solvencia moral y económica, problemas judiciales, estar incluido en el buró de crédito, entre otras. Cuando estas personas requieren de un préstamo y les es imposible obtenerlo por medio de una institución financiera, cajas de ahorro y préstamo o uniones de crédito; muchas veces, en su desesperación, acuden a usureros quienes otorgan el préstamo requerido acordando los altos intereses y pagos que habrán de cobrar. Comúnmente para cerciorarse de que recibirán la cantidad de dinero acordada piden como garantía un inmueble.

Muchas veces cuando una persona obtiene un préstamo por medio de un agiotista, la situación en la que se veía envuelto antes de recibirlo tiende a empeorar; esto es a causa de la imposibilidad de poder cubrir la deuda y esto, a su vez, los lleva a perder los inmuebles previamente otorgados como garantía.

En el estado de Querétaro, se ha intentado establecer a la usura o agiotismo como un ilícito y se han creado leyes que condenan estos actos. Sin embargo, sigue existiendo un gran número de personas dedicadas a la usura quienes no son sancionados por lo difícil que resulta comprobar el delito.

En Querétaro, el delito de usura se encuentra incluido en el artículo 196 del Código Penal, y dice así:

"Al que valiéndose de la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria o necesidad de otro, obtiene de éste ventajas usurarias por medio de contratos, convenios o documentos mercantiles o civiles, en los cuales se estipulen réditos o lucros superiores a los usuales en el mercado o tasas de interés bancario autorizado, se le impondrá la pena señalada en el artículo 193 de esta Ley" (penas del delito de fraude, del Código de 1987).
(queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga/1999/19990729.html)

Estadísticas proporcionadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado comprueban que no existe registro de delincuentes procesados por este delito, aún así, su existencia es sabida debido al gran número de demandas civiles y mercantiles, por las cuales muchas personas llegan a perder su patrimonio de los préstamos obtenidos y altos intereses acordados. Al no haber nada que los prohíba, no se pueden detener estos abusos.

Así como en México, la usura ha formado parte de muchas culturas. En la antigua India, por ejemplo, los agiotistas eran mal vistos en todos los niveles de la sociedad; incluso se crearon leyes que prohibían a las castas superiores prestar a interés. Se dice que las primeras referencias respecto a la usura, aparecen en textos védicos hindúes de entre 2000 y 1400 a.C.

Wikipedia (2009)

El judaísmo, con sus raíces basadas en pasajes del Antiguo Testamento, afirma que la cobranza de intereses es un acto prohibido y despreciable. La palabra hebrea *marbit*, usada para hacer referencia a los intereses en el Levítico, literalmente significa mordida, lo que explica la expresión mexicana para referirse a un pago ilegítimo a cambio de un favor, ayuda o beneficio.

Durante la historia de la iglesia Católica, también se ha prohibido el agiotismo. Hacia el siglo VIII, por ejemplo, se declaró la usura como delito y en 1311, el papa Clemente V declaró nula cualquier legislación a su favor.

Como se observa, este tipo de actividades que se benefician con una clara impunidad conllevan el hecho de que los actuantes de la misma no reporten a la autoridad tributaria todos los beneficios, rendimientos e intereses que se generan y por consiguiente, se convierta ésta en una actividad específicamente generadora de evasión fiscal, a pesar de que la propia Ley de Impuesto sobre la Renta sí los contempla prácticamente en el artículo 167 , Fracción II, en el Capítulo IX del Título IV.

2.11.2. Comercio electrónico

Se llama comercio electrónico a toda compra, venta, publicidad, provisión de información o cualquier tipo de transacción comercial a través de una red informática, es decir, la administración y comercialización de productos, servicios o información a través de un sistema no físico de intercambio de datos o automático de recolección de datos.

Se suele categorizar al comercio electrónico en los modos:

- B2B (Business to Business) de empresa a empresa.
- B2C (Business to Consumer) de empresa a consumidor.
- C2C (Consumer to Consumer) referente al comercio entre consumidores.
- B2G (Business to Government) entre una empresa y gobierno. Wikipedia (2009)

La realización de este tipo de operaciones ha tenido como efecto el hecho de que gran parte de ellas sean realizadas de manera informal sin la expedición del comprobante respectivo, situación que ha tenido efectos negativos en el ámbito tributario.

La autoridad fiscal conoce que muchos de estos actos, efectuados de manera electrónica, se llevan a cabo dentro de la informalidad y que generan el problema de la evasión fiscal; razón por la cual la autoridad está exigiendo que todas las instituciones financieras le reporten todas las operaciones efectuadas durante un determinado periodo en las cuentas bancarias, de inversión e incluso por tarjetas de crédito. Esta medida establece las condiciones para que muchos comerciantes con esta práctica sean detectados por la autoridad, ya que comúnmente trabajan recibiendo transferencia de fondos en sus cuentas bancarias o cubriéndoseles el monto de la operación a través de tarjetas de crédito.

2.11.3. Piratería

Este término se refiere al copiado ilegítimo de obras literarias, musicales, audiovisuales, etc., su origen se remonta a los principios de la navegación cuando era común que una embarcación atacará a otra con el fin de robar su carga; de ahí que el término se use para referirse al robo de una propiedad, tal como el derecho de autor. Una expresión más certera para referirse al copiado ilegítimo es “*copia no autorizada*” y en términos más generales, *una violación a los derechos de autor*.

La venta de los artículos replicados también forma parte de la piratería y generalmente ocurre en puestos ambulantes o en lugares no establecidos formalmente y están a la vista de la autoridad y la gente sabe fácilmente dónde ubicarlos, sin embargo, pocas veces se observa una intervención de la autoridad.

En México, el problema de la piratería se ha incrementado en los últimos años. En cuestión de libros, por ejemplo, se ha llegado a obtener el primer lugar en reproducción de publicaciones de manera ilegal. Según el Centro Mexicano de Protección y Fomento

de los Derechos de Autor (CeMpro), cada año los autores registran pérdidas superiores a los 110 millones de pesos, y las editoriales por aproximadamente mil 250 millones que equivalen al 10% de la producción editorial nacional. El Universal (2009)

La magnitud de este problema no resulta de grandes organizaciones delictivas dedicadas al copiado ilegal de obras, sino, a los profesores que piden a sus alumnos sacar copias, y debido también a que éstos prefieren hacerlo antes de comprar un libro. En instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), se producen cerca de medio millón de fotocopias al día. Según datos de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (CANIEM), el hecho genera pérdidas por seis mil millones de pesos anualmente. El Universal (2009)

Existe piratería en muchos otros sectores, como son la industria cinematográfica y la industria de la moda, la industria disquera, películas y ropa, que se pueden encontrar por precios inmensamente más bajos a su original en cualquier mercado o tianguis.

Se sabe que entre el 12 y 17 % del Producto Interno Bruto del país proviene del mercado ilegal. Algunos estudios elevan esta cifra al 25%. El Universal (2009)

Como se observa, por todas las razones anteriores, este tipo de acciones se realizan dentro de una informalidad que trasciende como una actividad más, generadora de evasión fiscal y sobre la cual la autoridad debería de dar un seguimiento más profundo, con el fin de detectar a los sujetos que realizan dichas prácticas que propician el no pago de las contribuciones.

2.11.4. Economía informal

Se entiende por economía informal al conjunto de empleos que no brindan a los trabajadores un contrato, seguridad social ni prestaciones. Por mencionar algunos; comercio ambulante, trabajadores a domicilio, vendedores en la vía pública, empleados domésticos o personas empleadas por familiares.

Uno de los componentes principales de la economía informal es el comercio ambulante. En casi cualquier lugar se pueden encontrar puestos ambulantes dedicados a la venta de todo tipo de productos, desde prendas de vestir hasta alimentos.

En México es difícil creer que este problema puede ser erradicado con facilidad puesto que todos los mexicanos, en algún momento, han sido participe de su desarrollo. Los tianguis, mercados y puestos de alimentos, son los más concurridos por las personas ya que muchas veces es más fácil y más barato acudir o comprar en estos establecimientos.

Así también, el Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que cualquier ciudadano es libre de dedicarse al comercio que le acomode, siempre y cuando éste sea lícito y no afecte a terceros ni se ofendan los derechos de la sociedad. Al no contar con permisos y licencias para establecerse, no tener empleados formales, no ser regulados en ninguna forma por las autoridades, ni ofrecer un compromiso con su clientela, estos puestos ambulantes eluden las contribuciones requeridas.

Otro tipo de comerciantes informales son los vendedores en la vía pública, estas personas pueden verse en cualquier esquina vendiendo chicles, periódicos, juguetes e innumerables productos de todo tipo. Su actividad es regulada por ellos mismos y

comúnmente no tienen horario ni ingresos fijos y los productos que venden cambian constantemente, por lo cual evaden el pago de los impuestos correspondientes.

Muchas personas que laboran en pequeños negocios familiares, son empleados con las mismas características de los empleados domésticos. Por ejemplo, un hombre propietario de una papelería o miscelánea que contrata a sus hijos para que ayuden en el negocio, no los emplea formalmente y así evita el pago de las contribuciones correspondientes.

Según cifras del INEGI el 35.9% de las personas que se dedican al comercio informal lo hacen para complementar el ingreso familiar, 33.1% porque ganan más que en un empleo formal, 13.6% por falta de trabajo, 5.5% por tradición familiar y el 11.9% por otros motivos tales como la flexibilidad de horarios y pérdida de empleo anterior. “¿Qué es la Economía Informal?” Observatorio de la Economía Latinoamericana (2006)

Del total de personas dedicadas al comercio informal, el 11.4% tiene menos de un año de haberse iniciado; 41.2% tiene de 1 a 5 años; 22.3% lleva entre 6 y 10 años en el sector, y el 25.1% cuenta con más de 10 años. “¿Qué es la Economía Informal?” Observatorio de la Economía Latinoamericana (2006)

La mayor parte de las personas dedicadas al comercio informal, con el 89.6% pretende continuar con su actividad, el 8.9% quiere cambiar o abandonar la informalidad y sólo el 1.5% no tiene planes. “¿Qué es la Economía Informal?” Observatorio de la Economía Latinoamericana (2006)

Al respecto toda la serie de actividades que se ven inmersas dentro de la economía informal repercuten de manera definitiva en el no pago de las contribuciones correspondientes, razón por la cual se consideran generadoras de evasión fiscal y ante esto la autoridad debe diseñar los programas necesarios para buscar que dichos

ciudadanos tengan a bien participar realizando sus actividades de manera formal. Entre otros, uno de los principales programas que debe diseñar el Poder Ejecutivo es en el establecimiento de programas de generación de empleos y programas específicos en las entidades federativas para su incorporación al régimen de pequeños contribuyentes.

2.11.5. Centralización de los recursos públicos provocando el incumplimiento del principio constitucional destino del ingreso

El Artículo 31, Fracción IV de la CPEUM señala claramente, la potestad tributaria que tienen algunas de las entidades federales, los propios municipios y la federación en sí. Derivado de ello la autoridad federal se dio a la tarea de establecer en México, un sistema nacional de coordinación fiscal, el cual es parte integral del Sistema Fiscal Mexicano, ya que las entidades federativas y sus municipios respectivos firmaron con la Federación un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como un segundo convenio de Colaboración administrativa en materia fiscal federal, a través de ambos, los estados y municipios se adhieren al sistema que tiene como objetivo principal evitar la concurrencia tributaria, esto significa, impedir que exista una doble o triple tributación que en términos generales lo permita la Constitución.

Derivado de lo anterior, no se le permite a las entidades federativas y a sus municipios recaudar contribuciones que la autoridad federal tenga establecidas o permitidas constitucionalmente con exclusividad.

Esto provoca que no exista una distribución contributiva ya que la mayoría de los recursos financieros de las contribuciones se centralizan a nivel federal, situación que pone en riesgo el que los funcionarios de primer nivel federal puedan tener un acceso más directo a las arcas del gobierno, con el fin de no cumplir con el principio

constitucional del destino de los ingresos que debe ser para sufragar el gasto público, en esencia la no descentralización puede generar acciones de corrupción con la que nuestro país ha vivido históricamente, esto hace que los ciudadanos, en este caso la población económicamente activa, observe continuamente el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos y se contraiga en contribuir adecuadamente o simplemente en no contribuir al erario federal. Se observa un reflejo más de reciprocidad negativa comentada en la Teoría de la Reciprocidad Tributaria, (4.4.1), la cual trae consigo una evasión fiscal.

2.11.6. Contrabando

El contrabando es la fabricación ilegal de mercancías o productos, así como su comercialización y traslado ilegítimo entre naciones, evadiendo el pago de cuotas aduanales e impuestos. Artículos de origen no prohibido pero manejados y comercializados de forma ilícita también forman parte del contrabando.

El gran crecimiento del contrabando en el país se debe a que no hay un freno efectivo por parte de las autoridades, ni acciones concisas que pretendan erradicar el problema. Por el contrario, en cada lugar que se visite, se puede observar la facilidad con la que los productos provenientes de contrabando se mercantilizan.

En algunos casos, como es el del narcotráfico, se han tomado cartas en el asunto, sin embargo, el crecimiento de este problema no ha sido frenado y por el contrario, se ha acelerado en los últimos años. Por otro lado, el traslado y venta ilegal de ropa, calzado, alcohol, software, entre otros; al no parecer tan ofensiva como la distribución de droga, enfrenta menos obstáculos frente a la ley.

Existen dos factores importantes cuando se habla de contrabando: la introducción y la extracción de mercancía de un país. En México, la causa de gran parte de los problemas es la importación ilegal, la cual provoca generación de desempleo y economía informal por la que se expenden productos de baja calidad y sin garantía alguna, entre otras.

Actualmente la Administración General de Aduanas mantiene operativos en conjunto con autoridades de diferentes ciudades con el objetivo de detener la distribución y venta de mercancías ilegales. Así también se han adquirido equipos que logran revisiones más ágiles y seguras, se capacita a los funcionarios constantemente y se fortalece y evalúa su perfil e integridad, etc.

Aunque estas medidas se hayan impuesto y ayuden a mermar el contrabando, no podrán suprimir por completo el paso ilícito de mercancías en las fronteras debido al apoyo directo e indirecto que el contrabando ha obtenido por parte de la sociedad. Los productos que logran pasar la frontera omitiendo a las autoridades, muchas veces representan el ingreso de una familia, la cual al no serle posible la obtención de recursos por una vía formal, vende productos de orígenes inciertos para satisfacer sus necesidades económicas.

Por otra parte, también existe el paso ilegítimo de mercancía por menudeo; lo cual ocurre cuando una persona ingresa al país productos para uso personal evadiendo los pagos correspondientes. Aunque estos casos no parezcan un problema mayor, sí lo son en su conjunto, puesto que son miles los artículos que se introducen de esta manera diariamente, causando pérdidas a negocios e industrias nacionales, entre otros daños.

Por consiguiente se observa que como dicha actividad continúa acrecentándose debido a que en las aduanas sigue permeando un clima de corrupción, el cual

aparentemente, debe ser atacado de manera frontal mediante el programa que ha tenido a bien llevar a cabo la SHCP denominado Transformación, ya que en uno de sus portafolios ubican acciones en el ámbito aduanero.

La actividad del contrabando por el hecho de ser un acto ilícito ramifica en actos de comercio subsecuentes que se llevan de manera informal por el mismo hecho de ser mercancía de ilegítima instancia dentro del país y lógicamente esto incrementa el problema de la evasión fiscal.

2.11.7. Legislar con resoluciones emitidas por el poder ejecutivo

Será posible que adicional a las propias leyes tributarias y sus reglamentos, se tenga cada año la emisión de una resolución miscelánea fiscal directamente por el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP, publicada para el período del 01 de mayo del 2006 al 30 de abril de 2007, en el Diario Oficial de la Federación, del 28 de abril del año 2006.

Dicha resolución contiene un amplio número de reglas que se deben consultar continuamente, pero el principal problema es que muchas reglas son modificadas durante su periodo de vigencia, por ejemplo, en el periodo anterior la resolución citada sufrió 12 modificaciones durante el año.

¿Qué sucede? Los contribuyentes no sólo deben estar al pendiente de las modificaciones a las leyes sino también a las de esta resolución que no tiene el carácter de ley, pero que la autoridad en muchas ocasiones a través de ella, regula ciertas acciones en el ámbito de la tributación lo que provoca que el sistema de tributación se haga más complejo y además se genera inseguridad jurídica por estar utilizando este medio para legislar.

2.11.8. Otras actividades

Existen algunos otros actos o actividades que históricamente han llegado a generar evasión fiscal y en los que la autoridad ha empezado a tomar cartas en el asunto con el fin de regularizarlas jurídicamente, como por ejemplo, ciertas agrupaciones financieras, la existencia de regímenes fiscales preferentes (paraísos fiscales), operaciones entre partes relacionadas, entre otros.

Derivado de ello, en corto plazo se tendrá un mejor control por parte de la autoridad para contar con una mayor recaudación, sobre todo que si las autoridades extranjeras reportan a la autoridad hacendaria mexicana operaciones financieras en el extranjero. Con medidas como ésta se puede tener mayor control sobre los mexicanos en tránsito, al igual que en el proceso de formalidad jurídica dentro del sistema financiero mexicano por las instituciones financieras populares.

3. METODOLOGÍA Y DISEÑO

3.1. Operatividad del problema

Como primer paso para abordar el problema de investigación, han de identificarse todos los diferentes programas de carácter administrativo que están en ejecución en los diferentes organismos públicos tributarios que tienen como objetivo recaudar contribuciones; el segundo paso es analizar si estos programas tienen como objetivo primordial hacer más eficientes sus actividades para lograr sus metas en materia de recaudación y si apoyan en la disminución del problema social de la evasión fiscal.

En forma paralela, se investiga cuáles son las principales causas que provocan la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro, con el fin de poder sugerir acciones que vinculen los programas administrativos en mención con el problema social de la evasión fiscal. Todo esto, a través del diseño y tipo de investigación señalado en el presente capítulo, dando las sugerencias, recomendaciones y generando nuevas líneas de investigación.

3.2. Conceptos teóricos

3.2.1. Indicadores

Es trascendente reconocer algunos indicadores relacionados con la hipótesis, que ayuden clarificar los conceptos de la investigación, y entre ellos se encuentran:

- Las políticas económicas y tributarias que se establecen el Plan Nacional de Desarrollo.
- Los distintos elementos que indican el proceso administrativo de los organismos públicos tributarios y su aplicación en el ámbito de la teoría de las decisiones.

- La correlación de los mismos en las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos y de transparencia.
- El incumplimiento del principio del destino del ingreso establecido en la CPEUM y el comportamiento del crecimiento económico que ha tenido el país, en los últimos años.
- Las distintas causas y actividades que generan la evasión o elusión fiscal, entre otras.
- También han de considerarse como indicadores: la personalidad del mexicano, el desempleo, la falta de cultura, la falta de liquidez, el comercio informal, la complejidad en el sistema tributario, el desvío de recursos públicos entre otros, mismos que se han sido explicados en los capítulos anteriores.

3.2.2. Variables

Se debe considerar como una variable a los fenómenos, atributos, cualidades, observables o medibles, los cuales pueden llegar a tener una variación, por esto, se les estableció el nombre de variables. Esto implica que, al plantear una hipótesis, se debe seleccionar aquello que en las variables observarán los sujetos (o unidades de observación), Castañeda, De La Torre, Morán y Lara (2002).

En esta investigación se encuentran un sinnúmero de variables independientes que tienen un efecto en la variable dependiente que, por un lado, son los planes, programas y proyectos administrativos de los organismos públicos tributarios y, por el otro, la evasión fiscal. Dentro de las distintas variables independientes que intervienen sobre

variables dependientes, se encuentran los elementos de la Teoría de las Organizaciones, como lo son el elemento humano, la estructura, el medio ambiente que, en este caso se refiere a los contribuyentes o a los ciudadanos que no contribuyen y la tecnología. Así como, las distintas causas o actividades que generan la evasión fiscal, entre otras, la falta de cultura fiscal, la complejidad de las leyes tributarias, la desidia del mexicano, la falta de liquidez, de orientación, motivación, simplificación administrativa, así como el contrabando, la piratería, el comercio informal y el desempleo, entre otros.

3.3. Unidad de análisis

3.3.1. Población y espacial

Lo primero es decidir si es interesante o no delimitar la población y si se pretende que esto sea, antes de recolectar los datos o durante el proceso. En los estudios cualitativos, la población o el universo no se delimita *a priori*. En los cuantitativos casi siempre se hace. En los enfoques mixtos, depende de la situación de investigación.

Para el enfoque cuantitativo, la población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones, Hernández, Fernández y Baptista (2002).

En el aspecto cuantitativo de esta investigación se definió, de antemano, cuál era la población sobre la que se iba a realizar la investigación en la ciudad de Querétaro, que es la que está integrada por la Población Económicamente Activa de la misma, también se delimitó previamente el ámbito espacial referente al área o perímetro de aplicación de la investigación en la ciudad de Querétaro, realizándose en la misma una división en tres zonas:

A). Zona sur.

B). Zona norte y

C). Primer cuadro de la ciudad (Apéndice C).

3.4. Diseño de la investigación y tipo de estudio seleccionado, cuantitativo y cualitativo (mixto)

Diseño

Es un plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación, Hernández et al. (2003).

Se analiza cuál es el nivel, estado o la presencia de una o diversas variables en un momento dado; se evalúa una situación, comunidad, evento, fenómeno o contexto en un punto del tiempo y se determina o ubica cuál es la relación entre un conjunto de variables en un momento, en estos casos el diseño ubicado es el transversal o transaccional, teniendo un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo), este modelo representa el más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo.

En su alcance se seleccionan los tres tipos de investigación, Rojas (1993):

- Estudios exploratorios o de acercamiento a la realidad social. Teniendo como propósito recabar información para ubicar y definir los problemas que se generan en los organismos públicos tributarios respecto de sus programas de índole administrativo y en el ámbito social recopilando ideas, sugerencias e inconformidades que permitan afinar la metodología para formular con más exactitud el esquema de investigador definitivo.
- Estudios descriptivos para obtener un panorama más preciso de la seguridad del problema, conocer las variables que se asocian y definir lineamientos para probar la hipótesis.

- Estudio explicativo que no hable de las causas (variable independiente), entre otras falta de orientación, cultura, simplificación, liquidez, consistencia y complejidad en las leyes, etc., que pueden determinar la variable dependiente como lo es en nuestra investigación la evasión fiscal. Constituye el nivel más evolucionado que un tema puede alcanzar cuando un asunto puede describirse con precisión, lo que queda es saber por qué ocurre así y no de otra manera; determinar las causas que lo generan, Castañeda et al. (2003).

Señala Rojas (1993), que los tipos de investigación se pueden conjuntar, por la necesidad de la investigación la cual se realiza de acuerdo a criterios o reglas generales, que son ajustables por cada investigador, según los requerimientos de su objeto de estudio, de esto se desprende que las reglas del método científico no son inflexibles y que el proceso investigativo, por lo mismo, no es igual.

3.5. Estrategias de investigación y técnica de obtención de datos

Para el enfoque cualitativo, al igual que para el cuantitativo, la recolección de datos resulta fundamental, señalando que su propósito no es medir variables para llevar a cabo inferencias y análisis estadístico. Lo que se busca es obtener información de sujetos, comunidades, contextos, variables o situaciones en profundidad, en las propias “palabras”, “definiciones”, o “términos” de los sujetos en su contexto. El investigador cualitativo utiliza una postura reflexiva y trata, lo mejor posible, de minimizar sus creencias, fundamentos o experiencia de vida asociadas con el tema de estudio, Grinnell (1997). Se trata de que éste no interfiera en la recolección de datos y de obtener los datos de los sujetos, tal y como ellos los revelan, expresa Hernández et al. (2002) en su libro.

3.6. Metodología de la Investigación

Continúa diciendo, los datos cualitativos consideran, por lo común, en la descripción profunda y discreta de eventos, situaciones, imágenes mentales, experiencias, creencias, contextos, pensamientos. Para Hernández et al. (2002), la recolección de datos ocurre en medios naturales y cotidianos de los sujetos y para su recolección se implican dos fases:

1. Inmersión inicial en el campo y
2. recolección de los datos para el análisis.

Se considera que los enfoques cuantitativo y cualitativo son perspectivas opuestas.

Un modelo del más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo, se denomina mixto, ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación o al menos, en la mayoría de sus etapas.

En la estrategia de investigación se emplearon los dos distintos enfoques, aunque no se enlazan en la interpretación de datos, sino únicamente cuando se llega a las conclusiones. En la variable dependiente de la administración tributaria se utiliza el enfoque cualitativo y en la variable independiente de la evasión fiscal se utilizó el enfoque cuantitativo, aunque también se utilizó el enfoque cualitativo en el tema de la evasión, ya que se realizaron entrevistas y encuestas como parte de la indagación.

Dentro del proceso práctico que se realizó para llevar a cabo la investigación se fueron dando los siguientes pasos:

1. Se definió el problema de investigación básicamente referenciado hacia la administración tributaria y la evasión fiscal.
2. Se generaron las preguntas de investigación, el objetivo y la justificación correspondiente, ubicando de manera más precisa que la investigación se da sobre los distintos planes, proyectos y programas de carácter administrativo, que

llevan a cabo los organismos públicos tributarios en la ciudad de Querétaro, con el fin de aumentar su recaudación tributaria y disminuir el problema social de la evasión fiscal. Se expresa lo anterior a través de mapas conceptuales y se obtienen las hipótesis tanto específicas de la administración tributaria y de la evasión fiscal, así como hipótesis de vinculación entre esas dos variables dependientes.

3. Se visualizó el ámbito administrativo de los organismos, tomando como referencia la teoría general de las organizaciones, la teoría de las decisiones y el soporte teórico del ámbito de la evasión fiscal, así como la estructura jurídica, incorporándolo al marco teórico.
4. Se investigó los antecedentes históricos del perfil del mexicano y del ámbito tributario.
5. Se dio seguimiento a la metodología con el uso de fuentes documentales y bibliográficas.
6. Se obtuvo información sobre programas administrativos que se llevan al interior de los organismos públicos tributarios.
7. Dentro de la metodología, se ubicó a personas clave para obtener información directa sobre programas administrativos y en su caso recopilar datos a través de las estrategias de investigación.
8. Se diseñaron los instrumentos necesarios para realizar tanto las entrevistas estructuradas y semi estructuradas a funcionarios públicos fiscales, especialistas del área, estudiantes del área, incluso a evasores fiscales.

9. Se definió el instrumento para realizar una encuesta dirigida a los ciudadanos que cumplen y que no cumplen con sus obligaciones tributarias, la misma se realizó a 514 ciudadanos, obteniéndose datos valiosos de las distintas causas que provocan la evasión fiscal
10. Se recopilaron y analizaron datos referenciándolos en sus conclusiones al marco teórico, a las preguntas de investigación y a nuestras hipótesis.
11. Se concluyó interpretando los resultados, dando recomendaciones administrativas a los organismos públicos tributarios y aportando acciones de trascendencia, como el diseño del Principio de Reciprocidad Tributaria (4.4.1) así como propuestas textuales de reformas a los artículos 36 LIF y la LISR ambos con el fin de fortalecer el marco constitucional del sistema tributario eliminando inconsistencias e inconstitucionalidades
12. Se sugiere en el marco del sistema nacional de coordinación fiscal la creación de un fondo financiero popular al sector productivo, el cual tendrá como objetivo el otorgar financiamiento blando a los ciudadanos con el fin de generar productividad en los negocios, cubrir adecuadamente sus contribuciones y eliminar la evasión fiscal al captarlos como contribuyentes.

Así mismo, se efectúan recomendaciones administrativas a los Organismos Públicos tributarios las cuales se harán llegar a sus titulares, también se diseñó un proceso para el establecimiento de una Planeación Estratégica en los organismos públicos tributarios, bajo el Marco del Proceso Administrativo.

En esencia se ha llegado a concluir confirmando las hipótesis, haciendo recomendaciones y aportaciones para la sociedad.

Uso de fuentes documentales y estadísticas

Dentro de la técnica de obtención de información, se hizo uso de fuentes documentales y estadísticas, teniendo a bien, consultar bibliografía relacionada con el ámbito de la administración de las organizaciones, de la administración de personal, de la cultura organizacional, del comportamiento humano en el trabajo, de la cultura corporativa y de la productividad organizacional, de la psicología de la organización, de los elementos de la administración, de la metodología de la investigación, tanto cualitativa como cuantitativa, de la teoría de las decisiones y, en otro ámbito, sobre el derecho financiero mexicano, la administración pública federal, la responsabilidad fiscal de los impuestos, el gasto público y sobre la evasión y elusión fiscal, entre otros.

Así, también se tuvo acceso a los programas administrativos y planeación estratégica dentro del INFONAVIT, del SAT y datos estadísticos de sus logros obtenidos.

Por último, se hizo la consulta de revistas técnicas en el ámbito de la administración de las organizaciones y de la administración tributaria, así como información obtenida de buscadores electrónicos de investigación.

Para recabar la información existente sobre estos temas, el investigador se auxilió de instrumentos, como centrales, información contenida de las fuentes documentales (fichas de trabajo) y construyó el trabajo preliminar de campo o de reconocimiento de la zona objeto de estudio, mediante la aplicación de guías de observación y de entrevista a informantes clave.

El trabajo de fichas libres, libros, revistas y documentos no termina con la elaboración del marco teórico y conceptual, por lo que es necesario estar alerta para recopilar la nueva información teórica y empírica que aparezca en el transcurso de la investigación y que pueda enriquecer este discurso científico, Rojas (1993).

Durante la investigación se contó con la colaboración de informantes clave, quienes fueron entrevistados y encuestados. Entre ellos, contribuyentes, funcionarios públicos, evasores, expertos del área y especialistas. De éstos se obtuvo información sumamente valiosa, para lograr el objetivo.

Encuesta – instrumento

Si de la entrevista se puede decir que tiene mucha referencia con las ciencias sociales, de la encuesta, no se puede hacer tal afirmación. La encuesta se aplica para satisfacer necesidades en diversas áreas y ciencias, sobre todo es usada con el fin de conocer la opinión de un determinado grupo de personas, respecto de un tema específico, Castañeda et al. (2003).

La técnica de la encuesta consiste en hacer una interrogación sistemática de individuos a fin de generalizar Ghiglione. y Malaton (1989); se usa para conocer la opinión de un determinado grupo de personas, respecto de un tema que define el investigador, Castañeda et al. (2003).

El instrumento debe diseñarse de modo que resulte de fácil comprensión y que no sea necesaria ninguna información adicional, éste se puede efectuar con preguntas cerradas o preguntas abiertas, las preguntas o reactivos deben estar bien definidas de acuerdo con el marco referencial de la investigación.

El instrumento debe tener su validez para cubrir de manera significativa y con el grado de exactitud, las variables de las partes que se están poniendo a prueba. Una manera de validar es comprobar contra otro instrumento que tuvo buenos resultados, cuando se cuenta con el recurso de comparación, se aplica el propio a personas conocidas que externan su propia opinión y, en su caso, la posible validez.

La confiabilidad es la capacidad de un instrumento de arrojar resultados equivalentes, entre los responsables, independientemente de quien los aplique. Es recomendable que sea en las mismas condiciones para todos los sujetos, con la misma forma y la misma secuencia del cuestionario. Es importante ser cuidadoso de los medios de aplicación, espacio, horario, iluminación, actitud del encuestador, entre otros, Castañeda et al. (2003).

Para esta investigación se diseñó un cuestionario de encuesta conformado de siete reactivos que permitieron la obtención de datos. (Apéndice D). En su aplicación de antemano, se selecciona a los ciudadanos considerando que sean representativos de una población, la muestra será sujeta a la aplicación de un instrumento que consiste en preguntas cerradas o preguntas abiertas, a cualquiera se le dará su validez y confiabilidad.

Dichos reactivos deben obtenerse de las hipótesis y de lo que se busca en la investigación correspondiente, como se expresa con anterioridad, se aplica, un instrumento a la Población Económicamente Activa de la ciudad de Querétaro, llevándose a cabo 514 encuestas sobre un tamaño de la población, de 217,978 ciudadanos, reduciendo nuestro error muestral a un 4.41%

Justificación de las preguntas que integran el cuestionario-encuesta aplicado en esta investigación para la obtención de datos

- Pregunta 1. Definir si el ciudadano está registrado ante el SAT, o si es un evasor directo, sin tener la preocupación de que éste sea un trabajador subordinado, ya que los encuestadores tenían la instrucción de no encuestar a subordinados.

- Pregunta 2. Aplicable a evasores directamente no controlados por el SAT, para conocer la razón por la que no ha sido registrado ante el Registro Federal de Contribuyentes y definir a qué actividad se dedica.
- Pregunta 3. El registrado ante el SAT, debe señalar a qué actividad se dedica.
- Pregunta 4. Solamente es contestada por los registrados ante el SAT, para saber si realmente están cumpliendo con sus obligaciones fiscales, o participan en el ámbito de la evasión. Los no registrados no la contestan, caen directamente en la evasión.
- Preguntas 5 y 6. Señalan las causas más importantes por las cuales no contribuyen los encuestados y generan la evasión fiscal, dichas causas son nuestras variables independientes y la evasión la dependiente, la pregunta 5 aplica al no registrado y la 6, al registrado medio cumplido e incumplido.
- Pregunta 7. Aplicable a todos los encuestados con el fin de poder saber en qué régimen contribuye o debiera contribuir.

El cuerpo de este instrumento se encuentra en el Apéndice D.

3.7. Entrevistas (análisis cualitativo)

Martín Bulner señala, en su texto denominado *Sociological Research Methods, (1999)*, que la entrevista es una herramienta para excavar, así como, para adquirir conocimientos sobre la vida social. Comúnmente, cuando se escucha el término entrevista se piensa en un instrumento de investigación, continúa señalando, a las personas se les formulan las preguntas en términos idénticos, para asegurar que los resultados sean comparables.

El entrevistador sirve como un cuidadoso recolector de datos, en la investigación cualitativa, los entrevistados tienen mucho en común con la observación participante.

La entrevista personal se puede definir como una entrevista cara a cara, en la que el entrevistador pregunta al entrevistado y recibe de éste, las respuestas pertinentes a las hipótesis de la investigación. Las preguntas y su secuencia demuestran el grado de estructuración de la entrevista, Namakforoosh (1990).

La entrevista personal tiene la ventaja de que el entrevistador puede dirigir el comportamiento del entrevistado, lo cual le permite obtener mejores entrevistas que con las otras dos formas de entrevista (correo y vía telefónica), según Álvarez-Gayou (2005), una entrevista es una conversación que tiene una estructura y un propósito, en la investigación cualitativa la entrevista busca extender el mundo desde la perspectiva del entrevistado y desmenuzar los significados de sus experiencias.

En esta investigación se realizaron entrevistas estructuradas y semi estructuradas. Según Castañeda et al. (2002), la entrevista estructurada se conduce de manera rígida, por medio de una lista de preguntas que funcionan como guía, de la cual el entrevistador no puede desviarse, en cambio, la entrevista no estructurada se trata de una conversación que dirige el entrevistado, para que la controle el entrevistador.

En esta técnica de obtención de datos se hizo partícipe, en los dos tipos de entrevista, a funcionarios públicos de los organismos públicos tributarios, así como, a especialistas en el área investigada y a evasores fiscales, de lo anterior, se obtuvo amplia información que permitió poder definir si las hipótesis eran confirmadas o no.

Una investigación se sostiene en datos que provienen de fuentes primarias, Eco (1994). En la práctica, los libros sobre metodología de la ciencia nos aportan distintas interpretaciones sobre el levantamiento del dato y, en todos, aparece la interrogación directa a los implicados, como fuente de primera mano. En ellos, se encuentra a la entrevista como una técnica con amplia difusión y conocimiento entre los científicos.

Sin duda es el modo “*más conocido de recopilación de datos nuevos*”, Namakforoosh (2002). Esta difusión, en algunos casos, llevó a confundir la investigación con el levantamiento de entrevistas. La entrevista cubre áreas del objeto de estudio, como son la toma de conciencia de los actores, sus actitudes e intenciones. Es limitada, en la medida que las respuestas pueden ser resultado de la mala memoria, distorsionadas de manera consciente o influidas por el momento.

Las entrevistas, que aquí se presentan, están diseñadas desde los temas centrales del estudio: La Administración de las Organizaciones Públicas en sus Sistemas de Índole Fiscal y el Caso de la Evasión Fiscal en la Ciudad de Querétaro. Se prepararon con base en distintos textos. Se cita: *Instrumentos de investigación* de la Dra. Guillermina Baena. Al respecto, las entrevistas se diseñaron de una manera semi estructurada, porque se formularon preguntas que permitieran llevar la charla al punto del interés de la investigación y desestructurada, porque podrían surgir, como sucedió, preguntas del momento, así como algunas otras meramente estructuradas por el tipo de entrevistado. En el cuerpo de la entrevista se introducen algunas grafías gramaticales, comillas, paréntesis, etcétera, con el fin de orientar la interpretación y como marcas discursivas esclarecedoras.

Específicamente las entrevistas al Ing. Juan Manuel Alcocer Gamba, Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Querétaro y al C.P. José Antonio Gil Álvarez, Delegado del INFONAVIT, se consideran semi estructuradas, teniendo el efecto de obtención de datos importantes para generar la información necesaria de la investigación, estas entrevistas se encuentran de una manera íntegra en el Anexo 4 de la presente investigación.

El cuerpo de todas las entrevistas, como instrumentos de obtención de datos, se encuentran en los Apéndices

3.8. Diseño de la muestra (análisis cuantitativo)

Corresponde al diseño de la muestra, el dar respuesta a las interrogantes que el lector quizás se haya venido planteando: a quiénes y a cuántas personas se aplicará el instrumento de recolección de datos, Rojas (1993).

Existen diferentes técnicas y procedimientos elaborados con el propósito de obtener la información buscada a través de la recolección de datos.

En las técnicas de muestra en la investigación administrativa el experto tiene que buscar a profundidad y e incluso aplicarlas con la población definida con utilización del instrumento idóneo para procesar la información. Básicamente esto ayuda a conocer el comportamiento de las distintas variables objeto de estudio, a nivel de toda la población, trabajo y muestreos, para tener un conocimiento de las medidas de la población. Mediante las técnicas y procedimientos descritos se determinan los elementos que se incluirán en la muestra, ésta se define como una parte de la población que contiene, teóricamente, las mismas características que se desean estudiar. Sus métodos reciben el nombre de estadísticos, Rojas (1993).

En esta investigación se ha elegido utilizar el muestreo probabilístico aleatorio simple. Su ventaja reside en que las unidades de análisis (personas) se seleccionan de manera aleatoria, al azar; cualquiera puede tener la misma probabilidad de ser elegido y con esto es posible conocer el error del muestreo.

Para su empleo es indispensable disponer que el marco de muestra, de toda la población numerados del 1 al N (tamaño de la población).

3.9. Procedimiento de selección de la muestra

En este caso, se seleccionó a diferentes integrantes de la Población Económicamente Activa de la ciudad de Querétaro, los cuales son ciudadanos a los que les corresponde contribuir a los organismos públicos recaudadores. Se tomaron como referencia los datos de la unidad de reporte que es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2000), en función de que la totalidad de habitantes del estado de Querétaro asciende a 1'404,306, de los cuales 217,978 habitantes corresponden a la Población Económicamente Activa de la ciudad de Querétaro.

Así pues, se considera a la Población Económicamente Activa de la ciudad de Querétaro como unidad elemental de muestra, sin incluir, en la encuesta, información de los contribuyentes que realizan sus actividades de manera subordinada, tomando en consideración el que la evasión fiscal prácticamente se genera entre los que no están registrados ante la autoridad hacendaria y los que estándolo, no realizan actividades subordinadas, como pueden ser, entre otros:

- Comerciantes.
- Industriales.
- Agricultores y ganaderos.
- Profesionistas independientes.
- Arrendadores, etc.

Ésta es la razón por la cual la unidad de muestra se enfoca, básicamente, a las personas físicas que se localizan en la población. También se considera como unidad de análisis a las diversas causas que, según el ámbito empírico, es de trascendencia para comprobar la hipótesis, ellas son las siguientes:

- Desconocimiento de las leyes.

- Complejidad de las leyes.
- Falta de liquidez.
- Desvío de recursos de funcionarios.
- Falta de simplificación administrativa.
- Desidia.
- Falta de orientación y motivación.

Otra unidad de análisis aplicable a los ciudadanos encuestados que estaban debidamente registrados ante las autoridades, fue saber si daban cumplimiento fiel a sus obligaciones tributarias.

Una unidad de análisis más que se obtuvo fue la referente al monto aproximado de los ingresos anuales de los encuestados, esto con el fin de poder definir cuál es su régimen de tributación, dentro del contexto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Como unidades reportantes, en la presente investigación, se tiene al INEGI, OCDE, SHCP, Banco de México, los propios contribuyentes y no contribuyentes (evasores), especialistas y funcionarios de los distintos organismos públicos tributarios.

Se efectuaron 514 encuestas de manera aleatoria, en las tres diferentes zonas en las que se dividió la ciudad y a los distintos tipos de ciudadanos que realizan las actividades mencionadas con anterioridad.

Realmente al haber elegido en la muestra a cualquiera de los integrantes de la Población Económicamente Activa de la ciudad de Querétaro, (población finita) tamaño = N , se considera el que su aplicación equivale al muestreo aleatorio simple, ya que cualquier elemento de la población económicamente activa puede ser seleccionada, obteniéndose una muestra aleatoria simple de tamaño $N = 514$.

Para el empleo de la muestra aleatoria simple es indispensable disponer de un marco de muestra, es decir, un listado con las personas, viviendas, (según la unidad de análisis) de toda la población, numeradas del 1 a N (tamaño de la población), Rojas (1993).

Seleccionando los elementos que constituyen la muestra, se tiene la misma probabilidad de quedar seleccionado cualquiera de ellos, se puede pensar que el muestreo fue estratificado por su ubicación, habiendo homogeneidad en los estratos, pero, produciendo resultados como muestreo aleatorio simple.

3.9.1. Tamaño y error muestral

Dado que una población es de N, ¿cuál es el menor número de unidades muestrales (personas, organismos, capítulos, etc.) que se necesita para formar una muestra (n) que sí asegura un error estándar menor de .01? Hernández et al. (2002).

Tomando como referencia el tamaño de la muestra de una proporción, es posible utilizar, cuando se dispone de una estimación de “p” o de un estudio piloto si no se cuenta con esta estimación, 50% “p”. También es importante determinar el nivel de confianza deseado y el tamaño de error que se está dispuesto a aceptar.

Determinar una muestra por el método de proporciones facilita el trabajo, ya que no se tienen que realizar grandes análisis previos, por lo general se estima la proporción de un 50% que es el grado mayor de proporción que se puede asumir. Normalmente, se considera un 95% de confianza en el que representa el valor de $Z=1.96$ (área bajo la curva) y normalmente se toma como aceptable de 5% de error, con ello se aplica la fórmula

$$n=P(1-q)(Z/e)^2 \qquad n=.5(1-.5)(1.96/.05)^2=384.16$$

Para obtener el tamaño mínimo de la muestra tomando como referencia sin llegar a realizar mayor número de encuestas, de 384 a 5

4. REPORTE FINAL DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Resultados

Tanto de los resultados del análisis de datos, como de su interpretación, se incluye un paquete de recomendaciones administrativas, dirigidas prácticamente a los titulares de los organismos públicos recaudadores. Así también, se creó el Principio de reciprocidad tributaria, el cual se integró a la investigación ya que la misma gira alrededor de dicho principio, tomando como referencia que si la investigación se enfoca a los sujetos de la relación tributaria o sea organismos recaudadores y contribuyentes y su actuar en su ámbito, el análisis de dicha relación, es punto de apoyo para la investigación respectiva. También este estudio propone reformas a la LISR para eliminar inconstitucionalidades, las cuales generan elusión fiscal, así como reformas a la LIF para establecer consistencia en las disposiciones fiscales, la cual otorgará certeza jurídica y evitará actos de elusión y evasión fiscal, esto se aporta de manera literal, o sea, buscando cómo deberán estar textualmente, los artículos respectivos y poder darlos a conocer a los Legisladores Federales.

En este documento se propone la creación del Fondo de Financiamiento Popular que tiene como objetivo reactivar la economía, evitar el desempleo, motivar emprendedores

y evitar la evasión y elusión fiscal; esto, en el marco del sistema nacional de coordinación fiscal y la ley que lo regula.

Por último se diseñó el proceso para establecer una Planeación Estratégica dentro del organismo público tributario, en el marco del Proceso Administrativo, con el fin de reactivar la actividad pública recaudadora con un enfoque de motivación externa e interna en el organismo.

4.2 Análisis cualitativo e interpretación de datos obtenidos de la población muestra

Se obtuvieron datos de entrevista estructurada a funcionarios del SAT, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Querétaro, de las delegaciones del IMSS e INFONAVIT, a alumnos de la Maestría en Impuestos de la FCA de la UAQ, especialistas en el ámbito tributario e incluso a evasores fiscales, éstos últimos no autorizaron dar a conocer sus nombres, los primeros sí lo hicieron.

Los datos se analizaron y se obtuvo información que ayuda a administrar y tomar decisiones apropiadas y confiables, que se traduzcan en resultados, recomendaciones a los organismos recaudatorios y aportaciones, así como nuevas líneas de investigación derivadas de la metodología cualitativa.

Así también se llevaron a cabo encuestas como estrategia de investigación y técnica de obtención de datos, diseñándose el instrumento respectivo con el fin de tener información de un grupo de personas, respecto del tema elegido específico y de manera sistemática como se expresó en el ámbito cuantitativo en el capítulo de metodología-diseño.

El instrumento en cuestión se aplicó a la PEA de la Ciudad de Querétaro, Qro., realizando 514 encuestas sobre un tamaño de población de 217,978 ciudadanos, reduciendo nuestro error muestral a un 4.41%, esto dentro de un cuadro territorial que

abarca el Blvd. Bernardo Quintana Arrijoja, la Carr. México-Querétaro y la Av. 5 de febrero, obteniendo resultados sobre la base de una metodología cuantitativa, datos estadísticos que confirman hipótesis respecto de las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro. En el caso de haber obtenido datos cuantitativos y cualitativos, a cada uno se le aplica el análisis correspondiente, Hernández et al. (2002), como es el caso de la investigación.

Para la obtención de datos, empleó el instrumento que se reporta en el Apéndice J, de esta investigación.

Análisis cualitativo de datos de la Mesa académica de estudiantes de la Maestría en Impuestos, FCA-UAQ

C.P. Benito Vargas Trejo

- *Cambios en el SAT: Buen trabajo, agilidad, facilidad, comodidad, transferencia de impuestos rápidos.*
- *Misión SAT: Concienciar a contribuir.*
- *Hay contribuyentes que no tienen acceso a los medios electrónicos.*
- *Evasión: Falta de educación, desvío de recursos.*

C.P. Rocío Ruiz Zúñiga

- *Falta actualización de datos del padrón del INFONAVIT.*

C.P. Griselda Lira

- *Facilidades administrativas por Internet en SAT e IMSS.*

C.P.C. Jorge Sánchez Salazar

- *SAT e INFONAVIT se tiene modernización electrónica, más bajo el IMSS.*

- *Modernización de 4 años atrás, ahora firmas electrónicas, facilidad administrativa.*
- *Existe más control simplificación administrativa, devoluciones y compensaciones por internet (programa SAT).*

C.P. Alejandra Quevedo

- *Declaración por Internet.*
- *INFONAVIT accesos por Internet como patrón.*
- *IMSS no mucho avance.*

Mesa académica de estudiantes de la Maestría en Impuestos, FCA-UAQ, C. P. Paulina Padilla Díaz. Jefe del Departamento de Auditoría del SAT

Análisis Cualitativo de datos

1. *El SAT tiene objetivos a corto y largo plazo – conservar ISO-9001/2000 (certificación).*
2. *Buscar que el contribuyente pague sus impuestos con la “conciencia de riesgo” (sin sanción).*
3. *El departamento tiene más auditorías, a) revisión domiciliaria, b) gabinete, c) dictamen y d) de comercio exterior.*
4. *La toma de decisiones es por jerarquía y tenemos dos reuniones semanales de los asuntos en proceso, reuniéndose los auditores, su jefe, los sub-administradores con el administrador del área (fiscalización).*

Tenemos barreras de comunicación, son amplias (no es suficiente), con evaluaciones semanales y trimestrales, tratando de cumplir con objetivos preestablecidos, número de

auditorías y monto de recaudación con presencia fiscal. Realizando programas masivos de fiscalización.

Se realizan programas de fiscalización a ciertas áreas, por ejemplo doctores, arrendadores, tanguistas (comercio ambulante). Aunque el pequeño contribuyente, pasa a las entidades federativas.

5. *El SAT sí tiene su propia planeación estratégica y busca interacción con los contribuyentes; el SAT tiene su misión y esperan cumplir con los objetivos de la planeación, al año 2025.*

Sí, efectivamente, son demasiados años, pero se va avanzando y se busca el pago oportuno de los contribuyentes.

En el departamento, para el cumplimiento oportuno se realizan invitaciones a los contribuyentes, cuando, por el cruce de información en declaraciones de clientes y proveedores, se detectan diferencias. Además, hay programas de expedición de comprobantes, detectan a ciudadanos no registrados, así como, compulsas para verificar información.

6. *El departamento se moderniza y se busca detectar no registrados. A pesar de lo que la OCDE señala, el mexicano corre riesgos por no ser detectado.*

Hay muchos empleados que tienen de 10 a 20 años en la SHCP, ahora hay una selección sumamente estricta, como es el caso de los auditores.

7. *Las razones según mi opinión personal, son la falta de cultura fiscal, por lo cual existe el proyecto de civismo fiscal, dentro del Programa Transformación, también la falta de asesoría externa y, de gran trascendencia, la falta de liquidez, prefieren pagar la nómina que las contribuciones.*

Los siguientes funcionarios: C.P. Paulina Padilla Díaz, Lic. Víctor M. Guerrero Daw y C.P. Fabiola Palomina Rodríguez, pertenecen al SAT y fueron entrevistados con el instrumento que se reporta en el Apéndice H de esta investigación.

Interpretación del análisis de datos de la C.P. Paulina Padilla Díaz, Depto. De Auditoría del SAT

1. En esencia, la certificación ISO-9000, en un proceso de mejora continua, es un excelente complemento al Programa Transformación del SAT.
2. La presencia del SAT, de manera masiva, hace que el contribuyente reaccione y busque no incumplir con sus obligaciones tributarias, aunque dicha presencia debe buscar de manera masiva a toda la PEA.
3. Incluyen todos los tipos de revisiones y es cuando se tiene necesidad de definir algunos otros mecanismos de fiscalización, sobre todo, tras la búsqueda de contribuyentes que no están en el RFC.

Al respecto de los departamentos que establecen las distintas actividades de fiscalización realizada en la administración correspondiente a su propia estructura, se basa en el marco teórico de la administración en las organizaciones. En este caso, del organismo público recaudador denominado Servicio de Administración Tributaria, sobre lo cual se puede afirmar que la organización formal es la estructura planeada y representa un intento deliberado, por establecer patrones de relación entre los componentes encargados de alcanzar los objetivos de manera efectiva, Kast y Rosenzweig, (1982) y continúan diciendo, las relaciones estructurales son consideraciones básicas, para los teóricos de la organización y la práctica administrativa.

El sistema técnico tiene un efecto de importancia en el tipo de estructura apropiada para el desempeño de la tarea.

4. Se ubican varias acciones, respecto a la toma de decisiones, a los comités creados para las mismas, barreras de comunicación, evaluaciones de observación de objetivos, programas masivos de fiscalización por actividades específicas, entre otras.
5. Respecto a la toma de decisiones, Richard H. Hall, en su texto *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, página 177 expresa, que el proceso de toma de decisiones, se debe enfocar desde un punto de vista de racionalidad anual, en el que participan tanto problemas como políticas. En la hoja anterior se expresa lo que algunos autores opinan, aunque hay que enfocar el comentario a los distintos tipos de organizaciones donde se tomen las decisiones; las ideologías y valores por lo general entran en el proceso de toma de decisiones. Éstas las toman coaliciones de individuos y grupos, los grupos de interés pueden coincidir o no con los mejores propósitos del organismos. Pueden no coincidir con los intereses de aquellos grupos que no están en el “*poder*”.

Kast-Rosenzweig (1982) comenta que un concepto predominante entre los primeros escritores sobre administración pública, fue la necesidad de separar la política de la administración. La función política debe ser regulada por promulgaciones legislativas. La ejecución de las decisiones era el campo del brazo administrativo del gobierno. Se hizo hincapié en el desarrollo de un sistema de servicio civil apolítico para la administración de las decisiones políticas en la rama legislativa.

Cada vez más, la administración pública se ha preocupado por factores como organización informal, grupos con intereses específicos, poder y autoridad, conflictos,

procesos de toma de decisiones y comunicaciones. Escritores como Dahl, Lindblom, Gore y Simon, han hecho contribuciones específicas al desarrollo de nuestros planteamientos en la administración pública.

En los comités y las barreras de comunicación, ubicamos con frecuencia lo que señala Kast y Rosenzweig (1982), como el enfoque de comité que es útil en la planeación e instrumentación de cambios en la estructura y/o los procesos organizacionales. La participación de varias personas en la fase de toma de decisiones, parece ser ineficiente, sin embargo, el soporte de ellas es crítico para asegurar la cooperación sincera de los empleados, durante la fase de instrumentación; tal cantidad de tiempo puede ser una inversión que se pague muchas veces a largo plazo.

Para los comités son importantes varios aspectos de la dinámica de grupo (comunicación y conflicto) que tienen suficiente importancia como para garantizar un tratamiento específico, detallado.

El corazón de la dinámica de grupos es la interacción entre los miembros, la interacción es cualquier medio de comunicación. El sentarse a discutir o planear un asunto exige interacción, para asegurar un entendimiento razonable ¿Cómo es que nunca hay suficiente tiempo para hacer las cosas bien, desde la primera vez, pero siempre, para hacerlas de nuevo?

Por último, evaluar las acciones realizadas u objetivos trazados, nos conlleva a tener que hacer nuestro mejor esfuerzo para cubrir y respaldar nuestra productividad, Sherman (2004) expresa, *“el primer paso de un programa de evaluación de la función administrativa del personal es identificar sus funciones respecto a las cuales, se desea más información”*.

Una vez identificado lo anterior, el siguiente paso es evaluar cada actividad a la luz de las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la filosofía que fundamenta la función pública?
- ¿Cuáles son los principios administrativos que se están siguiendo para llevar a cabo, en este caso, lo planeado?
- ¿Cuáles son las políticas que se han establecido para esta función?
- ¿Cuáles procedimientos han sido establecidos? ¿Están en línea con la filosofía, principios y políticas?
- ¿Los procedimientos, políticas, principios administrativos y filosofía de cada función son consistentes con otras funciones relacionadas?

El tercer paso es determinar objetivos confiables y válidos. En esta época de cambios constantes, es necesario que todos los organismos públicos realicen procesos para evaluar el rendimiento de sus colaboradores.

6. Es trascendente observar que el SAT, tiene definida su propia planeación estratégica, definiendo visión, misión, valores, etc., lo cual se correlaciona con los comentarios de análisis realizados al Programa Transformación, que está llevando a cabo el SAT y que fue comentado en la entrevista estructurada realizada al Sub-Administrador de Devoluciones y Compensaciones del SAT, en el estado de Querétaro, Lic. Víctor Manuel Guerrero. Así, también es plausible que se realicen programas masivos de fiscalización, como se externó con anterioridad.
7. El proceso de selección de personal es totalmente estricto. Han cambiado las medidas de antaño, en las que los auditores tenían fácil acceso a trabajar en la SHCP, la selección es sumamente estricta.

La OCDE expresa que una de las razones por las que el mexicano, no es contribuyente, es por el bajo riesgo de ser detectado. Recuerdo lo que muchos contribuyentes evasores expresaban, “*cuando me lleguen, tengo mi “guardadito”, para los auditores corruptos*”. Es más, en este momento, se sabe de algunos que terminaron esa función pública y después de años continúan teniendo una posición económica amplia, a tal grado que algunos de ellos ni siquiera desarrollan su vida profesional. Acciones no válidas en la actualidad.

8. La falta de cultura, de asesoría técnica externa y la falta de liquidez, en esencia, son parte de las principales causas que provocan la evasión fiscal, en la ciudad de Querétaro.

Respecto a la falta de cultura, la autoridad recaudadora se ha dado a la tarea de diseñar un programa de civismo fiscal, en el cual tuvimos oportunidad de participar profesionalmente en el diseño de un software aplicable a los estudiantes de profesional que, en corto, pasarán a ser contribuyentes y tendrán que pagar sus impuestos.

La asesoría externa, efectivamente, se convierte en un costo administrativo más, para el contribuyente, ya que tiene que solicitar asesoría para realizar sus pagos provisionales. Aquí, el problema consiste en que los verdaderos asesores van disminuyendo, probablemente por el exceso de cambios que sufren las disposiciones tributarias.

En la división del posgrado en la UAQ, se imparte la Maestría en impuestos, a la que se le ha disminuido radicalmente la matrícula. Probablemente se deba a lo externado con anterioridad.

Respecto de la falta de liquidez, se encuentra que, según la encuesta realizada a la PEA de la ciudad de Querétaro, la principal razón por la cual se evade el pago del

impuesto es por la falta de liquidez de los ciudadanos, dándole prioridad a otros gastos como la nómina, que al pago de las contribuciones. Que en ocasiones, aunque tengan liquidez, no lo realizan por falta de cultura contributiva o por desconfianza del destino.

*Lic. Víctor Manuel Guerrero Daw, Sub-Administrador de Compensaciones y Devoluciones del SAT**

Análisis cualitativo de datos

1. *Inconformidad del sector humano, miedo al cambio, siempre es lo mismo para ellos y continúan mal remunerados.*

Hay nuevas contrataciones, aunque hay muchos que han entregado su vida a la SHCP, es difícil convencerlos, observando resultados y evaluando, aunque sí es posible involucrarlos en la planeación.

Interpretación del análisis de datos de la entrevista al Lic. Victor Manuel Guerrero Daw

Nuevamente, el sector humano se convierte en la esencia, por eso se requiere tenerlo bien motivado y exigirle, posteriormente, con evaluación de eficiencia y calidad, expresan los autores Davis y Newstron, en su libro *Comportamiento humano en el trabajo-comportamiento organizacional*, siempre el sector humano se ubica en la cúspide de la pirámide, sostenida por las bases de la tecnología y su estructura, provocando cordialidad con el ambiente exterior, continúan diciendo, los elementos clave en el comportamiento organizacional son las personas, la estructura, la tecnología y el ambiente exterior en el que funciona.

Es importantísimo que el actuar de los trabajadores dentro de la organización sea totalmente positivo, para que la misma, en el supuesto caso refleje a la sociedad su personalidad y comportamiento, a través de los hechos reales.

Lo anterior, se equipara a que los organismos públicos recaudadores se aboquen a presentar un verdadero servicio de administración tributaria (SAT), de esa manera, la Población Económicamente Activa habrá de cooperar con mayor amplitud, al organismo recaudador. En este mismo sentido, la misma habrá de generar confianza y atraerá al ciudadano a incrementar el padrón de contribuyentes. En la organización, el factor humano constituye el sistema social interno. El ser humano siente, piensa, es dinámico, se constituye, cambia y se dispersa. En esencia, el ser humano es el alma de la organización y es el primer elemento a tomar en cuenta, cuando se pretende hacer un cambio en la misma.

Las personas tienen diferentes maneras de actuar, en cada lugar del mundo en donde intervienen, cada ciudadano tiene su propia personalidad y cada país su propio perfil.

Se entiende por identidad nacional, expresa Rodríguez (2003), la conciencia de determinados rasgos compartidos por la colectividad, la aceptación de un estilo de vida que incluye un peculiar sistema de normas y valores. En una sociedad coloquial y de castas, como la Nueva España, era imposible e impensable tal identidad. Continúa diciendo, en las crisis de identidad se toma la forma de disimulo y se adoptan máscaras, ejemplo de ello son:

- Se observa una conducta de *indiferencia tributaria* coloquialmente llamada *valemadrismo*.

- Se expresan alardes como mostrarse “*muy hombre*” y desafiar peligros innecesarios.

- Se emplea el lenguaje procaz.

- Tiene desplantes de superioridad: menosprecio a los indios a los provincianos y a los vulgarmente denominados “*nacos*”.

-Expresa rebeldía contra el patrón, erigida en estilo de vidas y de comportamiento laboral.

-En general, estas poses de dureza son mecanismos psicológicos compensatorios, para tratar la debilidad el desconcierto y la confusión, termina expresando Rodríguez (2003).

Por lo anterior, el primer elemento a considerar en cualquier cambio que sea requerido, deberá ser el humano, sobre todo en este gran país, en el que por azares del destino contamos con una identidad sumamente contrastante,

El maestro Montaña H. (1991), externa, que los teóricos de las relaciones humanas adoptan rápidamente la versión hendersoniana. Así, por ejemplo, Roethlisberger y Dickson Roethlisberger y Dickson, (1976) y, posteriormente, Warner y Low (1947) proponen la visión de la organización como un sistema. Para los primeros, la organización es un sistema compuesto por cuatro subsistemas: formal, informal, técnico y humano, orientados por cuatro lógicas: los sentimientos, el costo, la eficiencia y la ideológica, que persiguen un objetivo compartido por los miembros que la integran; para los segundos, la organización interactúa en una comunidad mediante flujos de dinero y bienes a través de diferentes estructuras, directiva, de compras, de distribución y de producción.

Para los primeros, se perciben cuestiones sumamente interesantes, porque, como teóricos de las relaciones humanas, incorporan dentro de sus cuatro subsistemas al humano y en sus cuatro lógicas, a los sentimientos, la eficiencia, la ideología, características que imperan en el comportamiento humano, dentro de la organización. Buscar conocer su ideología y, por ende, sus sentimientos nos lleva a diseñar las

estrategias administrativas, para hacer más eficientes sus acciones; aunque, todo esto, nos conlleva a definir los costos de ello.

Soria (1991), pone en práctica los grupos y los individuos en su ubicación dentro del modo de producción. Esto es significativo para la Teoría de las Organizaciones, ya que la lógica de la empresa puede tener desfases con la lógica de conjunto, generada por las relaciones sociales.

Se puede pensar que la relación social podrá tener un objetivo, deseo, desarrollo, etc., distinto de lo que pretende obtener la organización en sí.

A Elton Mayo se le reconoce como el padre de lo que se denominó las relaciones humanas y, posteriormente, el comportamiento organizacional, según lo expresado por Davis y Newstrom (1966). La investigación Mayo-Roethlisberger recibió críticas, pero sus conceptos básicos, como el de un sistema social dentro del ambiente de trabajo, han resistido la prueba del tiempo.

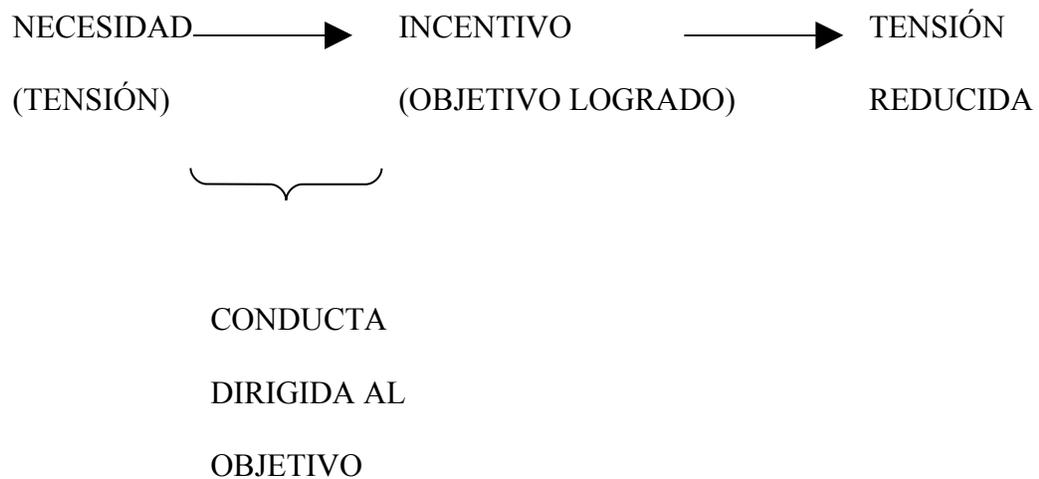
Como esencia del desarrollo humano y su comportamiento en la organización, Davis y Newstrom (1996) mencionan los conceptos fundamentales del comportamiento organizacional:

1. La naturaleza de la persona.
 - a) Diferencias individuales
 - b) Una persona total
 - c) Conducta motivada (incentivos)
 - d) Valor de la persona (dignidad humana)
2. La naturaleza de las organizaciones.
 - a) Sistemas sociales
 - b) Interés mutuo

3. Resultados. Comportamiento integral en la organización.

Pero, de manera más profunda, se debe observar la dinámica de la conducta humana en las organizaciones, ya que, el lograr un objetivo se considera un “incentivo logrado” y definen a la motivación como el estado o condición que induce a hacer algo.

En lo fundamental, implica necesidades que existen en el individuo e incentivos y objetivos que se hallan fuera de él. Expresa Chrudden y Sherman (2004) y muestran el siguiente diagrama:



Es interesante observar la obtención de información sobre la valoración que le dan al ser humano en estudios, sobre la “*contabilidad de recursos humanos*”, refleja Denison (1991) ya que se trata de valorar al activo humano, asignando un valor a un individuo y no a su comportamiento, las formas establecidas se basan en el salario de una persona o en el costo de reemplazo, olvidándose, del valor humano del mismo.

En una organización pública, expresa Sachse (1990), los subordinados aceptan la decisión del Jefe, por indiferencia, miedo o por reconocer al jefe como experto y líder formal. Los subordinados están dispuestos a seguir al jefe, pero quieren saber las causas de las decisiones, esperan una explicación y están dispuestos a dejarse convencer,

cuando están en contra de una decisión no la aceptan, no por miedo o inseguridad, sino por tener mejores ideas y presentan propuestas en su caso. Cuando se rebelan, quieren boicotear la decisión, no aceptan propuestas.

Schein (1980) señala como uno de los principales problemas psicológicos en las organizaciones formales, el ámbito del recurso humano, expresa que las organizaciones son modelos explícitos de actividades humanas. El problema psicológico consiste en seleccionar, clasificar y formar a las personas indicadas en los puestos indicados. Continúa expresando los siguientes cuestionamientos:

-¿Cómo, debe plantearse la estrategia de la organización y su praxis social, a fin de que sea posible la integración de las necesidades humanas y las exigencias de la organización?

-¿Cómo equilibrar, pues, esta orientación que se basa en la selección mediante pruebas y, por otra parte, la ingeniería y la táctica de reestructurar el puesto de trabajo, a fin de potenciar al máximo la capacidad humana de que disponen las organizaciones?

Elemental, el factor humano da marcha a la organización, le genera su grandeza, por él se logran los objetivos deseados.

Análisis cualitativo de datos

2. *Sí fue necesario, por el cambio de infraestructura.*

Interpretación

El ámbito presupuestal, en las organizaciones, es trascendente, para dejar inmerso dentro de él, los proyectos, programas, etc., éste deberá transformar su manejo, teniendo más flexibilidad, con base en las necesidades inherentes, efectivamente vimos que fue necesario realizar un incremento presupuestal para su planeación estratégica.

Análisis cualitativo de datos

3. *-En el personal junto con una mala burocracia.*

-La tecnología, aunque tiende a cambiar constantemente.

-Cambio interno, para verlo reflejado posteriormente, hacia el exterior (contribuyente).

Interpretación

Lo referente a la burocracia, se realizan comentarios en la pregunta 4-A, de esta misma entrevista.

Las tecnologías de la organización se basan en el conocimiento, equipo y otras técnicas, que se utilizan para la realización de la tarea. Éstas, afectan el tipo de insumos requeridos por las organizaciones y los productos obtenidos del sistema. Todas las organizaciones modernas han sido influidas por el rápido crecimiento tecnológico de la sociedad. La manera en la cual las organizaciones se adaptan a la cambiante tecnología, tiene un impacto significativo en otros subsistemas organizacionales, expresan Kast Rosenzweig (1982)

Análisis cualitativo de datos

4. *-Disposición de ciertas personas.*

-Nuevas contrataciones con nuevas ideas.

-Presupuesto del Banco Mundial.

-Sacando los proyectos en el menor tiempo posible.

Interpretación

Kast y Rosenzweig (1982) externan que:

“Los primeros elementos que deben ser notados, tanto en la estructura como en el desempeño son los humanos, son la gente y la satisfacción del interés de la gente. Los otros elementos y sus múltiples decisiones, tanto financieras como tecnológicas, son maneras de pensar acerca de la gente y su comportamiento. Los planes de la organización para el futuro son siempre planes hechos por gente, para la gente; para su comportamiento futuro y para sus relaciones futuras con los recursos y otra gente. Las personas que hacen planes financieros y tecnológicos pueden

perder, de vista fácilmente, de vista estos elementos humanos. Por lo tanto, otra virtud del análisis general de sistemas es que ayuda a conjuntar la información «suave» de relaciones humanas a la gente con los datos «duros» de contabilidad e ingeniería”. Pariente Fragoso (2000, p. 37)

Por otro lado, trabajar con ámbito de compromiso, promueve la realización de las acciones programadas con más eficiencia y, al menor tiempo posible, teniéndose el compromiso de un adeudo de 600 millones de dólares, hay que analizar en cuánto tiempo se habrá de recuperar el adeudo, qué tasa de interés se está pagando y en cuánto tiempo habrá de pagarse.

Las nuevas contrataciones e ideas deberán darse bajo la técnica administrativa correspondiente y no dejar que estas personas caigan en la burocracia negativa señalada con anterioridad.

1-a.- Análisis cualitativo de datos

1. *Establecimiento del programa Transformación. Consta de varios proyectos que tienen como objetivo la simplificación administrativa y aumentar la recaudación.*
2. *PAR (Programa de Actualización de Registro), que tiene como objetivo purificar base de datos y buscar registrar a los evasores.*
 1. *FEA (Firma Electrónica Avanzada), con el objeto de cumplir tus obligaciones sin acudir a la Institución.*
 2. *CAT (Centro de Atención Tecnológica) dotar de equipo para mejorar el trabajo técnico.*
 3. *Civismo fiscal, la importancia de los impuestos a niveles educativos.*
 4. *Incremento recaudatorio de un 7% el ISR y 7.5% el IVA de 2005 en relación con 2004 y el primer trimestre de este año respecto del primer trimestre del año*

pasado, en total de los impuestos del 29.1% destacando el IVA con un factor de 19.1%.

Interpretación

Es importante, realmente, que el servicio de administración tributaria esté en un proceso administrativo de implantación de un programa de Transformación, el cual contiene una serie de proyectos que se mencionan a continuación, pero antes de esto, se externa el que el Banco Mundial ha tenido a bien financiar este programa, ya que, éste señaló, que era necesaria la modernización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ello, el 14 de mayo del 2003, la SHCP solicitó por escrito al Banco Mundial, el apoyo por 30 millones de dólares para el establecimiento de un plan, que contempla mejora en 225 rubros, de la operación del SAT.

Aunque se ha escuchado, sobre todo, de funcionarios del SAT, que el financiamiento del Banco Mundial fue por 600 millones de dólares, teniendo como principales objetivos la modernización administrativa y el ataque a la evasión fiscal.

Los proyectos que integran el programa de Transformación son los siguientes:

1. Simplificación de trámites y servicios
2. Diseño y desarrollo de la estrategia de recursos humanos
3. Formación integral del personal
4. Contribuyente
5. Plataforma
6. Programa de Actualización del RFC (PAR).
7. Rediseño de procesos.
8. Rediseño integral del proceso de control y combate a la evasión.
9. Modelo de operación sustantivo para gestión de grandes contribuyentes.

10. Cuadro integral de mando (balanced Scorecard) e indicadores SAT.
11. Administración del cambio.
12. Unidades tipo (incluir todas las áreas del SAT).
13. Firma Electrónica Avanzada y comprobantes fiscales digitales.
14. Digitalización de proceso.
15. Aduana modelo.

Este es el portafolio de proyectos de Transformación, los cuales modifican las bases de operación recaudatoria, junto con los que permitirían mayor efectividad a toda una gama de actividades de control.

Se debe medir la transformación para garantizar el rumbo establecido, corrigiendo desviaciones o rezagos oportunamente:

La forma de realizarlo es:

1. Definiendo objetivos cuantitativos y cualitativos de la Transformación.
2. Estableciendo metas cuantitativas y cualitativas de la Transformación.
3. Ligando los objetivos y metas definidos con cada uno de los proyectos de Transformación.
4. Realizando el análisis de inicio o “periodo base” de la transformación, en el que se establezca cuantitativamente el punto de partida de la Transformación y de cada proyecto en particular.
5. Estableciendo metas cuantitativas y cualitativas para cada proyecto de Transformación.
6. Definiendo el esquema de gobierno para el acceso detallado a los proyectos de Transformación.

7. Desarrollando, en conjunto, para cada proyecto de Transformación; el plan de trabajo, los indicadores, el manejo de situaciones críticas y de riesgos, el mecanismo de medición y de reporte, el esquema de gobierno.
8. En conjunto, con cada líder de proyecto, controlando el avance del proyecto, dando seguimiento y la resolución de situaciones críticas, el reporte del estatus y de los resultados, escalar problemas, etc. (cada semana).
9. Reportando, periódicamente, el estatus de cada proyecto de Transformación ante el Jefe del SAT y las Administraciones Generales.
10. Consolidando los estatus y resultados de todos los proyectos de Transformación (cada semana).
11. Analizando los avances de cada uno de los proyectos de Transformación y de la transformación, *per se*, incluyendo encuestas y análisis de percepción (interna y externa).
12. Realizando un reporte de la transformación periódica y proponiendo los ajustes necesarios a los proyectos, y a la transformación misma, para asegurar que se cumplan los objetivos.
13. Coordinando la asimilación del cambio en la organización, propiciado por la transformación en los rubros de comunicación, capacitación y facilitación del cambio.

Así, también, el SAT define dentro de su plan estratégico, iniciativas estratégicas:

1. Desarrollar la organización y el talento humano para administrar el cambio y la transformación.
2. Rediseñar y automatizar los procesos clave.
3. Simplificar los servicios al contribuyente, apoyados en medios electrónicos.

4. Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza.
5. Fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes.
6. Actuar proactivamente en el marco jurídico.
7. Transformar los datos en conocimiento para la toma de decisiones.
8. Establecer la Aduana Modelo.
9. Promover la cultura fiscal.
10. Establecer las habilidades y sistemas que aseguren la planeación, control y evaluación sistemática, eficiente y transparente.
11. Fomentar la honestidad, la transparencia y combatir la corrupción.

Se enfocan los elementos de la Teoría de las Organizaciones, enmarcando cuatro pilares que se consideran los engranes del logotipo transformación:

- a) Organización. Orientada a resultados y medición del desempeño.
- b) Procesos. Automatización, integración, simplificación.
- c) Infraestructura. Integración de sistemas, bases de datos, administración tributaria y óptima toma de decisiones.
- d) Gente. Incremento sustancial en las habilidades y capacidad profesional.

En la Teoría de las Organizaciones intervienen varios factores que influyen en la organización:

- a) Factor Humano. Necesario para definir objetivos a alcanzar y decidir métodos por los cuales dirigir.
- b) Tamaño y el Individuo. Nivel de profesionalismo a desempeñar en la organización, el crecimiento de la organización depende en gran parte del individuo.

- c) Tamaño y Estructura. Funciones departamentales, basadas en funciones y objetivos a alcanzar, definiendo áreas de importancia.
- d) Factor Tecnológico. Herramientas para disminuir tiempo y costos.
- e) Factor Comunicación. Importantísimo para evolucionar hacia sistemas de manejo de información, la toma de decisiones y los resultados certeros habrán de llevarse a cabo, mediante un oportuno procesamiento de datos e intercambio de información.

Investigando este programa de Transformación se ubica que los portafolios de proyectos del SAT, se amplían a 47 y pueden ir naciendo nuevos y eliminar el portafolio que se ha concluido, a continuación, se mencionan los que al momento están presentes:

1. Aduana Modelo.
2. Administración del Cambio.
3. Civismo Fiscal.
4. Plataforma/GRP.
5. Programa de Actualización del Registro de Contribuyentes (PAR).
6. Desarrollo Humano TI Basado en Competencias.
7. Centro de Administración Tecnológica (CAT).
8. Cuadro de Mando Integral.
9. Disciplina ITIL y CMMI.
10. Multiservicios Administrados de Comunicación, es (MAC),
11. Repositorio de Información del Contribuyente.
12. Capital Humano del SAT.
13. Radiocomunicación de la AGA.
14. Sistema de Supervisión y Control Vehicular, (SSCV).
15. Adquisición de Equipamiento para Laboratorio.

16. Aduana Interior de Guanajuato, Gto.
17. Alojamientos Aduaneros.
18. Ajustes a Balanza.
19. Ampliación de la Garita del Km. 26, Aduana de Nuevo Laredo.
20. Básculas para Puertos Marítimos.
21. Casa de Moneda.
22. Certificación ISO 9000.
23. Consejo Consultivo Tributario y de Comercio Exterior.
24. Control de Acceso a las Instalaciones Aduaneras.
25. Equipos de Rayos X en salas internacionales de aeropuertos.
26. Estrategia hacia el sur: Intercambio Carretero.
27. Estrategia hacia el sur: Tránsitos Americanos.
28. Garita Las Yescas, Aduana de Matamoros, Tamps.
29. Interconectividad de Secretarías, Fase 1.
30. Programa de Ideas Innovadoras.
31. Rayos Gamma para vacíos.
32. Reconocimiento – Revisión de carga.
33. Selección automatizada.
34. Implementación de la Herramienta de Administración de Proyectos en las OAPS del SAT.
35. Sistema de Control de Accesos y Asistencia (SCAA).
36. Nuestro Espacio.
37. Infraestructura. NET del SAT Aplicación inicial registro de pequeños contribuyentes por las entidades federativa (REPECOS-EF).

38. Construcción de Garita Samalayuca, Chih.
39. Remodelación de salas internacionales de aeropuertos.
40. Centro de contacto de Multiservicios (CCM).
41. Centro de Continuidad de Negocios (CCN).
42. Soporte Técnico y Operativo de Aplicaciones.
43. Estudio de costo beneficio de los servicios que se proporcionan al contribuyente.
44. Modelo de riesgos tributarios por segmento de contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria.
45. Actualización del parque vehicular.
46. Solución integral de administración de contenido empresarial y archivo físico en el servicio de administración tributaria.
47. Outsourcing de bienes de consumo.

Se encuentra un programa sumamente integral, esperando no se quede a medias, como muchos de los proyectos que se emprenden dentro del sector gubernamental, aunque se tiene la presión del Banco Mundial, es importante que en su momento se hagan las recomendaciones pertinentes.

Es trascendente el analizar el Programa de Civismo Fiscal, aplicable al ámbito académico, así como el CAT (Centro de Administración Tecnológica) sustentado con tecnología de punta, menor costo y altos niveles de servicio, aparentemente realizado por el SAT, por las compañías de computación a nivel mundial entre otras HP y DELL para darle a conocer a los estudiantes, de los distintos niveles, la importancia de las contribuciones.

2-a.- Análisis cualitativo de datos

Se está intentado llevar a cabo la planeación estratégica con el programa Transformación, se capacitan mandos medios y directivos con diplomados de habilidades, para a conocer los medios para planear y buscar la mejora en áreas de trabajo.

Interpretación

Es de suma trascendencia realizar la capacitación del recurso humano con el fin de descubrir habilidades para planear y mejorar.

El hombre requiere para aumentar su desarrollo personal, cuando está motivado en lograr un objetivo específico, tener una actualización de sus conocimientos, así como, el buscar desarrollar su ámbito y talento intelectual.

3-a.- Análisis cualitativo de datos

El sistema administrativo y el fiscal deben ir unidos, ya que no tiene caso administrar sin tener presencia, crear conciencia tributaria mediante procesos recaudatorios.

Interpretación

En esencia, se observa que el SAT está tomando en cuenta que para tener presencia con los contribuyentes, se debe partir de un sistema administrativo integral.

4-a.- Análisis cualitativo de datos

Principal deficiencia es la denominada “burocracia”, en el sentido negativo.

Interpretación

Se observan, en la lectura de la obra de Weber, conceptos sumamente importantes, en particular, la utilización de la construcción del típico ideal de burocracia.

En Weber, el estudio de la burocracia no se presenta aislado, sino estrechamente vinculado a un amplio marco teórico y a sus esfuerzos en torno a la construcción de la sociología como ciencia y de la construcción típico-ideal.

Lo anterior, lo analiza Hirsch A.A en el capítulo V, denominado “*Burocracia y Dominación*”, la propuesta funcionalista de organización, del libro *El orden organizacional, poder estrategia y contradicción*, coordinado por Ibarra y Montaña (1991). Y Weber define dominación como: probabilidad de encontrar obediencia dentro del grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos. “*En toda relación auténtica de autoridad es esencial al menos un mínimo de voluntad de obediencia*” p. 187 Hay 3 tipos puros de dominación legítima: rracional, tradicional y carismática.

Señala como supuestos económicos y sociales de la estructura burocrática a la evolución de la economía, el aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del estado moderno y la superioridad técnica del tipo burocrático: “*precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo*”.

También lo son: alto grado de especialización, principio de jerarquía administrativa y reglas técnicas o normas, ejercidas por personas con preparación profesional.

Con esto se observa cómo la “*burocracia pura*”, en un sentido meramente teórico, es un modelo administrativo que debe traer como resultado un alto grado de eficiencia, sobre todo para los organismos públicos, que es donde aparentemente se ha aplicado, y que comúnmente en ellos se realizan acciones totalmente contrarias.

5-a.- Análisis cualitativo de datos

- 1. Cerrar puertas o rendijas donde se pueda evadir o eludir.*

2. *Visitas domiciliarias y embargo de cuentas bancarias del contribuyente, si poseen créditos fiscales.*
3. *Busca el SAT eliminar el riesgo.*
4. *En devoluciones se verificará cuánto representa el riesgo y se revisará la recaudación neta del contribuyente, es decir cuánto representa la devolución respecto del pago de sus impuestos. Tomar la simetría fiscal cuando representan sus 5 principales proveedores, respecto a la devolución del contribuyente y verificar que si se realice la actividad.*

Lo anterior, será la 1ª etapa, la 2ª se revisarán otras cosas de fondo, con la finalidad de lograr que se eliminen devoluciones riesgosas.

6-a.- Análisis cualitativo de datos

1. *Falta de cultura.*
2. *Simplificación administrativa (existen más de 100 trámites que están intentando disminuir a 30).*
3. *Denunciar a evasores y concienciar a la población.*
4. *Realizar reforma fiscal integral y tributar sencillamente.*

Interpretación de 5-a y 6-a

Hay algún tipo de acciones, las cuales la autoridad tributaria no debe utilizar, para obtener la recaudación. Sobre todo, aquellas que no son con formalidad jurídica, esto es lo referente al embargo de cuentas bancarias. El problema, en estos casos, es que la misma autoridad sabe que muchas de sus acciones son ilegales y las aplica para ejercer presión al pago de la contribución.

En este caso el Artículo 145, Fracción IV, del Código Fiscal de la Federación que lo prevé, como medida cautelar, pero viola el Artículo 16, Constitucional, al crearse un

estado de incertidumbre, que desconoce la justificación del aseguramiento sin que se encuentre determinada la obligación de enterar tal o cual tributo. Esto, ha generado litigios en los tribunales y, como recomiendan los abogados fiscalistas, se debería obtener directamente el amparo por la violación a las garantías constitucionales. Así, también, la autoridad busca eliminar riesgos con las devoluciones de impuestos.

Por último, el entrevistado, además, reitera que las principales causas de evasión son la falta de cultura, así como la necesidad de realizar una verdadera reforma fiscal integral, que tenga como base, la simplificación administrativa, o sea, tributar sencillamente, así como concienciar a la población del pago de sus contribuciones y denunciar evasores.

Se han externado comentarios respecto de estas causas de evasión fiscal y sobre todo, de la falta de cultura fiscal, de la Población Económicamente Activa, que va de la mano con la falta de educación de nuestro País y en especial de nuestro estado, Querétaro.

*C. P. Fabiola Palomino Rodríguez, Funcionario de Asistencia al Contribuyente del SAT**

Análisis cualitativo de datos

-Personal no comprometido, retrasando cualquier proyecto.

-Personal requiere de supervisión constante y direccionamiento. No actúa por sí mismo, sin iniciativa ni es pro-positivo, no asume responsabilidades ni seguridad para tomar decisiones.

-Aplican comentarios de descripción-interpretación de la pregunta dos, del Lic. Víctor Manuel Guerrero Daw.

-Sí, se requirió un incremento presupuestal.

-Las personas deben contar con la sensibilidad al cambio, para lograr objetivos.

-Las personas se rehúsan al cambio, buscan desventajas de él, se aferran a lo anterior.

-En mi área, se requiere actitud de servicio y la gente no lo tiene. Le cuesta mucho trabajo, porque involucran cuestiones personales.

-La planeación estratégica que se está realizando, busca facilitar cumplimiento del contribuyente y la imagen, aunque se pierde con los evasores. Se busca que los contribuyentes observen que estamos cambiando.

Interpretación del análisis de datos de la entrevista a la C.P. Fabiola Palomino Rodríguez

Chruden y Sherman (2004) expresan que en la obtención del cambio, existen cuatro razones para hacer cambios en una organización: (1) mejorar los medios para satisfacer las necesidades económicas, (2) aumentar la lucratividad, en el caso de organismos públicos, se equipará al aumento de productividad, (3) proporcionar trabajo humano a seres humanos, (4) contribuir a la satisfacción y bienestar social de los individuos.

Uno de los factores básicos que afectan al éxito de cualquier tipo de cambio, es la calidad del clima de la organización. Es esencial que los empleados se sientan seguros y que sepan que sus intereses están protegidos, cuando se hagan cambios que los afecten.

Señalan Chruden y Sherman (2004), cómo vencer la resistencia al cambio. A pesar de todo lo que pueda hacerse para crear un clima que sea favorable al cambio, se puede anticipar cierto grado de resistencia. Esta resistencia puede estar basada en el temor económico, el temor a experimentar una reducción en la paga o desempleo temporal o incluso permanente. Los empleados, también pueden temer que el cambio pueda lesionar su estatus y reducir el reconocimiento o satisfacción que han estado obteniendo, por su trabajo. También, pueden percibir el cambio, sugerido como una expresión de la crítica

de su desempeño o de sus acciones. En otros casos, la resistencia puede ser el resultado de la renuencia a abandonar hábitos firmemente establecidos o a la necesidad de tener que aprender algo nuevo.

Las causas sociales de la resistencia al cambio pueden deberse a la renuncia, por parte de los empleados, a romper con lazos sociales establecidos o al temor de que las nuevas relaciones sociales, no sean tan satisfactorias como las anteriores. Los individuos que tienen dificultad en conocer y relacionarse con otros pueden temer que quizá no sean aceptados por los individuos con quien puedan ser colocados, como resultado del cambio. Los empleados que formen parte de un grupo estrechamente unido pueden objetar al cambio si creen que, éste, se les impone sin consultarlos, para beneficio de la organización o de otros, ajenos al grupo.

En la revista de investigación administrativa de la Escuela Superior de Comercio y Administración, del Instituto Politécnico Nacional, enero-junio (2002), existe un artículo escrito por la Dra. María Teresa de la Garza Carranza, denominado *“Modelos de cambio organizacional, como apoyo a la toma de decisiones”*, del cual se retoman algunos de sus párrafos, por la trascendencia de los mismos.

“(…) no importa si el cambio es positivo o negativo. Cuando las expectativas no se cumplen se genera la resistencia de las personas al cambio; esto es un proceso natural, tanto en la vida personal como en la profesional. Existen personas que están orientadas al cambio y las que no lo están de manera natural (…).

Las personas, ante la notificación de un cambio no grato, presentan la siguiente respuesta, activa o pasiva, en términos emocionales: inmovilización, negociación, enojo, negociación, depresión, prueba y aceptación (…).

El proceso de transición de una persona, por los pasos mencionados, puede tomar desde un período corto hasta años. Como ejemplo, podemos mencionar la pérdida de un familiar o la de un trabajo. Muchas veces las personas se quedan “estancadas” en un proceso de depresión. Sin embargo, la mayor parte de ellas pasa por este ciclo de forma natural (…).

La respuesta positiva se da cuando un individuo se siente empujado al cambio por los beneficios que, en un momento determinado, le pueda traer. En el modelo mostrado, el pesimismo va en aumento al conocer la situación más a fondo. En el momento en que es totalmente comprendida por el individuo, ese pesimismo decae para convertirse en esperanza y, así, llega al optimismo. Esta sería una respuesta deseable de los empleados, para los cambios organizacionales. Sin embargo, bajo muchas circunstancias, se obtiene una respuesta negativa al cambio.(…)

Compromiso. El éxito del cambio está basado en el compromiso. Si los participantes en la transición no están comprometidos en lograr las metas y “pagar el precio” de la transición, el proyecto de cambio fallará. Las etapas de la transición del cambio son:

- i. 1° Fase de preparación.
- ii. 2° Fase de aceptación.
- iii. 3° Fase de compromiso (...)” (págs.. 27-30)

El SAT órgano desconcentrado autónomo debe hacer cambios a favor de funciones más eficientes con el fin de que los contribuyentes observen una certificación administrativa tendiente a mejorar la recaudación, así sería de trascendencia el que dicho organismo busque obtener su autonomía, sobre todo con el fin de no recibir influencias de los poderes gubernamentales o interactuar y poder realizar sus actos de fiscalización sin limitación.

Ante el reflejo de la mala recaudación, respecto del Producto Interno Bruto que muestra el país frente a los miembros integrantes de la OCDE y, ante la necesidad de que México tenga un cambio económico que soporte todos los adeudos con diferentes instituciones internacionales y con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, se toma, la decisión de modernizar el SAT. De atacar, por ende, la evasión fiscal y buscar en su momento su independencia. Esto último se ha dejado escuchar entre algunos profesionistas y aquí, esta entrevista, lo vuelve a refrendar, se dejará como una inquietud a investigar, lo único que sí se puede afirmar es que si el SAT tuviese su propia independencia, su actuar se enfocaría a situaciones meramente técnicas, como recaudación, fiscalización, asistencia al contribuyente, aduanas, entre otras, y se no influiría con el aspecto político, que es uno de los principales problemas que afectan a sus funciones administrativas y medulares de su actuación.

Análisis cualitativo de datos

1-a. *-Establecimiento del ISO-9001-2000.*

-El aumento en la recaudación es mínimo y difícil de medir o identificar que factor lo originó.

Interpretación

Es excelente pensar en aplicar programas de calidad, que traigan consigo una mejora continua, lo inoperante es que éstos no generen el objeto principal de la organización, recaudar.

Análisis cualitativo de datos

2-a.- *-Sí, hay planeaciones a corto plazo, sobre todo de ciertas campañas (declaraciones informativas en febrero, declaraciones anuales en abril).*

Interpretación

Las planeaciones por programas o departamentales, como son las de obligaciones específicas o por actividades de fiscalizaciones, aparentemente resultan el mecanismo idóneo para generar un mayor cumplimiento de las obligaciones y, por ende, en la recaudación. Aunque, posteriormente, habrán de analizarse los resultados del Programa Transformación que está llevando a cabo el SAT.

Análisis cualitativo de datos

3-a. *-Al contribuyente hay que orientarlo, darle los medios, mayor información, facilitarle, acercarlo los medios para el cumplimiento de obligaciones y actualizándolo de manera sencilla, disminuiría la evasión fiscal.*

El realizar acciones ejemplares con evasores, para desanimar a los contribuyentes dudosos y premiar a los cumplidos, que no ven ningún beneficio en serlo, para dar la pauta a una mayor recaudación.

Análisis cualitativo de datos

4-a. *- Falta de capacidad en las personas.*

-Falta de capacidad en el personal.

-Lo anterior, origina vicios de procedimientos que terminan por nulificar las acciones.

-Duplicidad de funciones, incrementando el costo de recaudación y en algunos grupos, la corrupción.

Interpretación 3-a y 4-a

En efecto, el hacer las actividades tributarias por parte de la autoridad de la manera más sencilla para el contribuyente, le da más “comodidad”, para que éste cumpla con sus obligaciones tributarias, de manera oportuna.

El economista Adam Smith, externaba que una de sus máximas de la tributación, era el principio de comodidad, bajo este esquema la autoridad deberá diseñar cualquier programa administrativo, que quisiera implantar, para generar la recaudación competente.

Análisis cualitativo de datos

5-a. *-Modificaciones a las leyes, cerrando los espacios por donde evadir o eludir.*

-Implementando nuevas obligaciones a los contribuyentes, para que proporcionen más información, y cruzar la misma, y detectar evasores y promover la fiscalización.

Interpretación

Se continúa con lo mismo, modificando constantemente las leyes, con el fin de poder disminuir ciertos caminos difíciles, incrementando obligaciones que pudiesen seguir los contribuyentes. Esto provoca que los asesores y el propio contribuyente estén cansados de la no permanencia de las modificaciones fiscales.

Análisis cualitativo de datos

6-a.- *-Cultura fiscal. No hay cooperación sólo se piensa en uno mismo (egoísmo) y*

cómo tener ventaja.

- *Falta conocimiento de los procedimientos y de las obligaciones.*
- *Altos costos de estar al día en conocimientos.*
- *Falta de credibilidad en las instituciones, por el desvío de recursos.*
- *Falta transparencia, por los servicios deficientes.*
- *La desventaja del cumplido contra el evasor.*

Interpretación

Egoístas y ventajosos son posiblemente las características de algún tipo de mexicanos que no le gusta contribuir.

El desconocimiento de las disposiciones, los altos costos de obtener conocimiento fiscal, la falta de transparencia y el desvío de recursos son causas por las cuales se genera evasión fiscal, en la ciudad de Querétaro. Así como, algunas otras que se expresaron en el marco teórico de este trabajo de investigación.

De trascendencia, es el caso de aquel ciudadano que expresa “*por qué, yo si tengo que cooperar pagando mis contribuciones, cuando mi vecino no lo hace*”.

Para el análisis de datos que a continuación se presentan se empleó el instrumento que se encuentra en el Apéndice J, de esta investigación.

Mesa académica de estudiantes de la Maestría en impuestos, FCA - UAQ

Análisis de la entrevista estructurada a C. P. Fabiola Palomino Rodríguez (alumna)

Análisis cualitativo de datos

-Sí existe proceso administrativo y nos basamos de origen como organismo público recaudador en el Plan Nacional de Desarrollo, emitido por el gobierno federal.

-Acciones realizables como la FEA, nuevo esquema electrónico de pagos y el programa Plataforma, realizando todo electrónicamente.

-Evalúan el conocimiento y realizan certificación personal, evalúan en línea y escogen las dos mejores y así queda seleccionado.

-La toma de decisiones es por los mandos altos, se toma el resultado de la organización y el rumbo del plan a alcanzar, pero hay mucha influencia política.

-Hay una evaluación diaria de nuestras actividades por una empresa externa, y se está manejando lo relacionado al ISO-9000.

-Se tiene una buena comunicación diariamente, aunque como persona no te toman en cuenta, se olvidan del aspecto humano, se deshumaniza.

-Se inició, el año pasado, el proyecto de Cumplimiento voluntario.

-Para el PAR, la legislatura no aprobó más recursos, y se redujo mucho (Programa de actualización al RFC).

-Existen programas para revisión por sectores (ejemplo turístico).

-Existen casos de evasión fiscal, pero la autoridad no se esfuerza por realizar un ataque directo.

Interpretación de la entrevista a la C.P. Fabiola Palomino Rodríguez (alumna)

Punto de partida de trascendencia en el que los organismos públicos recaudadores deben fundar cualquier planeación estratégica, es el Plan Nacional de Desarrollo, en este caso 2000-2006, y sobre el cual habrá de precisarse en el reporte final.

Un sinnúmero de acciones en proceso de desarrollo como parte del o los programas de administración tributaria que integran proyectos específicos, algunos de ellos limitados presupuestalmente, como la PAR, y otros que requieren financiamiento del exterior, como el proyecto FEA, el proyecto Plataforma, parte integral del programa

Transformación en el mismo sentido la certificación de ISO-9000 y la supervisión exterior continúa por empresas externas, así como, la certificación individual, por último, se tiene buena comunicación, pero se está deshumanizando con los cambios.

Para la obtención de datos por parte del siguiente funcionario se utilizó el instrumento que se reporta en el Apéndice F, de esta investigación.

C. P. Alfredo Cortés Álvarez, Jefe de Programación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Querétaro

Análisis cualitativo de datos

-Se cuenta con programas administrativos que nos permiten identificar a contribuyentes que no cumplen con el pago de sus impuestos.

-Se eliminó la impuntualidad, incluyendo el premio de puntualidad.

-Se diseñaron programas estratégicos de vinculación para los pequeños contribuyentes, sujetos del Impuesto a la Nómina y la Hospedaje.

-En el departamento de programación sí tenemos programas específicos para identificar contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones fiscales.

-Para los programas se continuó trabajando con el mismo personal, sin contratar nuevo.

-Un sistema administrativo que busque identificar a los contribuyentes evasores y realizar la fiscalización a corto plazo, incrementa la recaudación.

-Las principales causas de evasión fiscal:

a) Falta de información.

b) Desidia.

c) Mala planeación de financiamiento.

d) *Porque las autoridades no se van a dar cuenta.*

Interpretación general de la entrevista al C. P. Alfredo Cortés Álvarez

Tomando conciencia de las principales causas de evasión es necesario diseñar los programas electrónicos que más certeros sean para programar revisiones a los contribuyentes que no contribuyen adecuadamente, así como establecer programas que tengan como objetivo detectar PEA que están en la informalidad.

El instrumento para la obtención de datos empleado con la C.P. Juárez Ledesma, se reporta en el Apéndice G, de esta investigación.

C. P. Rosa María Juárez Ledesma, Jefa del Departamento de Auditoría a Patrones de la Subdelegación del IMSS, San Juan del Río, Qro.

Análisis cualitativo de datos

1. *A nivel nacional, se han establecido direcciones como la de incorporación y recaudación, la gestión de calidad, bajo la norma ISO-9001:2000, para proporcionar transparencia y mejora continua.*
2. *No se ha realizado, pero se tiene toda la infraestructura para ello, ya que se definen procesos para el logro de metas y objetivos.*
3. *Sí, disminuiría la evasión, vigilando patrones, veraz y oportunamente, para recaudar cuotas, fomentando la transparencia, eliminando cultura de incumplimientos y la evasión fiscal.*
4. *Deficiencias administrativas del organismo público (IMSS).*

Homologación y aplicación de criterios en los procesos, dentro del sistema nacional.

- ★ *Seguimiento y atención personalizada en cada uno de los procesos de determinación y cobro.*

- * *Mayor certeza en los patrones seleccionados para la aplicación de procedimientos de revisiones inducidas, espontáneas y coactivas.*
- * *Falta de implementación de programas sistematizados en los procesos de auditorías principalmente.*
- * *Falta de seguimiento y continuidad a los asuntos derivados a otra circunscripción territorial.*

5. *Las medidas administrativas tomadas para evitar la evasión fiscal, son:*

- * *Sistematización de trámites patronales para el cumplimiento de obligaciones, a través de programas específicos para cada uno de los diferentes tramites a realizar.*
- * *Implementación y Promoción de programas (Dictamen y Corrección espontánea) para regularizar su situación fiscal.*

6. *Causas de evasión fiscal.*

- * *Falta de orientación simplificada y específica, muy adecuada a los diferentes sectores patronales.*
- * *Desconocimiento de parte del patrón (IMSS) sobre derechos y obligaciones, señalados en las Leyes, Reglamentos y normatividad vigente.*
- * *Falta de una asesoría honesta por parte del sector profesional (Contadores, gestores, profesionistas, asesores, orientadores, ex funcionarios públicos, etc.).*
- * *Falta de actitud positiva y comunicación abierta de parte del servidor público hacia el patrón, respecto a la solución o respuesta inmediata para el servicio demandado.*
- * *Falta de implementación de sistemas en la búsqueda de nuevos patrones y sujetos obligados, totalmente omisos.*

- * *Competencia desleal entre los diferentes sectores patronales, marcando una gran vigilancia sobre el patrón cautivo y no al omiso.*
- 7. *El avance en la implementación de la norma ISO-9001:2000, en el ámbito de la recaudación fiscal y cobranza:*
 - * *Requisito 4 de la norma debido a que contamos con:*
 - o *Política y Objetivos de Calidad.*
 - o *Manual de Calidad.*
 - o *Procedimientos documentados, mismos que están en revisión para su autorización.*
 - * *Requisito 5: Responsabilidad de la dirección, nuestra alta dirección es el Lic. José Antonio Alvarado, quien le está dando seguimiento con su equipo a través de la DIRRS (Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social, quienes a su vez están involucrando a los Subdelegados del sistema nacional (en Querétaro, Oro. y San Juan del Río)*
 - * *Requisito 6: Se ha dotado a la Subdelegaciones a nivel nacional de equipo, se han autorizado remodelaciones, construcciones, se ha dado capacitación, se han integrado expedientes con la competencia del personal, e implantado el programa 5'S.*
 - * *Requisito 7: Se ha liberado una serie de procedimientos que afectan a las tres esferas que conforman las Subdelegaciones con objeto de atender los requisitos legales y del cliente, en donde se contempla la comunicación con el cliente y otros aspectos de la norma.*

- * *Requisito 8: Se han capacitado, a nivel nacional, más de 500 personas como agentes de cambio, 400 auditores internos, 51 auditores líderes, 118 expertos Técnicos Seis Sigma, 30 en QFD, con el objeto de atender la medición, el análisis y la mejora de la prestación de servicios.*

Interpretación

Es elemental el tomar en consideración que se esté buscando cumplir con la norma ISO-9001:2000, sobre todo en las áreas de recaudación, fiscalización y cobranza. Las deficiencias administrativas deben ser eliminadas, con el fin de poder cumplir con la norma de calidad.

Es realmente importante señalar el que el Instituto esté buscando la calidad en ciertos departamentos, lo que debería de efectuar es una planeación estratégica, que conlleve, a la vinculación y mejora de todas las áreas, para poder soportar con servicio de calidad, las contraprestaciones que por concepto de contribuciones, de seguridad social, cobra el Instituto.

Ya que es generalizada la percepción de los patrones que las cuotas de seguridad social son sumamente altas, en virtud del pésimo servicio que ofrece el Instituto, éstos buscan disminuir las cuotas o cubrir menos de lo que les corresponde, realizando prácticas que no son deseadas por la autoridad y que traen como consecuencia cubrir menos contribución, o sea, realizar actos de evasión fiscal.

Derivado de lo anterior, se afirma que muchos patrones han convertido sus empresas o alguna de las de su grupo, en cooperativas de producción de servicios, simulando que sus trabajadores ahora son cooperativistas y registrándolos ante el IMSS con el salario mínimo, dejando de pagar sobre el salario real, ya que el diferencial se lo otorgan al trabajador a través de un fondo autorizado en la Ley General de Sociedades

Cooperativas, denominado fondo de previsión social. Algunos otros, simplemente los registran al IMSS a través de su empresa, pero con salarios más bajos que los específicamente perciben.

Tomando como referencia estas acciones, el IMSS ha emitido un programa nacional, recientemente, el cual invita a los patrones a incrementar el salario registrado ante el IMSS, programa masivo que al no tener la infraestructura idónea para fiscalizar a todos los patrones, la realiza el Instituto, conociendo las prácticas de evasión que realizan los patrones.

Es trascendental el que si cada una de las deficiencias de administración tributaria detectadas por el Instituto se corrigiesen o entrasen a un programa de perfeccionamiento administrativo, automáticamente, la recaudación aumentaría. Las medidas administrativas tomadas para eliminar la evasión son aisladas y no incluyen a un programa integral administrativo, que las enlace con otras muchas acciones a realizar en el Instituto.

En las causas que el entrevistado señalaba como evasión fiscal, expresa lo que comúnmente se dice por todos los entrevistados, falta de orientación, simplificación, desconocimiento de las disposiciones fiscales; pero dos de sus causas son de análisis profundo: la primera, se refiere a la falta de implementación de sistemas en la búsqueda de nuevos patrones y sujetos obligados totalmente omisos, se observa que el entrevistado afirma que la falta de sistemas administrativos es una causa por la cual no se detectan a nuevos patrones u omisos; en la segunda se hace alusión al que existe competencia desleal entre el contribuyente cumplido y el omiso, por esa razón muchos patrones se resisten a contribuir adecuadamente.

Por último, se enfatiza el avance que comentó la entrevistada, respecto al cumplimiento de la norma ISO-9001:2000, en materia de recaudación, es positivo y se requiere en otras áreas del IMSS y no sólo en auditoría, recaudación y afiliación a patrones, sino para que exista reciprocidad en el servicio médico.

Para la entrevista con el Ing. Alcocer Gamba, se empleó el instrumento que se reporta en el Apéndice G, de esta investigación.

Ing. Juan Manuel Alcocer Gamba, Secretario de Planeación y Finanzas, de Gobierno de Estado de Querétaro

Análisis cualitativo de datos

-México está rezagado en recaudación, respecto a países de la OCDE.

-¿Qué hacer? Ampliar la base de contribuyentes en todos los niveles sociales, eliminar exenciones, simplificar cálculo de impuestos, comodidad para el contribuyente, programa de cultura fiscal, motivar al ciudadano.

-Modernización de la organización. Avances. Más potestades a los estados, hemos insistido en permitir gravar el consumo (3% a las ventas), somos mejores recaudadores, iniciamos en 2006 la recaudación simplificada de los pequeños contribuyentes (cuota fija). Tratamos de simplificar recaudación, más puntos de recaudación, servicio Internet y fortalecer fiscalización.

-Eficiencia. Del 30° lugar (2003) al 7° lugar nacional en recaudación (2005), eficiencia incrementada, de 20 a 1.

-Programa conjunto de cultura fiscal. SHCP y Gobierno del Estado-educación básica, con "fiscalito".

-Planeación estratégica. Orientar personal hacia administrar Área de ingreso por impuesto.

I. Titular que administra área de impuesto sobre hospedaje.

II. Titular que administra área de impuesto sobre automóviles nuevos.

III. Titular que administra área de impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, en otras.

Cada área de administración busca ampliar la base, vincularse con demás áreas con medios informáticos, fiscalización, ingresos, procuraduría fiscal, entre otros.

Ídem en procuraduría en recursos de revocación, amparos, etc.

Capacitación, inversión económica en el recurso humano. Maestrías en derecho fiscal-UVM y administración, capacitación continua con INDETEC, para administrar los impuestos y las auditorías.

-Causas de irresponsabilidad social (evasión fiscal):

** Complejidad en declaraciones.*

** Ignorancia.*

** Cultura y motivación.*

** Impuesto mal administrado.*

** Sin sentido del pago.*

-Se debe ser "legítimo administrador de los impuestos", transparencia y rendición de cuentas. Comisión de seguimiento en aplicación de los impuestos, participa iniciativa privada, ejemplo.- Impuesto sobre nómina destino no abierto a necesidad real (transparencia).

Obras de agua potable - éxito.

-Participación en el Programa Nacional de Ataque a la Evasión Fiscal (PAR). El estado participa, revisando domicilios, alta RFC, cumplimiento de obligaciones, sobre todo en pequeños contribuyentes e intermedios.

Interpretación

México refleja, a nivel internacional, una mala administración tributaria, ya que representa dentro de la OCDE, cifras totalmente negativas, tal como se ha expresado en la justificación de esta investigación. En sí, se debe de incrementar la base de contribuyentes, esto es, buscar a los ciudadanos que no están registrados, teniendo la obligación de estarlo. Continúa expresando el Ingeniero, hay que simplificar, analizar exenciones, dar comodidad para contribuir, generar cultura fiscal y motivar al contribuyente, aspectos trascendentales que se deben tomar en consideración para poder tener una verdadera administración tributaria y, por ende, incrementar la recaudación.

Trascendentes son los avances en el Sistema nacional de coordinación fiscal, parte integral del Sistema fiscal mexicano, ya que la preocupación de las haciendas estatales es buscar avances en su potestad tributaria, ya que, por ejemplo, Querétaro ha incrementado su eficiencia, estableciendo mecanismos de administración tributaria, como parte de su planeación estratégica, en orientar personal hacia administrar el Área de ingreso por impuesto, existen titulares por área de impuesto para su mejor administración, ejemplo: al hospedaje, sobre automóviles nuevos, tenencia, etc., cada área busca ampliar base, fiscalizar, vincularse con las demás y con la procuraduría fiscal.

En fiscalización se manejan los programas por red, dando seguimiento, evaluando, tiempo, desempeño y eficiencia por auditor. Así como, en la procuraduría, por recursos, amparos, etc.

Todo lo anterior, con una amplia capacitación, ha dado el hecho de que la eficiencia administrativa ubique a Querétaro en el lugar 30° a nivel nacional, en 2003, al 7° en recaudación, en 2005, eficiencia aumentada de 20 a 1.

El efecto del programa Transformación realizado por el SAT, en su actuar conjunta a las haciendas estatales, por su enlace de coordinación impositiva, ya que se están trabajando proyectos de manera conjunta, como el proyecto de actualización al RFC (PAR) y el de cultura fiscal, desde la educación básica hasta profesional. Todo lo anterior en la búsqueda de participar en el Programa Nacional de Ataque a la Evasión Fiscal.

Acciones de trascendencia por la Secretaría de Planeación y Finanzas, la creación de la Comisión para la transparencia y rendición de la comisión de seguimiento en aplicación de los impuestos, en la que participa la iniciativa privada, reflejan transparencia en el destino, esto, lo aplicaron en el impuesto a la nómina, recientemente establecido a nivel local.

Por último, haciendo concordancia con algunos otros entrevistados, el Señor Secretario considera que las principales causas de evasión fiscal, son:

- * La complejidad para cumplir.
- * La ignorancia de la ciudadanía en esta área y el bajo nivel educativo de la población.
- * Escasez de cultura.
- * Motivación.
- * Mala administración de las contribuciones.
- * El sin sentido del pago.

Tomando como referencia las preguntas de investigación y las hipótesis, se ubica el hecho de que, efectivamente, el establecimiento de un sistema administrativo integral, dentro de un organismo público tributario, tendrá la tendencia a que éste aumente su recaudación, tratando de eliminar las deficiencias expresadas con anterioridad, buscando

elementos como la transparencia, honestidad, rendimiento laboral, entre otros actos que busquen otorgar confianza al interior del organismo, y por ende, al exterior, eliminando en gran medida el problema de la evasión fiscal.

Con el C.P. López y López, se recurrió al instrumento de obtención de datos registrado en el Apéndice I, de esta investigación.

C. P. Pablo López y López, Maestro Universitario y experto en el ámbito fiscal

Análisis cualitativo de datos

Las causas de evasión según el C.P. López son la idiosincrasia del mexicano, complejidad de las leyes y los funcionarios corruptos.

-La mayor evasión fiscal ha sido en el comercio, la industria paga mejor.

-La autoridad ha puesto interés en atacar la evasión fiscal, pero no tiene capacidad administrativa para detectar a los verdaderos evasores fiscales, contrabandistas, narcotraficantes y piraterías, donde se genera la mayor evasión fiscal.

-Los mexicanos son de los mayores evasores a nivel mundial. En América Latina son los de más alta evasión fiscal. Se deben destinar más recursos financieros a programas específicos de ataque a la evasión fiscal y para generar cultura fiscal.

Interpretación

El enfoque del cuestionario de la entrevista es hacia el ámbito de la evasión fiscal, por el perfil del entrevistado. Éste ubica sus respuestas hacia la personalidad del mexicano, expresando que las principales causas de evasión son su idiosincrasia y su falta de cultura. En efecto, se ha definido desde los antecedentes generales de la investigación, que la personalidad contributiva debe integrarse con características culturales propias,

así como con conocimientos obtenidos en el transcurso de la educación, sobre lo cual habrá de ampliarse en el reporte de conclusiones.

El entrevistado reitera lo que muchos de los entrevistados expresan, que es la complejidad de las disposiciones y los funcionarios corruptos, analizado anteriormente y, una de las hipótesis de investigación.

Reitera y coincide con la OCDE en el sentido de que la autoridad no tiene la capacidad administrativa para fiscalizar a todo el universo de contribuyentes y, por ello, los contribuyentes piensan que la autoridad no llegará nunca a revisarlos. Situación que les genera esa aparente confianza para evadir el pago de sus contribuciones.

De manera subjetiva, insiste en lo que ya se ha externado, que es porqué unos sí deberán contribuir y otros, que generan hasta más ingresos, no cubren adecuadamente sus contribuciones o simplemente no pagan nada, pero sí exigen que la autoridad cuente con los servicios idóneos. Debe la autoridad tener un ataque directo a los verdaderos evasores fiscales, como los contrabandistas, los que ejercen la piratería y operan en el mercado informal, incluso los narcotraficantes.

Por último, expresa que, México es un país evasor a nivel mundial y el principal de América, que la autoridad debe destinar más recursos financieros a programas específicos de ataque a la evasión fiscal y para generar cultura fiscal.

Delegado del INFONAVIT en Querétaro, C. P. José Antonio Gil Álvarez

Análisis cualitativo de datos

-El INFONAVIT, se creó el 01 de mayo de 1972, sobre la base constitucional de la obligación patronal de proporcionar vivienda digna.

Lleva 20 años, recaudando 5% de aportación patronal sobre nómina, adquiriendo reserva territorial y construyendo vivienda, así como sorteando. A

partir de 1992, no se construye ni se adquiere reserva territorial, se transforma y adquiere perfil de institución financiera de carácter social.

En 2001, con el inicio de un nuevo titular nacional, C.P. Víctor Borrás, inició una base de modernización, en 2002, se diseñan cambios, en 2003 y 2004, se da la transición del nuevo diseño de modernización y en 2005, se consolida en sus tres grandes ámbitos o áreas sustantivas: crédito, cobranza y fiscalización.

-En 2002, se establece La planeación estratégica del Instituto, definiendo su misión, visión y objetivos institucionales, diseñando dos grandes controles sobre la administración del fondo de la vivienda y sobre la administración del crédito y la cobranza. Fortaleciendo las áreas sustantivas:

a) El crédito. Elemental por el mandato constitucional.

b) La recaudación vía fiscalización.

c) La recuperación de cartera.

Estos dos últimos fortalecen el mandato constitucional de otorgar el crédito para la vivienda, dentro de su misión está generar eficiencia en la recuperación de cartera y en la fiscalización.

El plan estratégico buscó cambiar la imagen y éste, por primera vez en la historia, se creó por 5 años, el Consejo de Asamblea General aprobó el nuevo plan 2006-2010, el 30 de noviembre de 2005.

-Resultados. Sabemos que son 12'000,000 los trabajadores que tienen derecho a los créditos del Instituto, por lo cual se atacó la cartera vencida, de un 24%, ahora se tiene sólo un 7%, el pago inoportuno se disminuyó de un 20% a un 10%, la recaudación nacional en el año 2000 era de 40,000 millones ahora es de

90,000 millones, en el año 2000 se colocaban 200,000 créditos, en 2005 se colocaron 375,000 y el estimado para 2006 será de 435,000, estimando para 2010, 1'000,000 de créditos.

Se realizarán alianzas estratégicas con bancos y sofoles, ya que la ineficiencia generaba corrupción y coyotaje, eliminándose al 100%.

Se tiene un modelo de operación de otorgamiento del préstamo que era hasta de 7 meses disminuyéndose a 15 días.

Se maneja recuperación de cartera, cartera con tercerización y se otorgaron facilidades en fiscalización.

Se continúa teniendo el apoyo administrativo de IMSS, respecto del padrón de contribuyentes y de la fiscalización.

Ahora dicen los trabajadores "yo vivo en mi casa que compre con mi crédito que me otorgó el INFONAVIT", antes "me saque una casa de INFONAVIT".

-Causas de evasión según el Delegado:

- a) Nivel de educación.*
- b) Falta de confianza en la autoridad.*
- c) Falta de simplificación administrativa.*
- d) Falta de cultura contributiva.*

Interpretación

Este organismo público recaudador ha tenido a bien definir una planeación estratégica con gran éxito. Esto, por iniciativa del nuevo titular que, en este sexenio, viene sujetándose a una modernización, a partir del año 2002, fortaleciendo sus áreas sustantivas, el crédito, recaudación y recuperación de cartera, eliminando ineficiencia, coyotaje y corrupción.

Por lo tanto, se han obtenido resultados estadísticos sumamente positivos, dentro de su planeación estratégica encontramos que tienen completamente definida su misión, visión y objetivos institucionales.

En un cuestionario adicional que se le solicitó contestara, el Delegado Federal expresó que uno de los principales problemas, para poder realizar su planeación estratégica, fue la resistencia al cambio, obsérvese como esto suele suceder en organismos públicos. Se negoció con el Sindicato y se lograron los acuerdos de cooperación, así como, la realización de cursos de sensibilización a todo el personal.

Para lo anterior, se requirieron incrementos presupuestales etiquetados de manera específica, para sus programas administrativos de índole tributario.

En su planeación estratégica, los siguientes elementos de la teoría de las organizaciones fueron tomados en consideración: las personas para la sensibilidad al cambio trascendente; la estructura, refiriéndose a las relaciones oficiales, al poder interno y a la burocracia, comentada en anteriores.

La tecnología genera mayor calidad en el trabajo, así como en el entorno externo, los contribuyentes y los evasores. Los factores de éxito de esta planeación estratégica, fue el cambio de administración con el deseo de transformación, el consenso de los tres sectores, trabajadores, empresarios y gobierno.

Por otro lado, negociaciones efectivas con el sindicato y los recursos suficientes para su ejecución. Por esto, los ingresos por fiscalización aumentaron en un 358% del 2000 al 2005.

Respecto a las principales causas por las que se genera la evasión fiscal, externa el Delegado, y coincide con muchos de los entrevistados, que son la falta de cultura tributaria, así como en la falta de simplificación administrativa. Respecto a la falta de

nivel educativo, aparentemente va de la mano con la cultura contributiva, pero no es así. En los últimos tiempos, las autoridades se han preocupado por incluir en los niveles educativos, el conocimiento contributivo para dar inicio a una nueva generación, que habrá de tener la cultura necesaria para el adecuado pago de sus contribuciones.

Por último, el funcionario acepta el incumplimiento constitucional del principio del destino del ingreso. Esto significa lo que expresa el Artículo 32, Fracción IV, de la CPDEM, que las contribuciones tienen un fin específico y es el de sufragar el gasto público de la federación, estados y municipio.

Pero, ¿qué ha sucedido en el país? Que ha habido gobernantes que han desviado los recursos públicos para beneficios personales y que el pueblo está molesto de que, históricamente, ha sido saqueado por los gobiernos y por los conquistadores. Ésta es una de las causas que se expresa como hipótesis en la investigación, expresando que si la desconfianza en el actuar de los elementos que integran la administración pública provoca el incumplimiento de contribuir adecuadamente, por parte de los ciudadanos. Efectivamente mucha PEM tiene desconfianza en que la aplicación de sus impuestos sea correcta, por eso dejan de contribuir adecuadamente, el mexicano se basa en la Teoría de la reciprocidad tributaria, la cual habrá de ampliarse en el reporte de conclusiones.

Los siguientes datos fueron obtenidos con el instrumento que se reporta en el Apéndice J, de esta investigación.

Mesa académica estudiantes de la Maestría en Impuestos, FCA-UAQ

María del Mar Montes Díaz, alumna Maestría en Impuestos de la FCA-UAQ y

Secretaria del Ayuntamiento de El Marqués

Análisis cualitativo de datos

- *Sí hay proceso administrativo. Manuales operativos, normatividad interna y estatal para licitaciones, adjudicaciones, etc.*
- *Existe Ley de Procedimiento Administrativo para el estado y municipio.*
- *Se trata de tener equidad con las peticiones de ciudadanos.*
- *Exceso de carga administrativa, para tan pocos funcionarios.*
- *Los procesos se llevan impecablemente para evitar la corrupción.*
- *Somos de los estados menos corruptos, presentamos declaración patrimonial.*
- *En las áreas de recaudación, verificación, los contribuyentes tienen más confianza, porque su contribución la ven convertida en obras, servicios y programas sociales.*
- *Modernizarán la base inmobiliaria, incremento de la recaudación.*
- *El mexicano no cumple por falta de cultura, falta de motivación, transparencia, corrupción de funcionarios.*
- *No hay que romper el principio de la reciprocidad tributaria.*
- *Ciudadano requiere educación, ética, asesoría, actualización, civismo.*

Interpretación

Efectivamente se observa cómo hay funcionarios que sí ponen su mayor esfuerzo para que la administración pública se lleve con apego a la normatividad, legalidad y se refleje su honestidad y reconocen que existe, también en el sector público, mucha corrupción que hace que los contribuyentes se contraigan y no contribuyan, porque se rompe el Principio de la reciprocidad, que es algo que se debe cuidar para tener mayor confianza y participación mutua, por ende incrementar la recaudación, (ver 2.4. Teoría de la Reciprocidad Tributaria).

En el ámbito de la evasión se vuelve a coincidir en la falta de cultura fiscal, incumplimiento del principio del destino del ingreso.

Con los evasores fiscales, se empleó el instrumento que se reporta en el Apéndice E, de esta investigación. Los resultados quedan resumidos y analizados en la Tabla 8.

Tabla 8

Análisis cualitativo de datos a evasores fiscales



Fuente: elaboración propia.

4.3. Recomendaciones derivadas de la investigación

Con base en los resultados de la investigación se emiten las siguientes recomendaciones y aportaciones que tienen como objetivo primordial mejorar la administración interna de los organismos públicos tributarios, en sus programas y estrategias, buscando disminuir el problema de la evasión fiscal y por ende aumentar la recaudación, para reactivar el ciclo económico.

Administración tributaria

1. Hacer que los integrantes públicos de los organismos recaudadores, conozcan cómo administrar el cambio, Sherman (2004) y Denison (1991), derivado de programas administrativos que provoquen beneficios en la organización. Esto, a través de la capacitación correspondiente.
2. Es recomendable que en los organismos públicos se contemple que los funcionarios deben de tener una mentalidad empresarial y no política, como buenamente sucedió en el INFONAVIT, en el que la mayoría de los burócratas de primer nivel, provenían del sector financiero y lograron a través de la planeación estratégica, hacer que el organismo adquiriera una personalidad de institución financiera popular, Sachse (1990).

3. Tomar en consideración y de manera práctica todo lo que en la teoría se señala como burocracia, retomando sus principales elementos, para eliminar vicios; complemento que define bases para el cambio y la modernización, Barba y Solís (1997) y Kast y Rosenzweig (1982).
4. Dar a conocer a todos los integrantes de los distintos organismos públicos recaudadores, los elementos que integran la Teoría de las organizaciones, con el fin de generar armonía al interior de los mismos y crear un vínculo cordial con el medio exterior (contribuyentes), así como, la Teoría de las decisiones, para ir caminando firmemente, logrando los objetivos trazados, consultar 2.5 de la presente investigación.
5. Generar en algunos de esos organismos una nueva imagen, y no contradecir los anuncios publicitarios con la realidad en su servicio, por ejemplo, el IMSS, el cual deberá tomar como referencia el cambio de imagen que realizó el INFONAVIT, y que lo tienen en proceso el SAT y la Secretaría de Planeación y Finanzas, observar entrevistas con funcionarios de los organismos (Apéndice L).
6. Realizar dentro de los organismos públicos una motivación constante a sus integrantes, tanto psicológica como económica, ya que esos no deben sentirse auto devaluados porque ello genera corrupción, expresa Rodríguez (2003).
7. Definitivamente no permitir, a través de los planes, programas planeaciones de carácter administrativo, deshumanizar al organismo público tributario, esto se observamos en el análisis de datos de la entrevista a funcionarios del SAT, ya que el factor humano es el alma de las organizaciones y cuando se le toma en cuenta y se le da su importancia se convierte en un trabajador con actitud

servicial, inclinada a la colaboración, siempre y cuando se sienta aceptado y valioso, refleja lealtad a la organización, posee capacidad imaginativa, alta calidad en producción, valora la belleza y el arte, genera respeto y obediencia, unidos a su flexibilidad e ingenio, señala Rodríguez (2003).

8. Formalizar dentro de los organismos públicos tributarios, a los funcionarios de carrera (servicio fiscal de carrera), con el fin de tener un verdadero profesionalismo público y poder ejecutar a la gestión del conocimiento.
9. Reiterar de manera continua, específicamente en sus cursos de capacitación como introducción, los elementos de origen de la planeación estratégica, misión, visión, valores y objetivos, para que los integrantes de la organización nunca los pierdan de vista.
10. Tomar como ejemplo lo que inició el SAT, que es la certificación personal de funcionarios fiscales, realizándoles exámenes de conocimientos, ya que en muchas ocasiones, se dice que los propios funcionarios no conocen las disposiciones fiscales aplicables a los contribuyentes.

Relevante y estricta ha de ser la selección del nuevo personal, ya que es parte de una generación que habrá de eliminar el soborno y la corrupción, estableciendo exámenes psicológicos anticorrupción.
11. Buscar que el programa administrativo del SAT denominado Transformación, sea el elemento esencial para dar la pauta a que este organismo desconcentrado de la SHCP logre su autonomía, para de esta manera definir sus líneas de acción para detectar evasores y delitos de índole fiscal, así como eliminar tráfico de influencias, corrupción y nepotismo, retos a superar en el SAT.

12. Evitar al máximo la elusión fiscal que en muchas ocasiones se da por las inconstitucionalidades y la falta de consistencia en las disposiciones tributarias, ejemplo, Artículos 16 y 166 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, los cuales en tesis aisladas e incluso en jurisprudencias han sido declarados inconstitucionales y la autoridad continúa sosteniéndolos dentro del marco de la ley.

Respecto a ciertos hechos que se realizan y que la ley no define cómo efectuarlos, dando esto la pauta a generar inconstitucionalidades, al no señalar cómo contribuir de manera equitativa y generalizada en el caso de personas físicas, se sugieren y se aportan, por esta investigación, reformas al Artículo 36 de la Ley de Ingresos de la Federación y la creación de un nuevo Artículo de cálculo anual especial, en el Capítulo XI del Título IV con un nuevo numeral 177-BIS.

13. Una de las recomendaciones de mayor trascendencia es buscar los medios, tanto legales, como de procedimiento, para poder detectar a los evasores fiscales, ya que existen muchos contribuyentes que reflejan esta inequidad dentro del sistema fiscal.

Pensando que el programa Transformación, tiene como objetivo de ataque a la evasión fiscal, no sólo debe utilizar los mecanismos para detectar evasores registrados, sino también a la PEA que ni siquiera esté ante el RFC. Lo anterior dará la pauta para que el Principio de reciprocidad tributaria logre mejor su objetivo natural.

Los departamentos de fiscalización tienen la tarea de realizar una acción directa en ciudadanos que generan ingresos objeto de la ley y que no se

encuentran controlados por la autoridad, este es un tema que pudiese motivar a una investigación profunda y al diseño de mecanismos legales que ayuden a la autoridad a detectar a los evasores fiscales (nueva línea de investigación).

14. Consistencia de los distintos programas que diseñen para generar cultura fiscal y buscar la penetración mercadológica, con un análisis psicológico en la trasmisión de sus mensajes, sin generar por ningún motivo “*terrorismo fiscal*”, que durante años ha sido uno de los mecanismos utilizados por el SAT.

Los programas de Civismo Fiscal, que es uno de los 47 portafolios del programa Transformación del SAT, es en efecto uno de los más trascendentes, porque la mayoría de nuestros entrevistados expresan que falta cultura tributaria dentro de la PEA.

Civismo Fiscal, programa que debe ser totalmente ambicioso y presupuestado idóneamente, ya que externaron algunos de los integrantes de ACCAFI (Administración Central de Capacitación Fiscal) del SAT, que no contaba con el suficiente presupuesto para llevar a cabo los programas específicos de dicho portafolio.

15. Los organismos públicos tributarios deben tomar como ejemplo, el Comité mixto (sociedad-gobierno) que ha tenido a bien integrar la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Querétaro, y que tiene como objetivo definir de una manera específica cuál será el destino público de ciertas contribuciones, reflejo de honestidad y transparencia.
16. Al hacer un análisis del Programa Transformación del SAT, no se pudo localizar dentro de sus objetivos, alguno que precise que el fondo del mismo es el ataque a la evasión fiscal. Siendo éste un programa administrativo, debería

tener definidos sus objetivos de fondo y no solo de forma, así como proyectar cuáles serán los beneficios financieros tributarios, para lograr cumplir con el compromiso de generar mayores ingresos que reactiven el ciclo económico del país.

17. El IMSS es un claro ejemplo de un organismo fiscal desarticulado en sus funciones, ya que existen departamentos que hacen sus funciones con calidad, sobre todo los encargados de la recaudación y fiscalización cuando el resto de sus servicios no lo son en función a las contribuciones que perciben. El IMSS deberá observar cómo realizó su planeación estratégica el INFONAVIT y cómo se está transformando el SAT, así como la eficiencia y transparencia de la propia Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado.

Lo anterior es una recomendación para el IMSS, que si no la realiza podrá tener implicaciones graves en las que los patrones se contraigan más en el pago de las contribuciones de seguridad social, ya que esto genera reciprocidad tributaria negativa.

18. Ataque profundo a la corrupción que persiste en las aduanas, aunque se visualiza que dentro de los proyecto del Programa Transformación, el cual es parte de la planeación estratégica del SAT, se tiene al de “*Aduana modelo*”, el cual efectivamente busca el combate al contrabando, aplicar transparencia y calidad a los usuarios.

Lo anterior traerá beneficios en diversos ámbitos de la economía del país, ya que si se ataca el contrabando, se generan pagos de contribuciones como impuesto general de importación, derechos de trámite aduanal, IVA, entre otros;

además no se genera informalidad en la venta de los productos y no existe comercio desleal.

19. Básicamente dentro de las conclusiones se encuentra, que como este tipo de organismos públicos tienen como objeto recaudar contribuciones, prácticamente todos sus planes, programas o proyectos administrativos traerán como objetivo aumentar los ingresos tributarios y el ataque a la evasión fiscal que es prácticamente una confirmación de hipótesis.
20. Tomando como referencia el hecho de la coordinación fiscal entre la federación y los estados, estos últimos deberán darse a la búsqueda de obtener mayores recursos para participar de manera directa en algunos de los proyectos que integran el Programa Transformación del SAT, aunque se visualiza que un portafolio del proyecto se refiere a la infraestructura, NET del SAT aplicación inicial registro de pequeños contribuyentes por las entidades federativas.
21. De transparencia resulta el descentralizar recursos financieros públicos, permitiendo que las entidades federativas puedan ejercer su potestad tributaria constitucional, ya que mediante los convenios de adhesión y colaboración administrativa, se les limitó a ello. Esto traería muchos beneficios ya que no existiría tanta concentración de recursos por los que los principales funcionarios puedan tener acceso a los mismos y en ocasiones caer en enriquecimiento inexplicable.

De lo anterior se desprende que se pueda llegar a generar un proyecto que se tiene desde hace algunos años atrás y que consiste en permitirles, a las entidades federativas, establecer un impuesto indirecto a las compras a razón

de una tasa del 3%. Esto da la pauta a comentar, reflexionar y diseñar, lo que pudiese ser una alternativa dentro del sistema tributario.

Se sugiere:

- Disminuir radicalmente la tasa de ISR y no sólo 6% puntos porcentuales como lo hizo el Presidente Fox, durante su sexenio y,
- Aumentar la tasa del IVA generalizada dejando exentos o a la tasa 0% productos y servicios totalmente elementales o permitir que las entidades federativas cobren el impuesto a las compras a razón de un 3%.

Ejemplo: En Chile la tasa del ISR es del 17% y la del IVA es del 19%, o sea, la base de recaudación se sujeta al gravamen indirecto, no olvidar la proporcionalidad y sobre todo equidad de las disposiciones. Lo anterior podrá tener complicaciones ya que los niveles sociales tan dispersos podrán limitar la sugerencia.

22. De trascendencia es llegar a pensar en el momento en que la autoridad le llegare a tener confianza a los contribuyentes, o sea, pensar en que no son evasores fiscales y viceversa, generándose una reciprocidad positiva según el Principio de reciprocidad tributaria, como sucede en los países vecinos del norte (4.4.1)

Se debe corregir, en el contexto tributario, que se realicen las reformas necesarias y simétricas entre el CFF y las leyes de índole penal, para tipificar con mayor facilidad los delitos de defraudación fiscal, lo cual hará que los contribuyentes midan más sus acciones de evasión y corrijan la brecha de aportar para beneficio del país.

23. Se genera un firme soporte de que la principal causal de evasión fiscal en la ciudad de Querétaro es la falta de liquidez entre la PEA. El soporte se obtuvo mediante una encuesta realizada a 514 integrantes de la PEA y en las entrevistas a evasores fiscales, funcionarios y especialistas en el área (4.2).

Se sugiere generar un crecimiento sostenido, para que todos los ciudadanos tengan oportunidad de participar en la actividad económica formal y se pueda contar con la disponibilidad económica necesaria para cubrir las obligaciones tributarias.

En el punto 1.2 se referencia el estado del poder adquisitivo al monto en dólares que expresa la Secretaría de Desarrollo Social, la liquidez se mide por la capacidad para poder cumplir con sus obligaciones a corto plazo a medida que éstas vencen. Ésta se refiere a la solvencia de la posición financiera total.

([universidadabierta.edu.mx/bilio/G\(Finanzas-Garcia.htm\)](http://universidadabierta.edu.mx/bilio/G(Finanzas-Garcia.htm)))

El problema económico o el no crecimiento recaen no sólo en el gobierno, sino también entre todos los elementos que intervienen en la economía del país.

Es necesario un análisis que muestre cuáles son las debilidades y amenazas, para realizar los programas sociales que den productividad y en consecuencia crecimiento, lo cual dará la liquidez necesaria para cubrir los compromisos tributarios, con esto queda demostrada la hipótesis específica relacionada con la evasión 1.5.3. En referencia a lo anterior, se propone:

24. Tomando como referencia que existen muchos ciudadanos que requieren un financiamiento para emprender actividades empresariales, como el comercio, industria, ganadería, pesca, agricultura, silvicultura, entre otras, éstos deberán

tener acceso a un financiamiento con interés de acuerdo al ámbito inflacionario para poder cubrir la obligación contraída, o sea, no generar ganancia con el financiamiento, sino resarcir el efecto inflacionario únicamente.

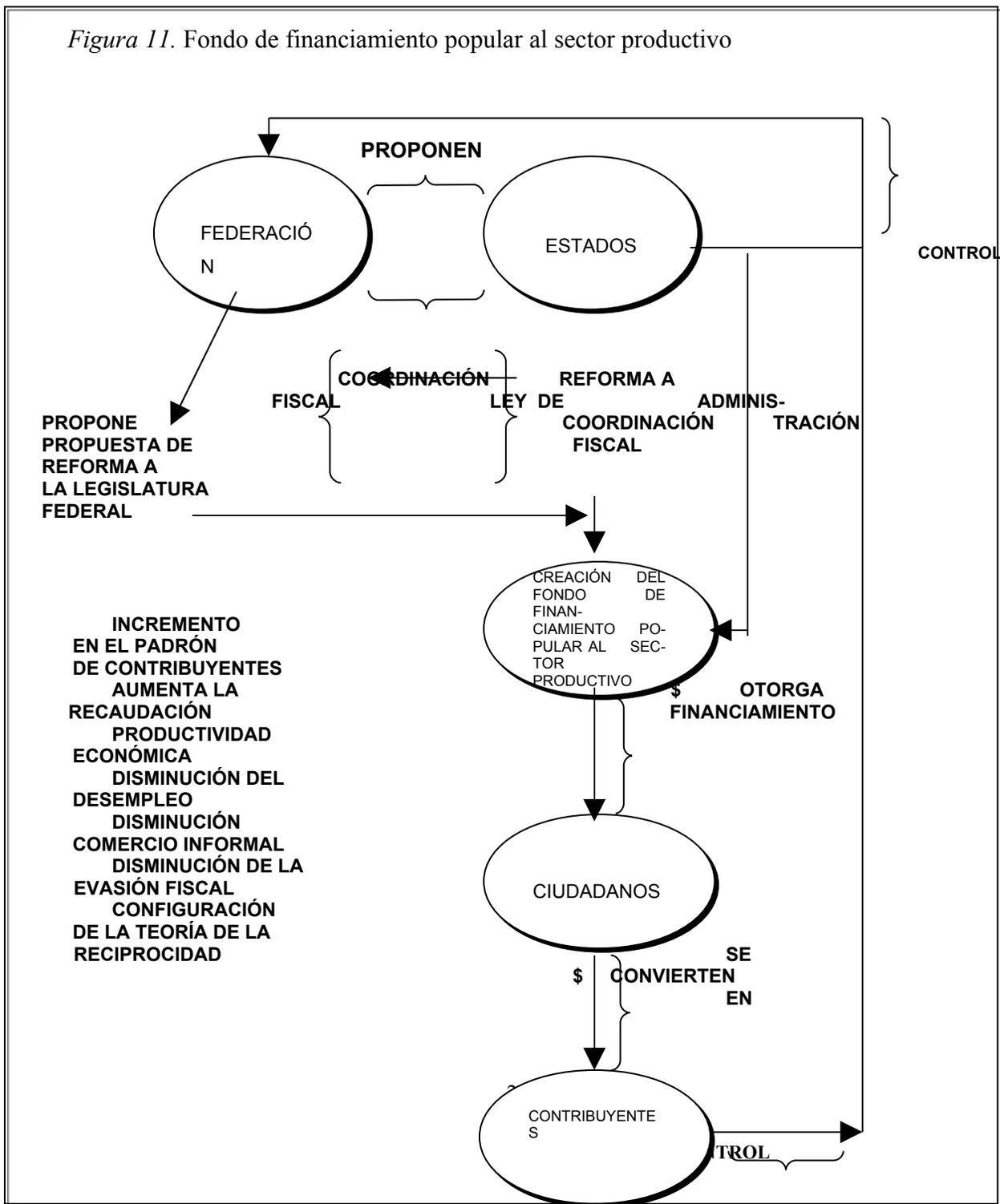
Esto a través de un fondo que denominados Fondo de Financiamiento Popular al Sector Productivo, el cual tendría que instaurarse en cada entidad federativa, a partir de recursos recaudados por la federación y destinando a la creación vía coordinación fiscal, para ser manejados por las entidades federativas.

Considerando lo anterior, en el momento de tener acercamiento a los ciudadanos, se les asesora, orienta y se les genera cultura fiscal, y por consecuencia lógica, se les capta como contribuyentes, cuando son nuevos empresarios, y si no lo son, se les exige cumplimiento de obligaciones tributarias, lo anterior, tendría como objetivo captar nuevos contribuyentes y generar productividad, empleo y crecimiento en la economía del país, esto, vendría a solucionar el problema de la liquidez en los contribuyentes, reactivándoles su economía y disminuyendo la evasión fiscal.

Este tipo de programas deben tener esencia administrativa, para que tengan el éxito deseado. (Figura 11).

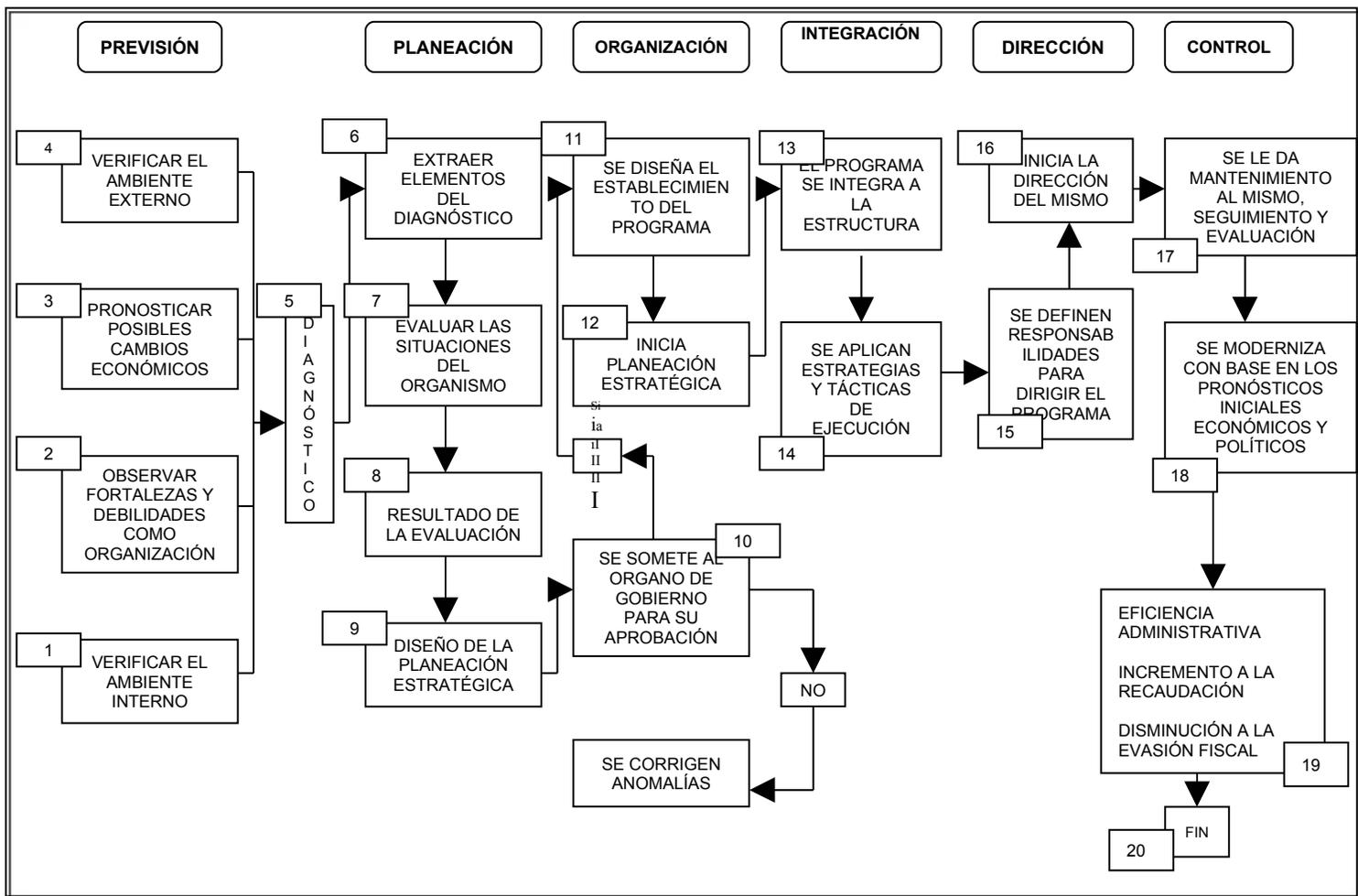
25. Tomando como referencia que la investigación procedió sobre la base de los programas administrativos vigentes en los organismos públicos tributarios, se diseñó un procedimiento para el establecimiento de una planeación estratégica dentro del organismo, en el marco del proceso administrativo. Considerando que la planeación estratégica deberá estar sobre las bases del PND, respetando la regulación jurídica que rige al organismo y su autorización presupuestal para su ejecución, sin olvidarnos de la base administrativa sobre la Teoría de las

Organizaciones y de las Decisiones (Figura 12). Como complemento, se expresan algunas recomendaciones a considerar en el proceso respectivo, con base en la secuencia señalada en la misma Figura.



Fuente: elaboración propia.

Figura 12. Proceso para el establecimiento de una planeación estratégica en un organismo público tributario.



Fuente: elaboración propia.

De la figura anterior, trascendente resulta verificar el ambiente que ha generado el recurso humano del organismo y determinar cuál es su opinión respecto del establecimiento de un nuevo programa administrativo (Planeación Estratégica).

1. Observar si el organismo posee las herramientas necesarias, para llevar a cabo el programa correspondiente.
2. Visualizar a futuro cuáles serían los efectos económicos que afectarían al organismo en un tiempo mínimo de 5 años.
3. Eminente se hace indispensable realizar un análisis sobre el vínculo que se tiene con el medio externo, esto significa conocer el reflejo que tiene el organismo ante los contribuyentes.
4. De estos cuatro actos anteriores preventivos, se generaría un diagnóstico.
5. De lo anterior, se extraerían los datos necesarios para iniciar una evaluación de la situación actual del mismo.
6. Los resultados del punto anterior darían la pauta para definir cuál sería el enfoque del diseño de la planeación estratégica correspondiente.
7. Ya definido el enfoque, se continúa con el siguiente punto.
8. Teniendo todos los elementos anteriores del diagnóstico y la evaluación del organismo, se puede definir con claridad los objetivos y metas de la Planeación Estratégica, integrando su contenido.

9. El proyecto definido se somete a la consideración del Órgano de Gobierno para su análisis y aprobación.

10. Se estudia la manera en que habrá de establecerse, no sin antes dejar motivado a todo el recurso humano que habrá de darnos el éxito del mismo.

11. Al tener confirmado el paso anterior, se inicia la Planeación Estratégica.

12. Dicha planeación se vincula e integra a la estructura de la misma, para sincronizar las acciones en camino, con las nuevas de la Planeación correspondiente.

13. Se utilizan las estrategias y tácticas de su ejecución con el fin de iniciar la misma, administrando el cambio correspondiente.

14. Se define la ejecución de la Planeación a todos los responsables de las distintas áreas.

15. Inicia la aplicación del mismo bajo una responsabilidad principal.

16. Parte trascendente para el éxito del programa es el hecho de que se haga la evaluación periódica y el seguimiento de la propuesta de origen.

17. En el supuesto caso de que existan factores que alteren su continuidad, es eminente modernizar, adecuar o corregir la directriz del mismo.

18. Tomando como referencia lo anterior, habrá de generar eficiencia administrativa y, por ende, incremento a la recaudación y disminución a la evasión fiscal.

19. Fin del proceso.

4.4. Aportaciones derivadas de este estudio

4.4.1. Principio de reciprocidad tributaria y personalidad contributiva

La evidencia empírica, da la pauta principal para que esta investigación mixta, (cualitativa y cuantitativa), defina su propio principio y está incorporada al marco teórico. Este principio se considera como una aportación generada por la misma investigación.

El planteamiento del problema surge de la observación en la vida profesional-práctica del investigador, del análisis de las acciones diarias de las organizaciones públicas recaudadoras, de los contribuyentes y ciudadanos, de la experiencia adquirida por años de ejercicio profesional al interior de un organismo público recaudador y, posteriormente, en la actividad profesional independiente, actuando muy de cerca de los contribuyentes.

Se considera que el organismo recaudador y el contribuyente son una unidad de análisis, donde es posible superar las contradicciones que existen al interior de su relación y aparece la reciprocidad de sus acciones.

Se parte de los datos empíricos y se analizan a la luz de los conceptos formales, en la perspectiva de arribar a conclusiones que permitan, en el ámbito de la política fiscal, encontrar caminos de armonización de las dos unidades de análisis, y superar el problema inherente a esta relación. No se pretende hacer inferencias a partir de enunciados particulares, Popper K. (1996). Más bien, establecer conceptos universales teóricos que permitan arribar a la explicación de los datos empíricos, Calderón G. (2003).

Con frecuencia, se desarrolla un fuerte vínculo entre el individuo y la organización y, ambos, requieren de una reciprocidad, ambas partes esperan recibir acciones positivas, uno del otro.

Existe un contrato psicológico que ayuda a lograr los objetivos de ambas partes, Kast y Rosenzweig (1982), este proceso de satisfacción de las expectativas mutuas y de las necesidades, en las relaciones entre un hombre y su organización de trabajo se conceptualiza como un proceso de reciprocidad

Considerando los distintos conceptos que intervienen en el principio de la reciprocidad tributaria, se discurre que las partes son la autoridad (sujeto activo) y el contribuyente (sujeto pasivo). Las dos partes actuantes en este principio son, básicamente, el sujeto activo de relación tributaria y el pasivo, señala Serra Rojas (mencionado en Arrijoja 1985), aunque no es limitativo de que interactúen terceros.

“El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Más como éste se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias, de naturaleza y alcance diversos, es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el Artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tres son los sujetos activos:

*La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal.

*Los Estados o entidades federativas y

*los municipios”. (p. 129)

Asimismo, continúa señalando Arrijoja (1985), existen dos clases de sujetos pasivos:

a. Personas físicas: o sea, todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir, de la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones; lo cual amplía enormemente el concepto, pues aun los menores de edad y los incapacitados, representados desde luego por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un tributo.

b. Personas morales: constituidas por todas las asociaciones y sociedades civiles o mercantiles, debidamente organizadas, conforme a las leyes del país en el que tengan establecido su domicilio fiscal.

Ahora bien, dentro del Sistema Tributario Federal, una persona física o moral adquiere el carácter de sujeto pasivo, mediante la simple realización del hecho generador de un tributo, independientemente del lugar en donde tenga su domicilio. El principio de residencia, que constitucionalmente sirve para delimitar la esfera de competencia tributaria de las Entidades Federativas entre sí, en este caso, resulta irrelevante.

Por consiguiente, una persona física o una persona moral, es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme al Derecho Fiscal, en cuanto se coloca en la correspondiente hipótesis normativa, sin importar su domicilio, nacionalidad, estatus jurídico y en el caso de los individuos, su edad, sexo, actividad o creencias personales.

Estos dos sujetos inician una relación jurídico-tributaria, expresan Ponce-Ponce (1994), cuando la potestad tributaria del Estado se ejerce mediante el proceso legislativo, que se agota con la publicación de la ley, la cual contiene, de manera general y obligatoria, las situaciones jurídicas o, de hecho, que una vez que se realizan generan un vínculo entre los sujetos a que se refiere la ley; esa relación, que se origina al realizarse la situación concreta, se llama relación jurídica y, a la que se refiere a los tributos, recibe el nombre de relación jurídico-tributaria.

“La relación jurídico-tributaria es un vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transformación e extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria”
Delgadillo, (1993).

También pueden llegar a intervenir dentro de la relación jurídico-tributaria, además del sujeto activo y pasivo, terceros que intervengan, sobre todo si ha realizado el sujeto pasivo relación jurídica con él o ellos, adquiriendo de manera concomitante la obligación de cubrir el tributo que originalmente corresponde al sujeto pasivo directo, por ejemplo, el responsable solidario Ponce-Ponce (1985).

Pues bien, en esencia se parte de que los sujetos buscan de fondo la reciprocidad en los distintos conceptos que ambas partes esperan como intercambio, la cual fue observada empíricamente y confirmada de manera documental.

Con base en la experiencia, se definen los distintos conceptos que recíprocamente esperan cada una de las partes.

¿Qué espera recibir el contribuyente (sujeto pasivo) por parte de la autoridad tributaria (sujeto activo)? Entre otros, se pueden señalar:

1. Servicios
2. Orientación
3. Honestidad
4. Responsabilidad
5. Asesoría
6. Trato justo
7. Atención personalizada
8. Cultura tributaria
9. Capacitación
10. Simplificación administrativa
11. Comodidad
12. Justicia

13. Igualdad-equidad
14. Disponibilidad
15. Orden y organización
16. Programas contra evasores
17. Leyes sencillas y consistentes
18. Programas contra la impunidad y corrupción
19. Finanzas sanas
20. No legislar con resoluciones fiscales
21. Difusión

En reciprocidad, qué espera la autoridad (sujeto activo):

1. Orden
2. Cumplimiento de obligaciones fiscales
3. Contribuir en tiempo y forma
4. Actualización
5. Solidaridad y cooperación
6. Obtener cultura fiscal
2. Actividad productiva lícita
3. Responsabilidad social
4. Respeto y dignidad
5. Promover la participación contributiva
6. Evitar la evasión y elusión fiscal
7. Cooperación

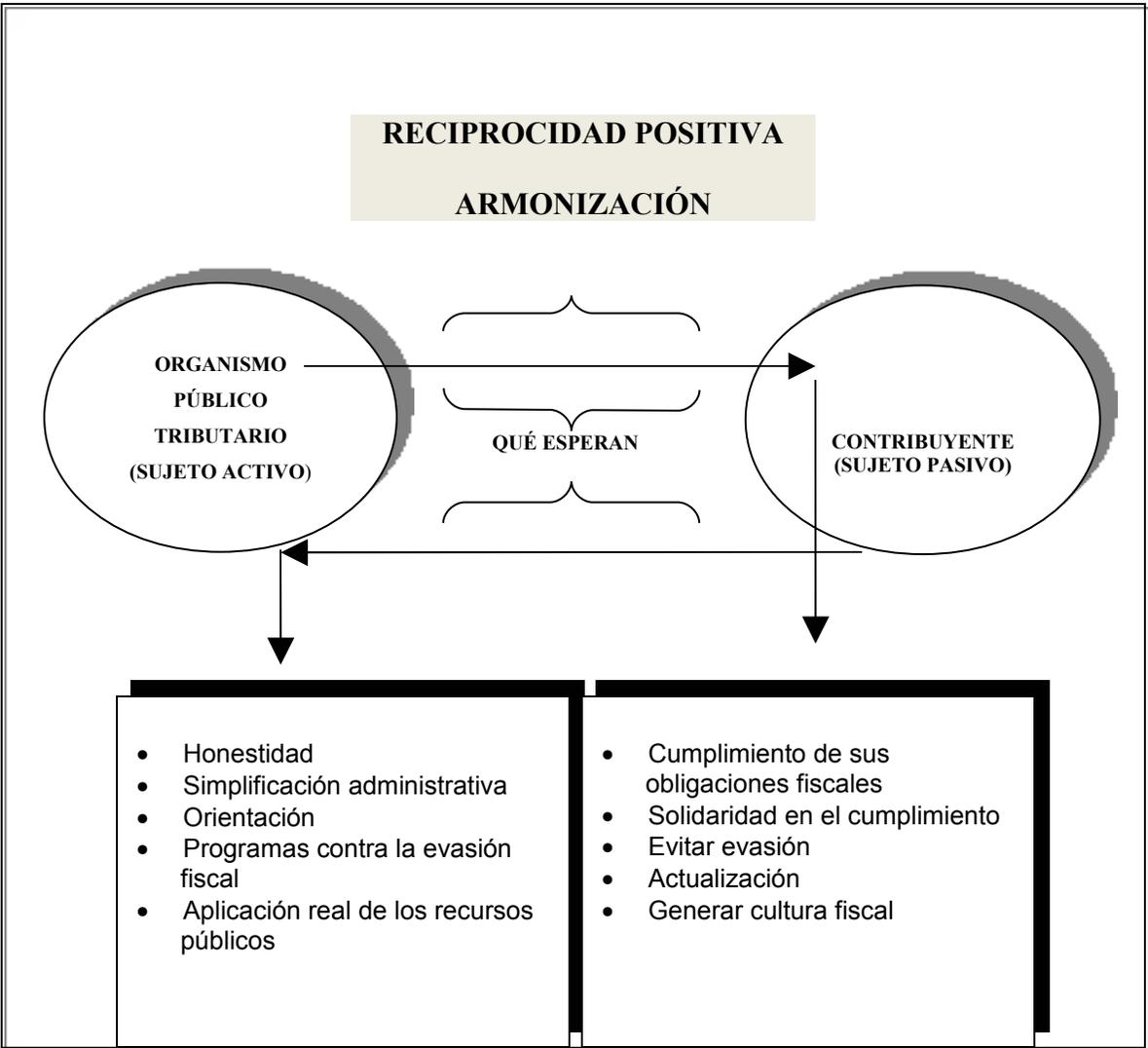
Como se observa, ambas partes; el sujeto activo y el pasivo sienten que deben tener una respuesta a su acción concreta y ésta debe ser positiva, para continuar realizando las

acciones pertinentes a su actuación, de manera mutua y lograr la armonía que haga que el principio de reciprocidad tributaria logre su pureza (Fig. 13).

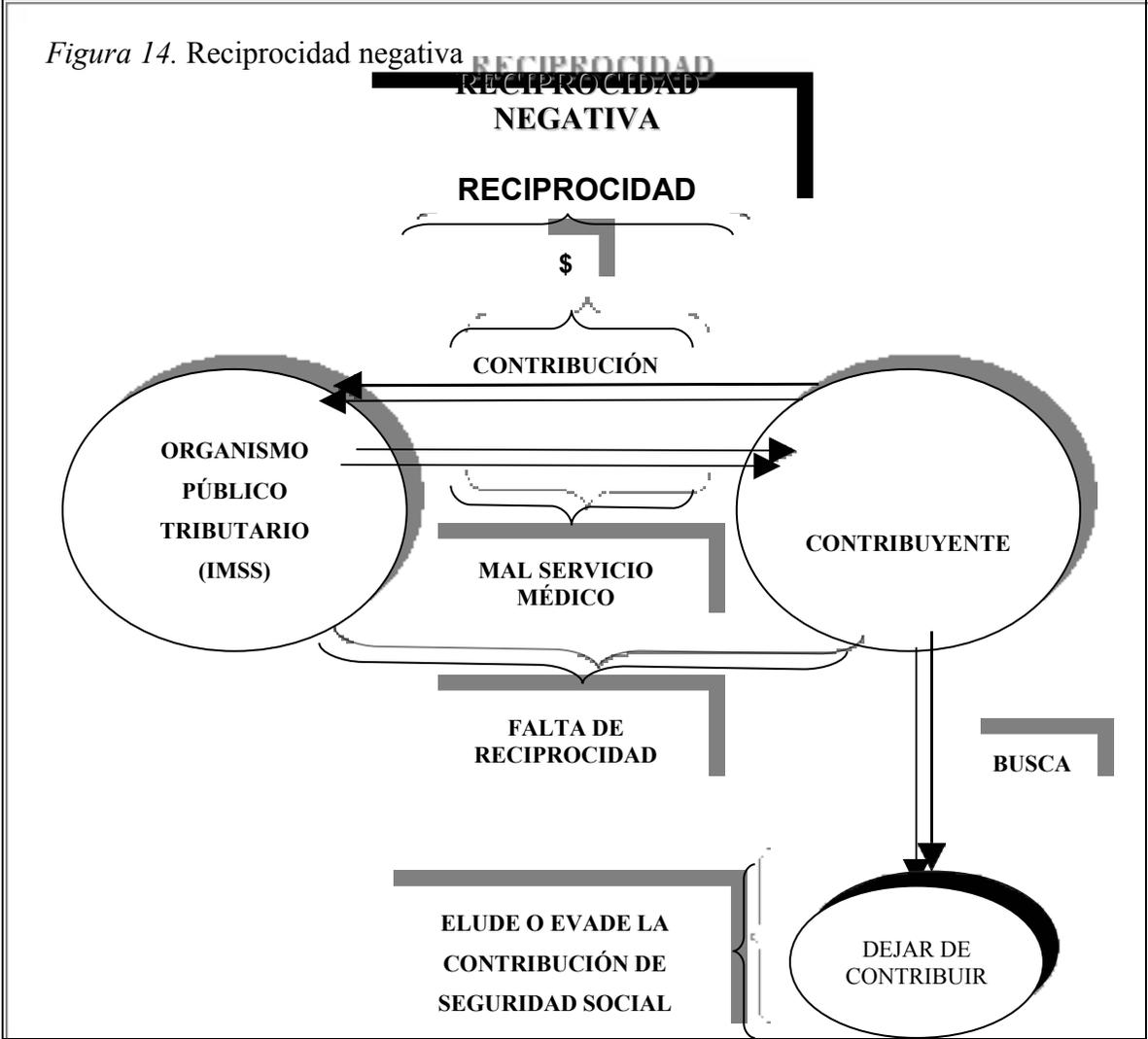
También existe la reciprocidad la negativa, que es la que provoca el problema de la evasión fiscal y la incapacidad de una buena recaudación. La reciprocidad negativa, es la que más se genera en la actualidad, ya que el sujeto pasivo está en espera de recibir mejores servicios, a cambio del pago de sus contribuciones. De ahí, parte el hecho de que los contribuyentes rechazan seguir contribuyendo, al no percibir los servicios correspondientes. Eso, automáticamente, genera evasión fiscal.

El clásico ejemplo actual de la reciprocidad negativa se está generando en el IMSS, ya que esta dependencia exige la contribución pertinente del derechohabiente y no se preocupa por devolver a éste un servicio médico de calidad que responda a las demandas del contribuyente. Ante los resultados, el contribuyente se siente desalentado y entonces busca la forma de eludir o evadir su responsabilidad ante la seguridad social. (Figura 14).

Figura 13. Reciprocidad positiva



Fuente: Diseñada por el Investigador.



Fuente: elaboración propia.

La esencia del Principio de la reciprocidad tributaria, en la práctica, se rompe y es por el hecho de que la autoridad, de entrada, percibe a los contribuyentes (sujeto pasivo) como evasores y los contribuyentes observan a la autoridad con *ojos de corrupción* y sienten que no cumplen adecuadamente con el principio constitucional del destino del ingreso, mejor dicho, que desvían los recursos públicos, los cuales el contribuyente, aparentemente, había cubierto.

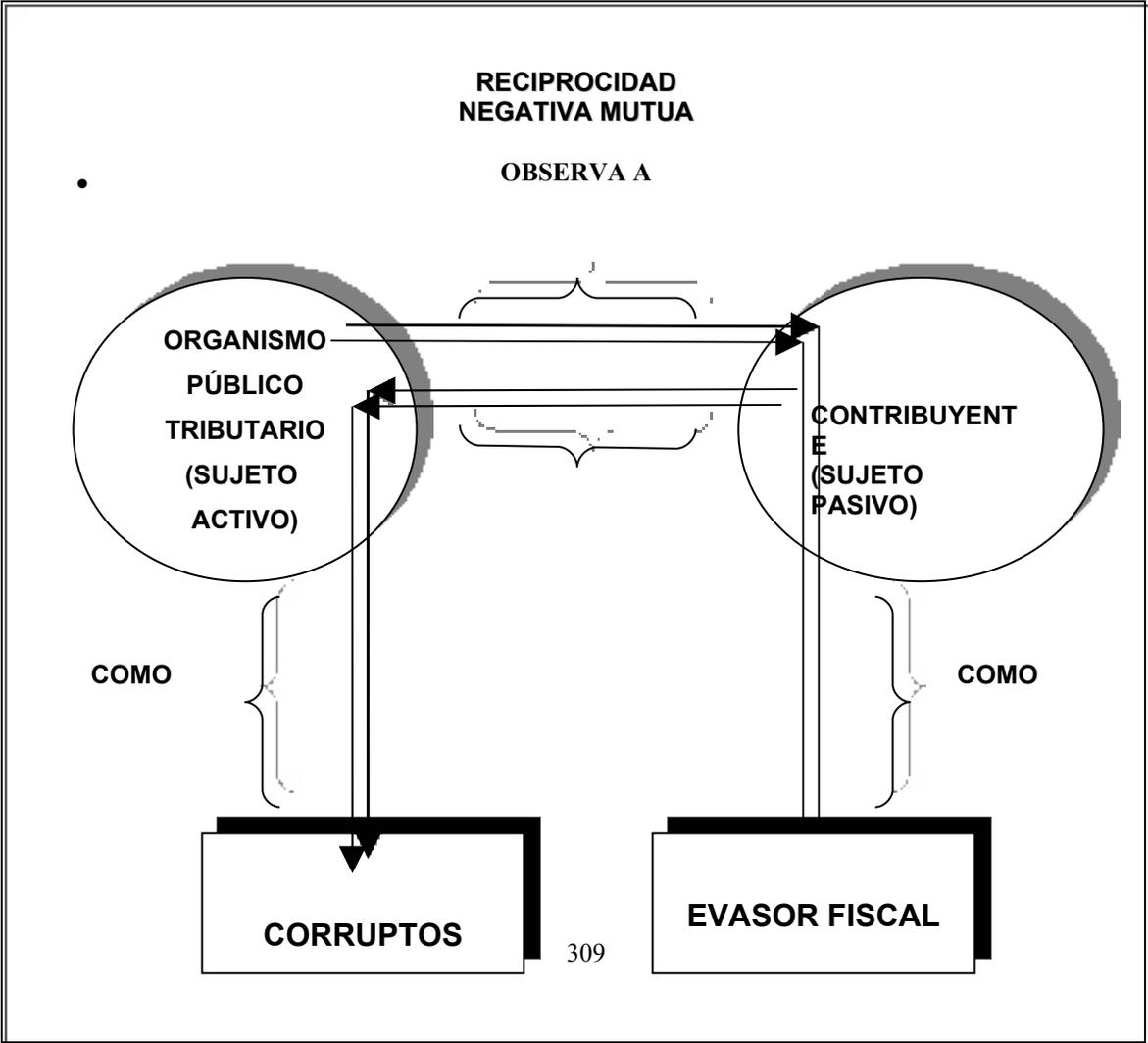
En suma, para que el Sistema Tributario sea confiable, se necesita que la autoridad brinde a los contribuyentes toda la certeza jurídica necesaria y que evite acciones y presiones, como las constantes modificaciones a las disposiciones tributarias, así como el *terrorismo fiscal*. Si todo lo anterior se cumple, entonces se puede sustentar una reciprocidad positiva (Figura 13).

Así pues, esto debe ser eliminado mediante acciones de anticorrupción y de transparencia. En efecto, también se deben de tomar medidas para eliminar la impunidad. De esta manera las partes actuarán satisfactoriamente frente a la reciprocidad que se espera observar: la autoridad cambia su actuación de manera

positiva y destina los recursos para satisfacer las necesidades sociales de manera transparente.

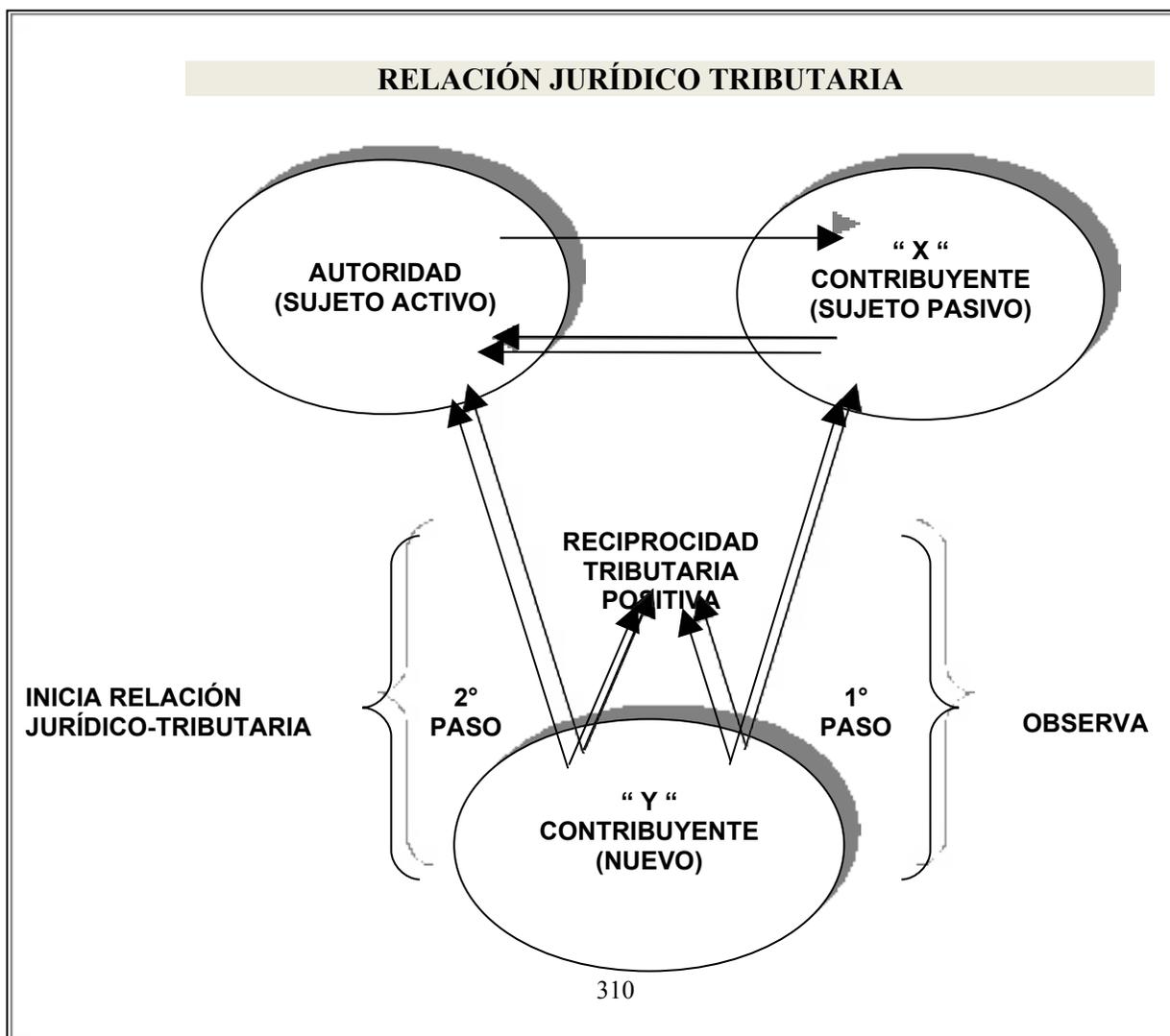
Como se observa, es de trascendencia que las autoridades den el primer paso, estableciendo mecanismos administrativos que brinden seguridad, confianza y garantía de honestidad para generar el vínculo entre las dos partes y se establezca el ámbito de la Teoría de la reciprocidad tributaria. El planteamiento de la propuesta es que la reciprocidad se dé naturalmente, realizando acciones positivas de manera intercambiable. El sujeto activo tiene que comenzar, incluso, si se piensa que existen ciudadanos que ni siquiera han mantenido una relación jurídico-tributaria con el sujeto activo, para activar un ámbito de equidad, justicia tributaria, honestidad e incremento de los servicios. Cuando los sujetos pasivos (contribuyentes) comiencen a estar involucrados en dicha relación, abandonarán la informalidad y actuarán correctamente como sujetos pasivos, esperando contar con los mismos beneficios que obtuvo el sujeto observado (Figura 15).

Figura 15. Reciprocidad negativa mutua



Fuente: elaboración propia.

Figura 16: Relación jurídico tributaria



Fuente: elaboración propia.

Por el contrario, cuando un contribuyente no observa reciprocidad tributaria positiva, retorna a la informalidad o nunca busca contribuir formalmente, continuando en el ámbito de la evasión fiscal.

Es momento de que aproveche el sujeto activo de ampliar la base de contribuyentes (padrón), otorgando a la sociedad planes, programas y propuestas que tengan una verdadera “*transformación*”, como le ha denominado el SAT para poder dar a la sociedad un reflejo de eficiencia, igualdad y honestidad, ejerciendo actos de vinculación mediante invitaciones, sin aplicar presión, haciéndole saber a los ciudadanos que esto habrá de dar resultados positivos para todo el país, incorporándose a la relación jurídico-tributaria y por ende al principio de la reciprocidad tributaria, comenzando a cumplir con sus obligaciones tributarias y esperando una reciprocidad positiva por parte del sujeto activo (Figura 17).

En el momento en el que ambos sujetos se tengan la confianza suficiente en su actuación, el principio obtendrá su pureza y el sistema financiero comenzará a recibir todos los frutos deseados.

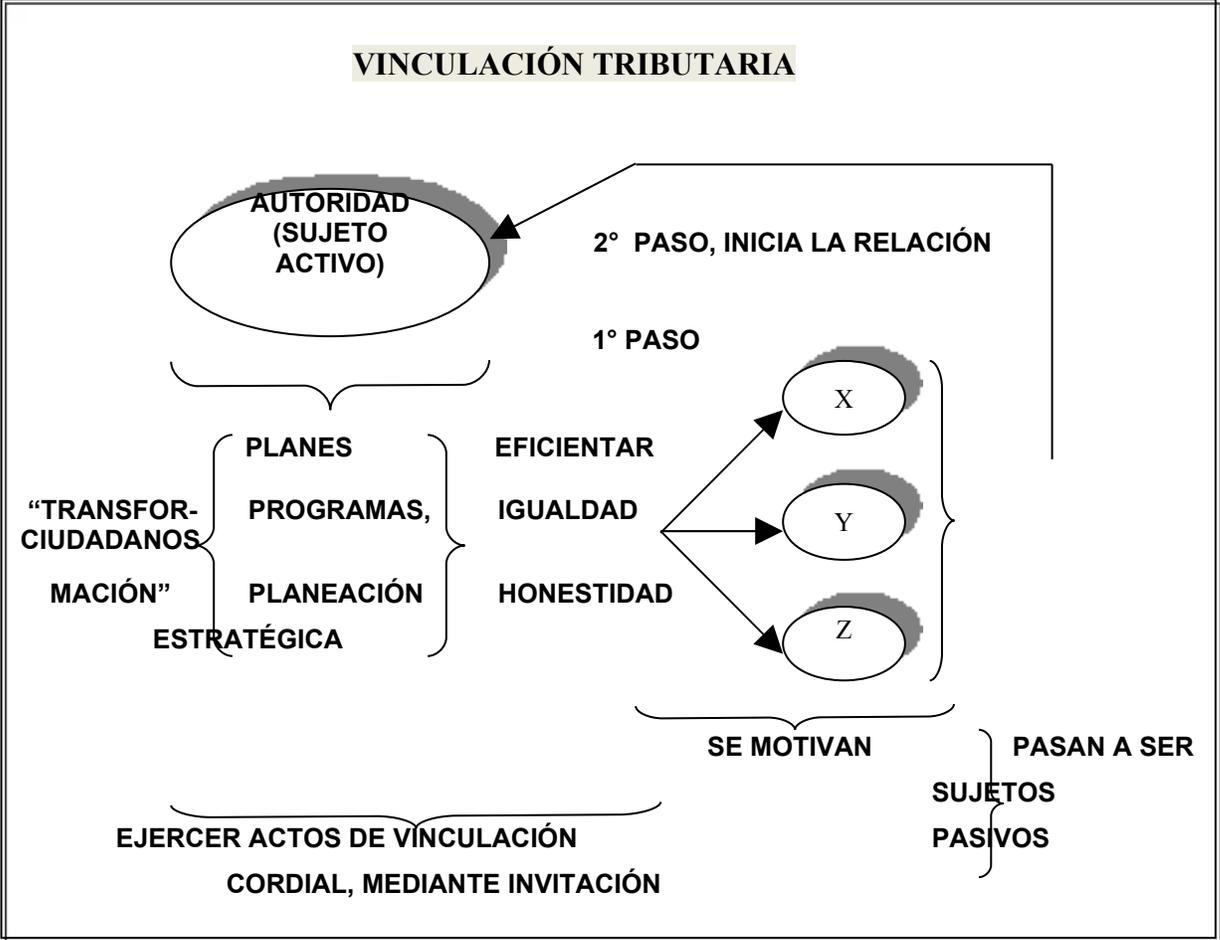
Una propuesta importante de esta investigación es que la autoridad continúe realizando programas administrativos que reflejen a la sociedad financiera, honestidad y que vinculen a nuevos contribuyentes. Por su parte, el contribuyente debe buscar la manera de cumplir adecuadamente con sus obligaciones tributarias, incrementando sus conocimientos técnicos, difundiendo y obteniendo cultura fiscal.

Bajo estos antecedentes, se propone una “*personalidad contributiva*” para el mexicano que debe generarse conjuntando los siguientes conceptos:

- I. Personalidad positiva. (+)
- II. Buen nivel académico. (en su caso, no por regla) (+)
- III. Bases familiares. (+)
- IV. Cultura social. (+)

Se recomienda que no exista ruptura del sentimiento interno del contribuyente, motivada por causas como: 1.- que el fisco solo exija contribuciones a unos cuantos y no busque a los evasores, 2.- que deje de observar que los funcionarios desvíen recursos públicos, 3.-que incremente contribuciones sin fundamento y 4.- que se modifiquen constantemente las disposiciones tributarias, entre otras.

Figura 17: Relación tributaria



Fuente: elaboración propia.

4.4.2. Propuestas de reformas fiscales al Artículo 36, de la LIF y creación del Artículo 177-BIS, de la LISR, diseñadas en esta investigación, según recomendación número 12 y aportaciones derivadas de la investigación

Respecto a lo expresado en el punto 2.2 de la permanencia de las disposiciones tributarias, se propone que en el actual artículo 36 de la LIF se reforme quedando con el siguiente texto:

“En el ejercicio 2006, toda iniciativa en materia fiscal incluyendo aquellas que se presentan para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas.

Toda iniciativa en materia fiscal que envíe el ejecutivo federal al congreso de la unión observara lo siguiente:

1. Que otorgue certeza jurídica a los contribuyentes;
2. Que el pago de los impuestos sea sencillo y asequible,

3. Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización;
4. Que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas, y
5. Que mantenga una permanencia mínima de 3 años antes de volver a modificarse, salvo que no otorgue certeza jurídica expresa.

Para lo dispuesto en el presente artículo se debe entender por certeza jurídica, el negar cualquier acto de arbitrariedad o sea tener firmeza jurídica de la disposición tributaria.

En esencia la permanencia ayuda a que los contribuyentes y sus asesores estén familiarizados con el contenido de los textos de la ley para poder determinar las contribuciones con certeza jurídica.

A continuación se expone lo referente al punto 2.8 respecto a la inseguridad jurídica que se genera por la falta de legalidad de ciertas disposiciones tributarias, que lleva a la elusión fiscal.

Incorporar en la LISR un nuevo artículo con el numeral 177-BIS, aplicable a la determinación del ISR anual de las personas físicas que generan en un mismo ejercicio fiscal ingresos por enajenación de bienes de acuerdo al capítulo IV del título IV y una indemnización, su prima de antigüedad y de algún otro concepto por retiro, según capítulo I del mismo título IV, ya que la LISR no define como calcular el impuesto anual de una persona física que cae ante la situación jurídica anterior, y por ende se genera inseguridad e inequidad, que son causas de evasión fiscal, se propone textualmente el siguiente:

“ART. 177 BIS. Las personas físicas que durante el mismo ejercicio fiscal obtengan ingresos correspondientes a los capítulo I, derivados de indemnización, prima

de antigüedad u otro concepto por separación y el capítulo IV, referentes a la enajenación de bienes, calcularán el impuesto del ejercicio sumando.

I. A La Ganancia Gravable Acumulable de la enajenación de bienes, la parte acumulable de los ingresos por compensación, la cual equivale a un último sueldo mensual ordinario según señala el Art. 112 de esta ley, así como los ingresos obtenidos conforme a los capítulos I, III, V, VI, VIII y IX de este título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a las secciones I y II del capítulo II de este título, al resultado obtenido se le aplicara la tarifa establecida en el Art. 177, obteniéndose el impuesto sobre la renta del total de ingresos acumulables correspondientes, disminuyéndoles el subsidio que se determine del Art. 178, a dicho subsidio habrá de extraerse la parte del subsidio no acreditable correspondiente a sueldos y salarios.

II. La cantidad que se obtenga conforme a la fracción anterior se dividirá entre el total de ingresos acumulables, que es el resultado al cual se le aplico la tarifa del artículo 177, el resultado expresándose en por ciento y obteniéndose una tasa.

III. La tasa que se refiere a la fracción anterior habrá de aplicarse a la suma de la ganancia gravable no acumulable por enajenación de bienes, según el capítulo IV y a la compensación por separación que no se acumuló en la fracción I, el resultado obtenido será el impuesto correspondiente a los ingresos no acumulables de la enajenación de bienes y de la indemnización, prima de antigüedad y algún otro concepto por retiro.

IV. El resultado obtenido conforme a la fracción I, antes de aplicarle la tarifa del artículo 177, se le disminuirá, en su caso, la deducciones a que se refiere el artículo 176 de esta ley.

V. Al impuesto obtenido conforme a la fracción I, le sumamos el que resultó conforme a la fracción III y se determina el ISR anual total.”

No será aplicable lo dispuesto en este artículo a los ingresos por los que no se esté obligado al pago del impuesto y por lo que ya se pagó el impuesto definitivo.

“Contra el impuesto sobre la renta anual calculado en los términos de este artículo, se podrán efectuar los siguientes acreditamientos:

I. El importe de los pagos provisionales efectuados durante el año calendario, así como en su caso, el importe a la reducción a que se refiere el penúltimo párrafo del Artículo 81 de esta ley.

II. El impuesto acreditable en los términos del Artículo 6°, 165 y del penúltimo párrafo del Artículo 170 de esta ley.”

Para los efectos del presente artículo se define por ganancia gravable acumulable, la ganancia generada por la enajenación de bienes entre el numero años transcurridos desde la adquisición y la enajenación del bien, sin que exceda de 20 años como lo señala el artículo 147 de esta ley, la ganancia gravable no acumulable será la diferencia entre ganancia por la enajenación de bienes disminuida de la ganancia gravable acumulable, así también, se debe entender por total de ingresos acumulables la suma de todos los ingresos de los capítulos I, III, V, VI Y IX, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos capítulos en su caso, la utilidad gravable determinada conforme a las secciones I y II del capítulo II De este Título y el percibido por dividendos o utilidades acumulables según el artículo 165 de la propia ley, respecto a la compensación por separación que no se acumule, es la diferencia entre la compensación total menos el último sueldo mensual acumulable”

5. CONCLUSIONES

Tomando como referencia el hecho de que como Estado se debe dar cumplimiento fiel al mandato constitucional de definir el desarrollo de la nación con pasos firmes y bajo una directriz completamente amplia. Esto es, estableciendo una planeación propia, bajo el contexto de un Plan Nacional de Desarrollo y, a nivel local, mediante el Plan Estatal de Desarrollo.

Con base al artículo 26, de la CPEUM y de los Artículos 20 y 21, de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación de hacer que el Sistema Nacional de Planeación Participativa emane, con aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Es elemental que los programas administrativos diseñados para el desarrollo, se sujeten a una base referenciada, que es este Plan Nacional de Desarrollo.

El Artículo 26, Constitucional textualmente expresa: *“el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”*.

La planeación del desarrollo es una idea que adoptan los gobiernos mexicanos de la ley sobre Planeación General de la República, de 1930. Este principio político se establece, como una obligación constitucional para el Estado, a través de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y en el párrafo tercero, del Artículo 26, señalado, donde se faculta al ejecutivo, a través de la Ley de Planeación, para establecer los criterios en la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan.

Básico resulta el precisar que los programas, proyectos y planes que realicen los diversos organismos públicos, se sujeten a las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que busca, entre otras acciones, salvaguardar la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al estado de derecho, consolidando el desarrollo económico, la estabilidad política, revertir la pobreza, la seguridad nacional con prevención al delito, el combate frontal a la impunidad, y a la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos, entre otros.

Programas como Transformación por parte del SAT, la planeación estratégica realizada al interior del INFONAVIT, la búsqueda de la certificación de calidad ISO-9001 de algunos departamentos de la Delegación Querétaro del IMSS y los programas de incremento en eficiencia, así como, los de transparencia llevados a cabo en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Querétaro, deben estar cimentados sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo, para que los mismos puedan ayudar, sobre todo, a tener un desarrollo económico sostenido, tras la búsqueda de incrementar los recursos públicos, aumentando la recaudación con el ataque a la evasión fiscal, ya que ellos deberán dar como resultado el que exista en este país un cumplimiento fiel a los principios de generalidad y equidad. Principios tributarios de la CPEUM, que reclaman los ciudadanos cumplidos de sus obligaciones tributarias, incluso los que se han contraído en el cumplimiento, por no existir solidaridad ante ellos.

De lo anterior se desprende que, el fisco federal debe darse a la tarea de buscar el que toda la PEA contribuya adecuadamente, como disponen las disposiciones tributarias y la propia CPEUM, de manera proporcional con igualdad. Así, los ciudadanos iniciarán una respuesta positiva, contribuyendo adecuadamente, sobre todo al observar que los demás también lo hacen. Entonces, se da cumplimiento a los principios señalados.

En este trabajo se postula el *principio de reciprocidad* que expresa los resultados empíricos que se observaron al realizar esta investigación.

El Principio de reciprocidad tributaria se basa en el vínculo que existe entre el ciudadano y la autoridad tributaria, bajo un principio psicológico que ayuda a lograr los objetivos de ambas partes, lo anterior con enfoque de administración de las organizaciones, como lo expresa Kast y Rosenzweig (1982), dicha teoría se da a conocer en el punto 2.4.3 del marco teórico de la presente investigación y se convierte en una aportación racional a la sociedad, derivada de la presente investigación.

En este estudio se pretende que todos los contribuyentes busquen que el pago de sus contribuciones, traiga consigo un beneficio común, sobre todo, en un crecimiento sostenido y en obras que beneficien a la colectividad y no sólo a los funcionarios que las realicen. Estos conceptos están referenciados en la Teoría de la Reciprocidad Tributaria.

Es básico observar los principios sustanciales del Plan Nacional de Desarrollo, para que éstos sean la base de los programas, proyectos y certificaciones que ubicamos dentro de esta investigación.

Respecto a los distintos programas, planes, proyectos, planeaciones de los organismos públicos, encontramos el que la filosofía de la planeación estratégica del INFONAVIT, el Programa de Transformación del SAT, el de Incremento a la eficiencia y transparencia en la tributación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, se observa que tienen como principal objetivo los principios rectores del PND, ya que involucran a todas las áreas de la organización y definen su proceso de medición, esto, reflejando al contribuyente los cambios positivos en su actuar, no así el de la certificación de ciertos departamentos del IMSS.

Dentro de la información obtenida en la página oficial de la Presidencia de la República, respecto del PND, se eligieron algunos de los objetivos rectores, de dicho plan, que tiene referencias sobre el estudio que realiza, a continuación se mencionan algunos de ellos:

1. Mejorar niveles de educación y bienestar.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades educativas.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital social.
5. Lograr un desarrollo social y humano, en donde el ámbito educativo y el ecológico representen la base del desarrollo y generen la cultura para el mismo.

Ya que, como referencia, se expresa dentro del mismo, que el promedio de escolaridad de la población es de sólo 7.56 grados y encierra grandes disparidades, asociadas a los niveles de pobreza y marginación, razón por la cual se genera la informalidad en el comercio y en muchas acciones que intervienen en la ecología del país.

El Programa Transformación del SAT, trae consigo la búsqueda que dentro de los ciudadanos se genere mayor cultura fiscal, incluso, expresa, que la misma será dirigida desde los niños que están cursando su educación básica, hasta los próximos profesionistas que habrán de convertirse en contribuyentes.

Al respecto, se colaboró en el contenido técnico del material dirigido a estudiantes de profesional, denominado “*Sección Universitaria*”, en sitio del SAT, específicamente, en la sección de “*Civismo Fiscal*”, el cual considera como objetivo medular el de generar

cultura fiscal. Ello, por considerarlo de trascendencia y vinculado con la investigación, se hace la referencia en el anexo 10, de la presente.

El antecedente es que en el año de 1997, nace el Programa de Civismo Fiscal, utilizando un personaje denominado “*Fiscalito*”, creándose en 2002 la página de Civismo Fiscal.

Como se observa, el SAT, dentro de su Programa Transformación, está activando más de cuarenta portafolios y dentro de ellos el de Civismo Fiscal, teniendo en la mente, el que el mexicano requiere de mucha cultura tributaria, pero siempre pensando en que no sólo esto habrá de dar como resultado que el ciudadano cumpla cabalmente, con sus obligaciones tributarias. Así, también, el propio titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas expresa que, al respecto, habrán de trabajar en conjunto con el SAT.

Derivado de lo anterior y en función de los elementos obtenidos, en los antecedentes de la presente investigación, se informa cuál debería ser la personalidad contributiva, que debiese poseer cualquier ciudadano, para dar cumplimiento fiel al objetivo de contribuir.

Al respecto, se señala el diseño, tomando en consideración que éste funciona siempre y cuando la Reciprocidad Tributaria reaccione positivamente, ya que este perfil teórico no resultaría si la reciprocidad no realiza su reacción.

El perfil diseñado por el investigador debe tener las siguientes características:

- I) Alto grado de responsabilidad que refleje personalidad positiva.
- II) Buen nivel académico.
- III) Bases de principios familiares.
- IV) Cultura social.

Continuando con las características, se encuentra que un sinnúmero de valores, que intervienen en su personalidad, se obtienen en el seno familiar, como la responsabilidad y la honestidad, entre otros, completamente necesarios para cumplir con la obligación tributaria. Algunos de los valores que en el seno familiar no se logran, en muchas ocasiones se obtienen con el nivel educativo correspondiente, aunque no es una regla generalizada.

Por último, la cultura social, específicamente, es adquirida en el medio ambiente y conviniendo con la naturaleza, busca la cooperación social y la solidaridad, así como el apoyo a la comunidad. Por lo anterior se piensa que con base en este perfil teórico, estamos muy lejanos de poder obtenerlo, porque nos faltan elementos que cumplir, razón por la cual la autoridad debe realizar programas específicos de motivación y promoción, dando un reflejo positivo, como se expone en el Principio de reciprocidad tributaria.

Retomando el análisis del actuar de los programas administrativos, en los organismos públicos de administración tributaria se expresa, en lo que respecta al IMSS, que está buscando la certificación de calidad, pero de manera aislada, sólo en ciertos departamentos, significa que si no están pensando en realizar una transformación de toda la organización, se habrá de generar un problema social sumamente grave, ya que este Instituto con sus servicios no cumple con el Principio de Reciprocidad Tributaria. Se observa que, a diario, la mayoría de los patrones y trabajadores expresan, a nivel nacional, su inconformidad por la mala calidad en el servicio, por esto, su proyecto de certificación de calidad debe ser generalizado, no sólo buscarla en sus áreas recaudadoras y fiscalizadoras, sino en los servicios médicos y hospitalarios, para contar con la reciprocidad de ambas partes. Lo anterior es un comentario generalizado que se

tiene años escuchándose, en la práctica profesional, en reuniones nacionales y regionales en las que por épocas hemos participado.

Pues bien, prácticamente, aquí se inicia la demostración de algunas de las hipótesis específicas, ya que, este último organismo en mención ha tenido a bien diseñar un programa denominado Programa de Actualización Salarial, que busca que los patrones actualicen o corrijan los salarios con los que fueron registrados sus trabajadores, que son la base para la determinación de la cuota obrero-patronal al IMSS, que están reflejando, tanto a la autoridad como a los contribuyentes de este tipo de contribuciones de seguridad social, pues el hecho de que los patrones (sujeto pasivo) tienden a no cumplir correctamente con el pago de su contribución, sobre todo porque no hay una reciprocidad en el servicio que otorga, y porque se observa que el Instituto no cuenta con una buena infraestructura administrativa, que tenga la capacidad de diseñar los programas necesarios para otorgar el servicio médico idóneo, que conlleve a elevar la recaudación. Esto, a pesar de que durante los últimos 3 años ha tenido incremento en su recaudación.

Esto es aparentemente un buen reflejo pero con efectos de presión, ya que la Jefatura de Servicios de Afiliación y Cobranza, el Departamento de Supervisión de Afiliación y Vigencia, Departamento de Supervisión de Auditoría a Patronos y el Departamento de Supervisión de Cobranza, han trabajado para obtener la certificación ISO-9001. Incluso, la mayoría de los contribuyentes expresan que esos departamentos son buenos para hacer sus funciones, pero si se imagina que todos los demás departamentos y jefaturas trabajaran eficientemente, se daría un Principio de reciprocidad tributaria positiva, y se elevaría mucho más la recaudación de seguridad social. Aunque, en este momento, se considere así, ya que ciertos patrones se dan a la búsqueda de encontrar medios, a través

de los cuales puedan contribuir con menor cantidad o, en su caso, dejar de pagar esta contribución de seguridad social. Algunos registran a sus trabajadores con salarios inferiores a los que ganan o simplemente no los registran a todos, aparentemente contratándolos por honorarios o asimilables a sueldos y salarios, incluso hay otros patrones que se arriesgan a convertir a sus trabajadores en socios cooperativistas, realizando una simulación con una sociedad cooperativa de producción de servicios, por dicha acción, se cubre la seguridad social a través de la sociedad cooperativa sobre bases sumamente bajas de cotización.

Respecto a la acción señalada en el párrafo anterior, se afirma que es alto el riesgo que toma el patrón, porque, efectivamente, eso es una simulación y está considerada en el Código Fiscal de la Federación como un equiparable de un delito de defraudación fiscal, según su Artículo 109, Fracción IV.

Se reitera esta serie de acciones por el hecho de que el Instituto no refleja un cambio en el servicio, sobre todo en el de carácter social y, por ende, los patrones evaden o eluden el pago de la contribución.

Aquí se observa que la autoridad (IMSS) está dejando de mejorar en forma general y por esto no ofrecen el servicio idóneo que requiere el contribuyente, como expresamos en las hipótesis específicas de administración tributaria, incluso en la hipótesis vínculo administración-evasión, expresadas en el apartado 1.5

Respecto al programa de Transformación que ha iniciado el SAT, del cual se comenta en el análisis de datos (4.2) de la entrevista realizada a los funcionarios del SAT, éste habrá de tener una serie de implicaciones, respecto a las autoridades que colaboran de manera coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo son las autoridades hacendarias estatales, que deberán empezar a tener simetría en sus

actividades, aunque también es de considerar que, como el mismo incluye acciones que tienden a incrementar el padrón de contribuyentes, esto le genera mayor posibilidad de recaudación vía fiscalización, pero, en su caso, las autoridades hacendarias estatales deben ir analizando el Programa Transformación para ir retomando acciones que intervengan en la administración tributaria de su entidad.

Lo anterior, probablemente conlleve implicaciones en el sentido de que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado tenga que realizar un incremento presupuestal, para efectuar lo necesario y estar en una simetría administrativa los dos organismos de administración tributaria.

Aunque, el Programa Transformación lo lleva el SAT, mediante financiamiento con el Banco Mundial, también se tuvo que haber pensado, administrativamente, que dichos organismos están coordinados mediante un convenio de colaboración administrativa, en materia fiscal federal y que, también, las autoridades recaudadoras estatales requieren de trabajar conjuntamente con el SAT, para mejorar de forma global el programa.

La recomendación que este trabajo aporta es recibir un apoyo económico, para hacer la simetría administrativa señalada, vía participaciones extraordinarias, a través de un estímulo económico, mediante los anexos del convenio de colaboración que se ha señalado.

Tomando como referencia las entrevistas de los funcionarios del SAT, reportadas en el Apéndice L, de la presente investigación y en el análisis de datos de las mismas, se encontró que lo más trascendente es el elemento humano, dentro de la organización y en la aplicación del programa, ya que el personal refleja resistencia al cambio, no tiene un compromiso institucional, inconformidad, temor, falta de decisión e inseguridad, entre

otras. En este caso, en efecto, el Programa es integral, pero el mismo se debe realizar con el entusiasmo del factor humano, ya que es el alma del organismo.

Aunque se visualiza que en los portafolios del proyecto tiene como objetivo la sensibilización del personal, sobre todo, por lo expresado en el análisis de datos (4.2). Dichos portafolios se denominan administración del cambio, capital humano del SAT y el desarrollo humano, basado en competencias.

Pues bien, antes de que el mismo programa de Transformación comience a tener tropiezos, es de trascendencia hacer las reuniones técnicas de sensibilización al personal, para que conozcan totalmente el mismo, ya que los propios funcionarios lo conocen de manera parcial y no en su totalidad. Acción detectada al realizar las charlas con los funcionarios, sólo algunos asisten con frecuencia a las reuniones de seguimiento y proyectos a seguir.

Se hace hincapié de que, en el análisis de datos (4.2) de las entrevistas a funcionarios del SAT, hay coincidencias de que el personal tiene temor al cambio e inseguridad, lo cual puede retrasar el proceso. Es importante recordar que el sector humano se encuentra en la cúspide, soportado por sus bases que son la tecnología y su estructura, provocando cordialidad con el ambiente exterior (contribuyentes), expresan Davis y Newstron (1996), en la entrevista, existe buena comunicación, pero no lo toman a uno en cuenta, “*se olvidan del aspecto humano*”, se deshumaniza.

El SAT tiene un programa muy bien estructurado, pero el primer paso que hay que realizar, como en todo, es tomar en cuenta al factor humano, ya que si este no esta convencido, el programa tiende a mecanizarse y deshumanizarse.

La recomendación es hacer un breve alto, motivar, orientar y direccionar al personal, para que tenga una entrega total al mismo. Si no se conoce claramente el objetivo

primordial, podrá no llegar a tener el éxito deseado. Incluso, cualquier transición requiere redoblar esfuerzos y las personas deben estar totalmente motivadas, incluso, en lo económico, como alcanzamos a observar en el análisis de datos descripción-interpretación, de la entrevista realizada al Lic. Víctor Manuel Guerrero Daw. Como expresa Chruden-Sherman (2004), en lo fundamental, implica necesidades que existen en el individuo e incentivos y objetivos que se hallan fuera de él.

Es elemental que el factor humano dé marcha a la organización, le genera su grandeza y por él se logran los objetivos deseados Schein (1980). Al personal lo obligan a estudiar y analizar el Programa Transformación y sus avances, realizándoles exámenes cada quince días, con el fin de forzarlos a conocerlo. Se deja la duda, en el sentido de que si esto es correcto o requiere de una trasmisión humanizada.

Respecto de las hipótesis de la investigación, se observa que la primera de ellas, será confirmada si todo resulta favorable en el Programa de Transformación, ya que este programa es administrativo integralmente y busca, en esencia, disminuir la evasión fiscal, aunque no lo clasifica abiertamente.

Se obtuvo una información trascendente mediante uno de los propios funcionarios del SAT e, incluso, también se externa en la investigación uno de los estudiantes de la Maestría de Impuestos, de la FCA, de la UAQ, refiriéndose específicamente al hecho de que el SAT, en el fondo busca su autonomía, para no tener necesidad de actuar por la voluntad del ejecutivo y, así, poder actuar libremente sin influencia política, desechando el tráfico de influencias. En verdad esto sería un gran paso para el Sistema tributario mexicano.

En la segunda hipótesis se señala que la deshumanización, la falta de motivación, el no compromiso, la inseguridad y el temor al cambio, entre otros, es la principal

deficiencia del Programa Transformación del SAT. Aunque es el momento necesario para corregir y continuar con el mismo, ya que como lo externamos en nuestro análisis de datos, de las entrevistas de los funcionarios del SAT (Apéndice L), este programa es realmente integral y tiene considerado en el mismo los elementos de la Teoría de las organizaciones, simplemente expresa los engranes que representan las cuatro esferas del SAT son:

1. La organización, orientada a resultados con medición, evaluación del desempeño y rendición de cuentas.
2. Procesos, automatización, integración, simplificación.
3. Infraestructura, integración de sistemas y bases de datos.
4. Gente, incremento sustancial en las habilidades.

Es importante que este programa del SAT no se quede a medias, como muchos proyectos que se emprenden dentro del sector gubernamental, en este caso se va a tener la presión del Banco Mundial, ya que se afirma que aprobó un préstamo al gobierno mexicano, para llevar a cabo el Programa Transformación del SAT, por un monto de 600 millones de dólares. (Información no confirmada).

Respecto de la hipótesis vínculo (1.5.2) se expresa que la falta de establecimiento de una administración integral, así como de programas administrativos, genera deficiencias que conllevan a la evasión fiscal. Efectivamente, se observa que el Programa Transformación, tiene como objeto, de fondo, el buscar a los evasores fiscales. Según entrevistados, incluso, hubo modificaciones a diversas leyes, solicitándoles a los contribuyentes más información de la que venían reportando. Esto, dentro del esquema del objetivo de fondo del programa.

Se observa claramente que el SAT se moderniza y es deseable que logre su objetivo, para que haya cumplimiento a los principios de generalidad y equidad, y que cada vez más población contribuya.

Atendiendo al cambio, un gran ejemplo nacional es el INFONAVIT, el cual inició su planeación estratégica, desde el año 2002, con su titular el C. P. Víctor Borrás. Considerándose 2003 y 2004 como años de transición del nuevo diseño de modernización. Este Instituto mejoró, reflejó transparencia administrativa y disminuyó la evasión fiscal, observando un incremento en su recaudación. Razón por la cual las tres primeras hipótesis quedan confirmadas, ya que el ámbito administrativo hace simetría, en todos los casos, con la evasión fiscal, tomando en consideración el análisis de datos (4.2) en que se fortalecieron ampliamente las áreas sustantivas: crédito, cobranza y fiscalización.

Se observa que el principal problema que se generó fue el del personal con la resistencia al cambio, aplicaron dentro de su planeación estratégica, los principales contextos de la Teoría de las organizaciones y de las decisiones lo que los llevó al éxito total y a lograr un incremento recaudatorio. Así pues, se recomienda observar la descripción-interpretación del análisis de datos, de la entrevista realizada al titular de la Delegación Querétaro del INFONAVIT (4.2), donde se hace un análisis adicional al presente.

Respecto a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Querétaro, otros de los organismos públicos recaudadores, lógicamente, integrante del propio gobierno estatal, se otorgó un reflejo altamente positivo, ya que su titular, en la entrevista, externa, que la Secretaría a su cargo ha tenido a bien diseñar programas administrativos, que tienden a ampliar la eficiencia y a transparentar las acciones

realizadas y los recursos públicos generados. Incluso, se creó un comité que decide la aplicación de los recursos tributarios, integrado, incluso, por personas de la iniciativa privada.

También crearon la Administración de área de ingreso por impuestos, para tener un estricto control sobre los mismos, pequeños contribuyentes, impuesto a la nómina, impuesto al hospedaje, impuesto sobre automóviles nuevos, entre otros.

Lo anterior ha hecho que la ciudadanía acepte el establecimiento de otros impuestos, como lo fue el impuesto a la nómina, sobre el cual algunos patrones interpusieron juicio de garantías, los cuales fueron sobreseídos, ya que la autoridad demostró que el impuesto tenía, administrativamente, un fin específico, que era realizar obra pública para traer agua a la Ciudad de Querétaro.

Correlacionado con las hipótesis, se observa que la primera del ámbito de la administración tributaria, se define que efectivamente el realizar las acciones administrativas señaladas en el presente reporte, así como, en el análisis de datos de la entrevista del titular de la Secretaría, específicamente en la interpretación (4.2) de la misma, la evasión fiscal tenderá a disminuir, ya que la recaudación aumentó considerablemente, de ocupar el Estado el número 30°, pasó a ser el 5° lugar nacional en recaudación 2005 y se ha acrecentado en años subsecuentes.

La segunda hipótesis de administración tributaria, que refiere a los cambios administrativos para eliminar la ineficiencia en el logro de los objetivos primordiales de la recaudación, ha sido tratada en el transcurso de la investigación, además se han abordado varias cuestiones respecto de la problemática social de evasión fiscal, y si se contrastan las hipótesis, tanto específicas como la que vincula el ámbito de la administración tributaria con el problema social de la evasión fiscal, se corrobora que

efectivamente, la evasión, en muchas ocasiones, se genera desde el ámbito administrativo de los organismos públicos tributarios, por no buscar un vínculo de cordialidad con los ciudadanos, por no establecer la reciprocidad que se debe por la contribución entregada. Como ejemplo, se ha mencionado al IMSS, que no ofrece un servicio de calidad, sobre todo en el ámbito médico, esto lo expresan prácticamente el 100% de los patrones que tienen que cubrir las contribuciones de seguridad social, y buscan evadirlo o eludirlo.

Esta problemática, básicamente se debe a que dentro del Instituto no han creado un programa de administración integral, en el que todas sus funciones las realicen con la calidad idónea que genere reciprocidad al contribuyente sin necesidad de que éste busque la evasión o elusión fiscal.

En el transcurso de la investigación se han abordado distintas causas y actos o actividades que provocan evasión fiscal, en otras, la personalidad del mexicano, incluso se diseñó una *Personalidad Contributiva*, expresándola en los antecedentes generales (2.2)

El incumplimiento del Principio constitucional del destino del ingreso, la falta de cultura fiscal, el desempleo, la falta de liquidez, la simplificación administrativa, motivación, la inconsistencia en las disposiciones fiscales e inconstitucionalidades, se pueden abatir con la propuesta hecha por en esta investigación y que consiste en reformar el Artículo 36, de la Ley de Ingresos de la Federación, para tener consistencia en las disposiciones fiscales, y la creación del Artículo 177-Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, eliminando una inconstitucionalidad al Principio de legalidad tributaria, ambos con el fin de evitar la elusión o evasión fiscal (4.4.1)

También, el marco teórico analiza actividades que provocan evasión o elusión fiscal, como la usura, el comercio electrónico, la piratería, la economía informal, la centralización de los recursos públicos por la federación, provocando corrupción en los servicios públicos, contrabando, legislar con resoluciones administrativas, entre otros. Es de todos conocidos que el narcotráfico es una actividad ilícita y que genera evasión por obvias razones, pero este es un problema social que requiere de una investigación distinta y que es urgente que las autoridades tomen cartas en el asunto.

La falta de igualdad que expresa la CPEUM, es una de las principales causas de evasión fiscal, tomando en cuenta que los contribuyentes que sí están pagando impuestos observan que hay otros muchos que no lo hacen y que la autoridad no se da a la tarea de crear programas administrativos, que localicen a esos ciudadanos que incurren en la evasión fiscal, esto, reflejado en nuestro análisis de datos de las entrevistas, (4.2).

Efectivamente, la autoridad ha realizado o iniciado programas que tienen como objetivo ampliar el padrón de contribuyentes, con aquellos veintiún millones de la PEA que no está registrada y que los que lo están, paguen adecuadamente. Como se expresó anteriormente el INFONAVIT, el SAT, el IMSS y la SPyF, se dieron a la tarea de buscar que el principio de generalidad e igualdad (equidad) del ámbito constitucional se cumpla a través de sus propios diseños de programas de índole administrativo, que aterricen en el tributario.

Así pues, el INFONAVIT con su Planeación estratégica; el IMSS con su proceso de la búsqueda de la Certificación de calidad ISO-9000”, aunque de manera parcial, en los departamentos que inciden en la recaudación y fiscalización; el SAT con su Programa Transformación y la SPyF con su Programa de eficiencia y transparencia administrativa,

han buscado las distintas estrategias para lograr dar cumplimiento a dichos principios constitucionales.

Las hipótesis de la presente investigación responden a que todos los programas analizados en las fuentes documentales y estadísticas recaudatorias, recaen en el hecho de que como uno de los objetivos elementales de los organismos públicos tributarios es buscar incrementar su recaudación, lo han hecho y, por ende, continúan disminuyendo la evasión fiscal.

La primera hipótesis, que inicia con la administración tributaria y termina con el problema de la evasión, *“el establecimiento de un programa administrativo integral, más allá de uno puramente recaudatorio, disminuirá la evasión fiscal”*, definitivamente es cierta, ya que se ampliaría la eficiencia en las áreas y, por ende, la búsqueda de nuevos contribuyentes sobre todo por parte del departamento de fiscalización y programación; esencia de los organismos públicos tributarios.

En el caso del IMSS, éste sólo ha establecido sus proyectos de calidad a determinados departamentos y uno de manera integral, como señala nuestra hipótesis, hacerlo a todo el Instituto, aumentaría la calidad en el servicio y el principio de reciprocidad se convierte en positivo, se incrementa la recaudación y se disminuye la evasión y elusión fiscal.

Respecto a la hipótesis vínculo, se amplía el hecho de que este organismo debe incrementar su recaudación, disminuyendo la evasión fiscal y elusión al momento del establecimiento de una mejor administración interna, así como, generalizando planes, programas y estrategias administrativas para disminuir su ineficiencia. Ejemplo directo de incremento de eficiencia y, por ende, de cambio de imagen, lo tiene el INFONAVIT, derivado de su planeación estratégica, llevada a cabo durante el sexenio anterior y

obtenido sus resultados en 2005, proyectándose hasta 2010. Ver matriz de congruencia (Apéndice N).

Ya iniciado el análisis de resultados con los dos ámbitos de correlación, respecto a las variables dependientes, la administración tributaria y la evasión fiscal, ahora, es necesario enfocarse a las dos últimas hipótesis que son específicamente sobre la evasión fiscal.

En la penúltima hipótesis específica de la evasión fiscal que dice: *“el incumplimiento constitucional del destino del ingreso (desvío de recursos) es la principal causa de evasión fiscal”*, se observa que no lo es, aunque sí lo expresan en sus entrevistas, tanto los propios funcionarios, como los especialistas y los evasores. Esta causa de evasión está dentro de los datos que se obtuvieron en la utilización del instrumento de la encuesta, la cual se aplicó a 514 contribuyentes, de los cuales sólo el 16.2% consideran causa principal de evasión fiscal al ámbito de la corrupción, por desvío de recursos que realizan algunos funcionarios, teniéndose un error de muestreo del 4.41%, en un tamaño de PEA de la ciudad de Querétaro, de 217,980 ciudadanos.

De los ocho evasores entrevistados, sólo uno expresó de manera directa que los funcionarios desvían los recursos públicos, razón por la cual, sí se considera como una de las tres más importantes causas.

Los entrevistados funcionarios expresan, de manera consistente, que es la falta de cultura fiscal la principal causa de la evasión fiscal, tomando como referencia la última hipótesis que expresa lo siguiente: *“falta de crecimiento económico y por ende la falta de liquidez en los contribuyentes es otra de las principales causas de evasión fiscal”*.

Según los reportes estadísticos descriptivos simples, con análisis de datos en el software *DYANE-DISEÑO Y ANÁLISIS DE ENCUESTAS*, que efectuó un análisis

simple, se obtiene la siguiente información: se detecta ya, entrando de manera directa a la comprobación de la última hipótesis, que los contribuyentes que son totalmente evasores por no realizar una actividad debidamente registrada ante el SAT, señala que no pagan impuestos por falta de liquidez, el 23.9%, por desconocimiento de las leyes (falta de cultura fiscal), un 22.2%, por desvío de recursos de los funcionarios, un 16.2%, el 14.5% por falta de orientación y motivación, 11.1% por complejidad de las leyes, por desidia el 8.5% y por falta de simplificación administrativa, en un 3.4%.

Por lo que respecta a los que están registrados y que no pagan adecuadamente sus impuestos, se encontró, que la falta de liquidez, es la principal causa, en un 33%, seguida de la desidia, en un 23.3%, con un 14.2%, el desvío de recursos de los funcionarios, 9.66%, complejidad de las leyes, 8.52%, desconocimiento de las mismas, 7.95%, falta de orientación y motivación y 3.41%, falta de simplificación administrativa.

Se aclara que en los 514 cuestionarios realizados, el 55.% de los encuestados se consideran contribuyentes cumplidos, el 37.%, medio incumplidos y 7%, incumplidos, aunque interpretamos que los medio cumplidos son, realmente, incumplidos. Reporte gráfico (Apéndice M).

Respecto de los ocho evasores entrevistados, cinco de ellos coinciden en que no cubren sus contribuciones por falta de liquidez, por lo tanto, se confirma la última de las hipótesis de la investigación, enfatizando que la falta de liquidez es la principal causa de evasión fiscal, pero, realmente, el fondo del problema emana del hecho de que mientras no exista un crecimiento sostenido no se podrá tener los rendimientos, utilidades e ingresos que permitan solventar los compromisos personales, sociales y económicos.

Es importante señalar que el país ha tenido una escasez de crecimiento económico y por eso no ha logrado que la población logre tener la liquidez necesaria para cumplir adecuadamente con sus obligaciones tributarias.

Se deduce entonces que se ha logrado el objetivo de la investigación, la cual habrá de cubrir los requisitos académicos para obtener el grado deseado. Es satisfactorio haber podido confirmar las hipótesis, por dar recomendaciones de carácter administrativo, a los organismos públicos recaudadores del tributo, por crear un principio que prácticamente fue el eje de la investigación, recomendar la creación del Fondo de Financiamiento Popular a través de la coordinación fiscal; sugerir, literalmente, reformas a la Ley de Ingresos de la Federación, para evitar evasión y elusión fiscal, así como crear un nuevo artículo, dentro de la LISR, para eliminar inconstitucionalidades y buscar el cumplimiento fiel del principio de equidad.

REFERENCIAS

- Álvarez-Gayou, Jurgenson, J.L., (2005), *Cómo hacer investigación cualitativa*, Fundamentos y Metodología, Ed. Paidós.
- Anderson R, D., (2004), *Estadística para la Administración y Economía*. Ed.Math Learning.
- Arata Andreani, A., Furlanetto, L., (2001), *Organización Liviana Un Modelo de Excelencia Empresarial*. Mc Graw Hill.
- Arrijo Vizcaino, A., (1985), *Derecho Fiscal*. Ed. Themis.
- Barba Álvarez, A. y Solís Pérez, P. C, (1997), *Cultura en las Organizaciones*. Vertiente, México.
- Barnard, Chester I, (1968), *The Funtions of The Excecutive*. Cambridge,HBS Press.
- Belmares Sánchez, J., (2006), *Bitácora Fiscal: Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación*. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A de C.V.
- Bettinger Barrios, H., *Entorno Fiscal de la Apertura Economía*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México. AEF.
- Bulmer, M., (1999), *Sociological Re, Search Methods*. Edit. Transaction Publishers.
- Calude S, G., (1974), *Historia del Pensamiento Administrativo*. Prentice Hall, México.
- Calvo Nicolau, E., (1998), *Estudio de la Ley del Impuesto sobre la Renta*. Editorial Themis, México.
- Cámara, H., (1944), *Simulación de los Actos Jurídicos*. Palma Editorial, Buenos Aires.
- Cano Meloso, L.M., (1986), *ISR de las Personas Morales*. Taxxx Editores. México.

- Carrasco Iriarte, H., (2001), *Derecho Fiscal II*. Editores IURE.
- Castañeda Jiménez, J., De La Torre Lozano, M.O., Morán Rodríguez, J.M. y Lara Ramírez, L.P., (2002), *Metodología de la Investigación*, Ed. Mc Graw Hill
- Castellanos, F., (1987), *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Ed. Porrúa, S.A.
- Cea Dáncona, M.A., (2001), *Metodología Cuantitativa, Estrategias y Técnicas de Investigación*. Ed. Síntesis.
- Chandler, Alfred D.Jr, (1999), *Scale and Scope*. Cambridge, HBS Press.
- Chiavetano, I., (2003), *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Mc Graw Hill.
- Chruden, H. J., Sherman, A.W., (2004), *Administración de Personal*, Ed. Continental.
- Correas, O., *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cortina Gutiérrez, A., *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*. Editorial Themis. México.
- Daft L, R., (2003), *Teoría y Diseño Organizacional*. Trad. del libro: Organizational Theory and Design publicado por South Western College Publishing. International Thomson Editores.
- Davis Keith, Johnw, Newstrom, (1996), *Comportamiento Humano en el Trabajo*. Mc Graw Hill.
- De la Garza, S.F, (2003), *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa.
- De Malberg, Carré R., (1979), *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. Textos Universitarios.
- Del Paso y Troncoso, F., (1980), *Código Mendocino*. Innovación, México.
- Delgadillo Gutiérrez, L.H., (1993), *Principios de Derecho Tributario*. Limusa. México.

- Delgado de Cantú, G.M., (2002), *Historia de México*, El Proceso de Gestación de un Pueblo. Pearson Education de México ,S.A de C.V.
- Denison, D.R., (1991), *Cultura Corporativa y Productividad Organizacional*, Ed. Legis
- Diep Diep, D., (2003), *La Planeación Fiscal Hoy*. Editorial PAC, México.
- Eco, U., (2003), *Cómo se hace una tesis*. Ed. Gedisa, S.A.
- Enriquez, E., (1992), *L'Organisation en Analyse*. PUF, París
- Fabrycky, W.J. Thuesen, G.J., (1981), *Decisiones Económicas, Análisis y Proyectos*. Ed. Prentice/Hall Internacional
- Faya Viesca, J., (1979), *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, S.A.
- Flores Zavala, E., (1961), *Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa.
- Freund, J.E. y Williams, F.J., (1979), *Elementos Modernos de Estadística Empresarial*. Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.
- Fuentes, C., (1992), *El Espejo Enterrado*. FCE-Tierra Nueva, México.
- García Belsunce, H., (1985), *Derecho Tributario Penal*. Desalma, Buenos Aires.
- Garza Mercado, A., (2005), *Manual de Técnicas de Investigación para estudiantes de Ciencias Sociales*. El Colegio de México.
- González Pineda, F., (1971), *El Mexicano, su Dinámica Psicosocial*. Edit. Pax. Asociación Psicoanalítica Mexicana, A.C, México.
- González, C. A., (2004), *Decreto Ley no. 825, Ley de IVA y Reglamento*. Ediciones Publiley
- González, C. A., (2004), *Decreto Ley no. 824, Ley de Renta y Resoluciones y Circulares del S.I.I. que la reglamentan*. Ediciones Publiley
- Guerrero, J.P., (2004), *Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

- Hampton, D. R., (1989), *Administración*. Ed. Mc Graw Hill.
- Havillis, P. M., (2000), *Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria*. Tax, Editores Unidos, S.A., México.
- Herbert, S., (1997), *Administrative Behavior*. Free Prees, USA.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Batista Lucio, P., (1991) *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, México.
- Ibarra C., E. y Montaña H., L., (1991), *El Orden Organizacional, Poder Estrategia y Contradicción*, Ed. Hispánicas SA de CV.
- Kast Fremont E. y Rosenzweig J. E., (1982), *Administración en las Organizaciones, un enfoque de Sistemas*. Mc Graw Hill de México S.A. de C.V.
- Kaye, D. J., (1994), *Derecho Procesal Fiscal*. Ed. Themis.
- Koontz, H. (1991), *Elementos de Administración*, Ed. Mc Graw Hill de México S.A de C.V.
- Levin, R. I, (1988), *Estadística para Administradores*. Pretice Hall Hispanoamericana S.A.
- López Gallo, M., (1988), *Economía y Política en la Historia de México*. Ediciones El Caballito, México.
- Lowenthal N. J., (1985), *Reingeniería de la Organización Enfoque Sistemático para la Rehabilitación Corporativa*. Panorama, México.
- Margain Manautou, E., (1996), *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. UASL.
- Márquez Piñero, R., (1986), *Derecho Penal*. Ed. Trillas.
- Martínez López, L., (1980), *Derecho Fiscal Mexicano*. Ediciones Contables y Administrativas, S.A.

- Martínez M. M., (1996) *La Investigación Cualitativa Etnográfica en Educación*, Ed. Trillas.
- Matthias, S., (1990), *Planeación Estratégica en Empresas Públicas*. Editorial Trillas.
- Mayo, H, R., (2000), *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*. Pearson Prentice Hall.
- Mayo, E., (1933), *The Human Problems of a Industrial Civilization*. Cambridge, HBS.
- Mendoza Mora, E.M., (2000), *La Administración Fiscal de un Negocio*. Taxxx Editores. México.
- Mintzberg, H., (1991), *Mintberg y la Dirección*. Ediciones Díaz de Santos S.A.
- Mintzberg, H., Brian J. y Voyer J., (1997), *El Proceso Estratégico*. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Montaño Hirose, L., (1991), *El Orden Organizacional: Poder Estrategia y Cotradicción*. UAM-Hispánicas.
- Munch, Galindo, (2003), *Fundamentos de Administración*, Ed. Trillas
- Namakforoosh, Mohammad N., (2003), *Metodología de la Investigación*. Ed. Limusa, S.A de C.V.
- Ocaña, J.C, *La Unión Europea*. El Proceso de Integración y la ciudadanía Europea. Alarcón, Madrid, España. Encontrado en:
<http://clio.vendivis.es/udidactica/ciudad europea.htm>
- Pariente Fregoso, J.L., (2001), *Teoría de las Organizaciones*, un Enfoque de Metáforas. Porrúa, México.
- Paz, O., (1999), *El Laberinto de la Soledad-Posdata-Vuelta al Laberinto de la Soledad*. FCE. México.

- Ponce Gómez, F., (1985), *Derecho Fiscal*. Editorial Banca y Comercio S.A de CV, México.
- Ponce Rivera, A., (1989), *Responsabilidad Fiscal Penal*. Edit. Calidad EFISA. México.
- Quintana Baltierra, J. y Rojas Yáñez, J., (1994), *Derecho Tributario Mexicano*. Ed. Trillas.
- Reyes Ponce, A., (2002), *Administración Moderna*. Editorial Limusa Noriega Editores.
- Robbins, Stephen P, (1987), *Administración Teoría y Práctica*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Rodríguez Valdovinos, S., "*Cómo mejorar a México a través de los valores*", México Gente y Negocios.
- Rodríguez, M., (2003), *Psicología del Mexicano en el Trabajo*. Mc Graw Hill Interamericana. México.
- Roethlisberger, Fritz W. y W. J. Dickson, (1939), *Management and The Worker*. Cambridge, HBS Press.
- Rojas Soriano, S., (1993), *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*. Plaza y Valdés Editores, México.
- Rue y Byars, (1995), *Administración Teoría y Aplicaciones*. Alfa Omega Grupo Editor S.A de C.V.
- Sánchez Piña, J. de J., (2003), *Nociones de Derecho Fiscal*. Editorial PAC, México.
- Sánchez Sierra, A., 2003. *La Economía Informal*. Universidad de Guadalajara, México.
- Schein, E.H., (1980), *Psicología de la Organización*. Ed. Prentice/Hall Internacional.
- Schoderbek, Meter P, (1976), *Mangement Systems*. John Wiley and Sons.
- Tapia Tovar, J., (2003), *La Evasión y la Defraudación Fiscal*. Tax Editores Unidos S.A de C.V.

- Taylor, Frederick W., (1959), *Principios de la Organización Científica del Trabajo*. Edición Privada, México.
- Tersine, Richard J, (1973), *Organization Decisión Theory-A*. Síntesis en Management. Selected Readings, George R.Terry, Homewood III.
- Torres Cabral, J.E., (1992), *Estadística Durango*. Universidad del Estado de Durango.
- Valla, Miguel S., (2003), *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Ed. Síntesis, S.A de C.V.
- Van Dalen, D.B y Meyer W.J., (1994), *Manual de Técnica de la Investigación Educacional*, Ed. Paidós Educador
- W.H, Weiss, (1987), *Guía Práctica para la Toma de Decisiones*. Editorial Norma.
- Zarzosa Escobedo, J.A., (2002), *Programa de Especialización en Administración Tributaria*. INDETEC. México.
- Zavala Navarro, F., "Planeación Fiscal: Un rumbo dirigido", Encontrado en:
www.uson.mx/unidad_sur/publica/revistaacademica/REVISTAACADEMICAAGOSTO04.doc
- México Antiguo* (1995), Ed. Raíces, S.A de C.V.
- Ley de Ingresos de la Federación*. (2006). Taxxx Editores Unidos, S.A de C.V.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2004)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos
- Diccionario Ilustrado Grijalbo* (1999), Tomo I. Ediciones Grijalbo, S.A.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. (1997). Editorial Sopena.

APÉNDICES

Apéndice A

Fundamento constitucional de la planeación tributaria pública

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Este artículo prohíbe que en México haya exención de impuestos, esto es relevar total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los contribuyentes en igualdad de circunstancias, acción que no es respetada aparentemente, ya que las principales leyes que establecen la obligación de contribuir, liberan a ciertos actos o contribuyentes de la carga tributaria. La exención como figura tributaria en virtud del cual se elimina de la regla general de causación ciertos hechos o situaciones imposibles por razones de equidad, de conveniencia o de política económica, Margain (1966), continúa diciendo el Maestro Margain, mientras una exención se establezca con carácter general, sin pretender favorecer a determinada persona, sino para que gocen de ella todos los que se encuentren incluidos dentro de la situación prevista, no se viola lo dispuesto por el citado Artículo 28 Constitucional.

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- y
- 5o. Especiales sobre:
 - A) Energía eléctrica,
 - B) Producción y consumo de tabacos labrados,
 - C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - D) Cerillos y fósforos,
 - E) Aguamiel y productos de su fermentación,
 - F) Explotación forestal, y
 - G) Producción y consumo de cerveza.

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

El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior, la renta y la industria, además los impuestos que se deben de pagar conceptos, que requieren de una forma especial de tributación, pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos, tanto los estados, como los municipios, emanando de ello el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. La cual inicia su vigencia el 01 de enero de 1980 y establece la manera de distribución

de los recursos tributarios a las entidades federativas y a los municipios por parte de la federación, vía participaciones que es la principal fuente de ingresos de las entidades federativas y los municipios.

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del Artículo 73 y fracción IV, inciso e) del Artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetaran a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

Se sustenta la base para el establecimiento de tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales.

Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.
- III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

- B) Alumbrado Público,
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,
- D) Mercados y centrales de abasto,
- E) Panteones,
- F) Rastro,
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento,
- H) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y
- I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de:

Los municipios tienen como fuente exclusiva de ingresos en materia tributaria, todos los impuestos inmobiliarios, ya que estos además de las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos, constituyen el ingreso del municipio.

Artículo 116. El poder Público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y

la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Esta disposición constituye uno de los preceptos jurídicos más importantes para interpretar el nuevo federalismo mexicano, el federalismo cooperativo, esto es que, tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas, cooperan canalizando sus atribuciones y sus recursos para la realización de fines comunes.

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

La Constitución menciona las normas para gravar estas ramas, mismos que deben obtenerse del consenso que resulte de escuchar a las entidades federativas, así como la participación que tendrán estas, de acuerdo con la producción de estos productos.

Artículo 131. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Se permite que el Presidente de la República legisle, por expresa delegación constitucional, en materia de comercio exterior, aumentando, disminuyendo o suprimiendo aranceles. Esta potestad es muy importante para hacer frente con eficacia a los problemas planteados por la economía internacional y así poder defender y propulsar el desarrollo económico del país.

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

La retroactividad consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con anterioridad al momento en que entra en vigor. El problema de la retroactividad se conoce como conflicto de leyes en el tiempo.

También señala la facultad que tiene la autoridad para la sustracción de bienes del contribuyente por adeudos fiscales.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Se faculta a la autoridad para practicar visitas domiciliarias y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerara confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del Artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales este se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

Confiscación de bienes como pena, es privar de sus bienes a los ciudadanos a los que se consideraban proscritos o fuera de la ley. Una vez concluido el procedimiento

administrativo de ejecución, la autoridad administrativa se apodera de los bienes del contribuyente para el pago de impuestos y multas.

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

La garantía aquí prevista y que tradicionalmente se aplica a la materia penal, debe extenderse para todos aquellos actos de autoridad que implique repetir el acto de molestia, cuando por sentencia firme fue declarado nulo.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocara sin demora al congreso para que las acuerde.

Es facultad del Ejecutivo, bajo las situaciones mencionadas, para suspender el cumplimiento de obligaciones o deberes en materia tributaria, más adelante se explicará este precepto con más detalle, pues este artículo nos habla del decreto delegado.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:

IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado:

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del poder judicial de la federación, con excepción de la suprema corte de justicia de la nación, estarán a cargo del consejo de la judicatura federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Los fundamentos constitucionales son imprescindibles pues para que haya orden en la forma de determinar la carga tributaria, deben existir estos, el poder tributario que se ejerce en México a través del Congreso Federal y de los congresos locales, no es total sino que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución General, ya que toda actuación por parte de las autoridades fiscales aparte de ser fundamentadas debe de tener limitantes para que no sobrepase su actuación ante los contribuyentes, dicho fundamentos son los siguientes:

Principio de Legalidad: Se encuentra en la fracción IV del Art. 31 constitucional, que dispone que todas las contribuciones en las que se tiene la obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios, debe estar establecidas en leyes expedidas por el congreso. De este principio puedo decir que se desprenden los elementos de las contribuciones, puesto que dicho principio.

- Establece las contribuciones de Ley,
- Nos menciona que todas las contribuciones deben estar establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación y

- Todos y cada uno de los elementos de las contribuciones deben estar establecidos de manera clara y precisa en la Ley.

De lo que anterior descrito surgen los elementos esenciales de las contribuciones que son:

a) Sujeto: Son aquellas personas que realizan o que aquellas que sin realizar el hecho imponible quedan sujetos a pagar el impuesto por disposición de la ley. Pero de acuerdo a la descripción anterior, se puede observar que no sólo una persona que realiza el acto jurídico para caer dentro de la obligación tributaria, es quien va a pagar dicho impuesto, sino que hay otras que por disposición de la misma ley, quedarán sujetas al pago del mismo, por lo que tenemos los siguientes sujetos.

Sujeto Pasivo Principal: Es el que realiza el hecho imponible.

Responsables Solidarios: Son aquellas personas que sin realizar el hecho imponible quedan sujetos a pagar el impuesto por disposición de la ley, del cual tenemos.

- Sujeto Pasivo por responsabilidad sustituta, este se coloca en lugar del sujeto pasivo o contribuyente.
- Sujeto Pasivo por responsabilidad solidaria, se coloca en la misma posición del contribuyente.
- Sujeto Pasivo por responsabilidad Objetiva, la suerte o la obligación sigue la suerte de la cosa.

b) Objeto: también llamado como objeto imponible, está ligado al material cualitativo, no es lo mismo que el hecho imponible, se puede decir que es la realidad económica sujeta a imposición, en esencia, es el acto o actividad que busca gravar la Ley correspondiente:

- c) Base: Este es el monto sujeto a imposición. Menciona Garza, (2003), que la base imponible es un atributo de la del aspecto material del presupuesto, medida de algún modo: ...valor, precio..., esta base imponible es una medida expresada en dinero, en esencia es la cantidad sobre la cual se pagará la contribución.
- d) Tasa o tarifa: En cuanto a la tarifa Garza (2003), la menciona como un elemento de la base en el cual nos dice “*mediante la aplicación de la tarifa a la base imponible se obtiene el importe o cuota del tributo*”.

Sin embargo, el mismo autor menciona unas alícuotas, y que se refiere, al tipo de gravamen que consiste en un porcentaje del parámetro, cuando este consiste en dinero o en bienes valorables en términos monetarios, y pueden ser proporcionales, progresivas o regresivas. En nuestro sistema impositivo estamos con una alícuota progresiva con escalones, de acuerdo a las definiciones del maestro, me refiero a esta alícuota de acuerdo con las tarifas del artículo 113 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En cuanto a la Tasa siguiendo la misma línea del autor consultado, la tasa sería un gravamen específico, pues consiste en una suma de dinero que ha de pagarse por cada unidad de la magnitud que constituye el parámetro de acuerdo con la medición de éste prevista por la ley.

Principio de Justicia: Este principio, de acuerdo con Adam Smith, nos dice que los súbditos de cada Estado deben de contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción más cercana posible a sus respectivas capacidades, de este principio nacen para nuestra legislación los dos siguientes:

Proporcionalidad y Equidad: el art. 31, fracción IV constitucional, establece que al contribuir a los gastos públicos los obligados deben hacerlo de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Principio de Generalidad: Este principio exige que paguen impuestos todas aquellas personas que se encuentren o que hayan realizado el hecho imponible y que no dejen de pagarlos que se encuentra o haya realizado el hecho, esto nos lo menciona es lo Arts. 13 y 31 IV de la constitución. De este principio se desprenden otro dos que son:

Uniformidad: Se trata de que todos contribuyan a los gastos públicos de acuerdo a la Capacidad Contributiva.

Capacidad Contributiva: A mayor capacidad contributiva la aportación sea mayor.

Destino de los gastos públicos: la obligación de contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan los contribuyentes lo establece el Art. 31, fracción IV constitucional. El destino a los gastos públicos de acuerdo a la Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una condición de validez constitucional de los tributos.

Este principio tiene una estrecha relación con la primera de las hipótesis específicas, relacionadas con el ámbito de la evasión fiscal, ya que ella se expresa que el hecho de cumplir con el principio del destino de las contribuciones, nos lleva a desconfiar y no cubrir adecuadamente las contribuciones y a generar evasión fiscal.

El daño se ha generado desde el hecho de que México siempre ha sido un país saqueado históricamente y con un gran número de funcionarios corruptos, que han dispuesto de los recursos públicos o los ejercen para su beneficio personal, así como los mexicanos, tienen estos antecedentes y realidades actuales muy inmersas en su subconsciente, y esto genera una reacción de no cumplimiento en las obligaciones tributarias y por ende una reacción negativa al principio de la reciprocidad tributaria, que es parte de la teoría de esta investigación, señalada en el punto 3.2.1.

Principios de igualdad: El artículo 13 de la Constitución prescribe que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, esta garantía individual que históricamente tuvo su génesis en materia penal, como la mayor parte de ellas, tiene su extensión en la materia tributaria, a lo que la Suprema Corte de Justicia dice:

“Es carácter constante de la leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas”.

Prohibición de los impuestos que Limitan el Libre ejercicio del Derecho al Trabajo y a ejercer actividades comerciales lícitas:

El Art. 5 constitucional establece que:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada dentro de los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad”.

Prohibición de la retroactividad:

El Artículo 14 constitucional en su primer párrafo menciona que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. He ahí el fundamento de la prohibición de la retroactividad tanto en materia fiscal como en las demás leyes. La prohibición está dirigida no sólo al Poder Legislativo para que no expida leyes retroactivas, sino al poder ejecutivo para que no las aplique.

Audiencia:

El Art. 14 constitucional menciona que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de su propiedades, posesiones o derecho sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Derecho de petición:

En el Art. 8 constitucional se dispone que los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Y que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario.

Dentro de los fundamentos tributarios, hemos incluido otros dos principios, que van enfocados hacia el Derecho penal, estos han sido clasificados de esta manera, pues tienen su origen en el mismo mencionado, algunos autores la manejan como principios que limitan el poder tributario del Estado, pues el Estado solo puede hacer lo que la ley le dicta, estos principios son.

La prisión por deudas Fiscales:

El Art. 17 constitucional. Prescribe que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Sin embargo, el legislador ordinario puede elevar a la categoría de delitos y castigarlos con pena de privación de la libertad a aquellos hechos que impliquen deliberadamente la omisión de pago de las deudas tributarias. El CFF ha tipificado la defraudación fiscal, el contrabando, el comercio clandestino, el rompimiento de sellos y otros.

Confiscación de bienes:

El Art. 22 constitucional establece la prohibición de la confiscación de bienes y prescribe que no considerará como tal la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, Margain (1996) comenta: “ *el causante omiso que ha dañado con su apatía al Erario y a los demás contribuyentes cumplidos, puede sufrir la acumulación , en un momento dado, de los impuestos y de la sanciones*

correspondientes, aun cuando ello equivalga a la confiscación de sus bienes”. Continúa afirmando que la Constitución evita que los particulares evadan el pago puntal de sus contribuciones y que si así sucediera, el Estado no debe confiscar su patrimonio, ya que “(...) *el Estado nutre sus arcas públicas de la actividad desarrollada por los particulares y no le conviene destruirla a través de esa clase de medidas, debiendo más bien fomentarla con el propósito de impulsar el progreso económico.*” Margain (1996).

Apéndice B

Análisis de regresión pronosticando el PIB y evasión fiscal estimada (análisis cuantitativo)

Cuando dio inicio la investigación una tarea era tomar una referencia de cuánto sería el Producto Interno Bruto de los dos años subsecuentes en que se estaría trabajando en esta investigación, y tener una referencia del monto estimado de la evasión fiscal que se iba a generar en el país, con base en lo que la OCDE expresa, que la evasión fiscal en México representa el 3.1% del PIB.

Lo anterior fue el preámbulo para tomar el interés de poder considerar el problema social de la evasión, como tópico sujeto de estudio, tratando de detectar cuáles serían las principales causas que hacen que se genere y buscar qué es lo que la autoridad tributaria no está realizando dentro de función administrativa para poder disminuir este problema social.

Mediante el análisis de regresión se pronosticó que el PIB para el año 2004 sería de \$1,565,285,714.29, y para el año 2005 \$1,626,142,857.14; esto a una probabilidad del 95.46% que representan 2 desviaciones estándar. El grado de asociación de las variables es de .9893 en su coeficiente de correlación.

También mediante el análisis de regresión y tomando como referencia el PIB estimado, se pronosticó que la evasión fuera para el año 2004 de \$48,523,857.14 y para el año 2005 de \$50,410,428.57, esto a una probabilidad del 95.46% que representan 2 desviaciones estándar.

Todos los datos incluso, el PIB, desde 1997 a 2003 son datos muy cercanos a los reales y se reflejan en miles de pesos.

7 5

1 9 9

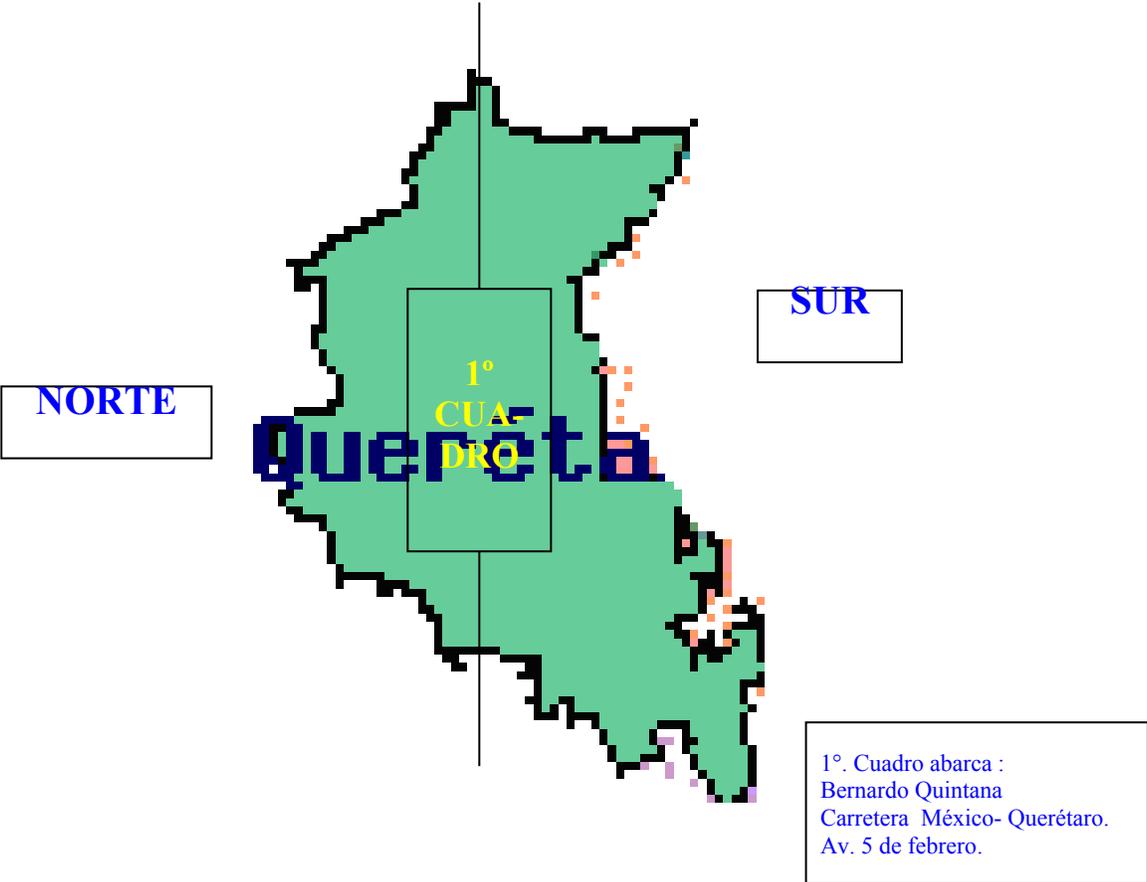
1 9 9

R

A Ñ O

R 1 9 9
R 1 9 9

División por zonas de la Ciudad de Querétaro para aplicación de la encuesta.



Instrumento para Técnica de Obtención de Datos.

Cuestionario de la Encuesta

1.- ¿Está Usted registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?

SI Pasa a la pregunta número 3

NO Pasa a la pregunta número 2

2.- ¿Por qué razón Usted no está registrado y a qué actividad se dedica?

Pasa a la pregunta número 5.

3.- ¿Cómo está Usted registrado?

Comerciante

Agricultor o ganadero

Industrial

Profesionista

Arrendador

Otros (especifique) _____

Pasa a la pregunta número 4.

4.- ¿Qué tipo de contribuyente se considera?

Cumplido Pasa a la pregunta número 7

Medio cumplido Pasa a la pregunta número 6

Incumplido Pasa a la pregunta número 6

5.- ¿Por qué razón no pagas tus impuestos?

- Por desconocimiento de las Leyes
- Por la complejidad de las Leyes
- Por falta de liquidez
- Por desvío de recursos por funcionarios
- Falta de simplificación administrativa
- Por desidia
- Por falta de orientación y motivación
- Otros (especifique) _____

Pasa a la pregunta número 7.

6.- ¿Por qué razón no pagas adecuadamente tus impuestos?

- Por desconocimiento de las Leyes
- Por la complejidad de las Leyes
- Por falta de liquidez
- Por desvío de recursos por funcionarios
- Falta de simplificación administrativa
- Por desidia
- Por falta de orientación y motivación
- Otros (especifique) _____

Pasa a la pregunta número 7.

TODOS contestan la pregunta número 7.

7.- ¿Cuál es el rango de tus ingresos anuales?

- \$0.01 - \$500,000.00
- \$500,000.00 - \$1'500,000.00
- \$1'500,000.00 - \$2'500,000.00

- \$2'500,000.00 - \$4'000,000.00
- \$4'000,000.00 - EN ADELANTE.

Cuerpo del Instrumento Evasores Fiscales. Entrevista estructurada

1. Señáleme, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?
2. ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de los impuestos?
3. ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de contribuciones?
4. ¿Qué sugiere usted para que nuestro país mejore en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?
5. Si observara que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

Apéndice F

Cuerpo del instrumento al M. I. Alfredo Cortés Álvarez, Jefe del Depto. De Programación, Dirección de Fiscalización.

Entrevista estructurada

1. La Dirección de Fiscalización a la que perteneces, ¿ha tenido a bien establecer mecanismos administrativos, como lo es la planeación estratégica, para poder realizar actividades que mejoren el actuar de ustedes, como autoridad y, por ende, ubicar a contribuyentes que evaden el pago de sus impuestos?
2. Dentro de todos los cambios administrativos, tales como programas, proyectos, planeación estratégica que se han realizado en toda tu área de desarrollo, ¿se ha tomado en cuenta el tratar de motivar, promover o incentivar al factor humano, que realiza las actividades correspondientes?
3. En el caso de haber establecido programas administrativos que buscan mejorar la eficiencia de la Dirección, ¿qué deficiencias encontraron en el personal para el desarrollo de los mismos, que concuerden con las características del perfil del mexicano, como son la envidia, la desidia, la irresponsabilidad, la impuntualidad, la corrupción, entre otras?
4. ¿Han tenido a bien, diseñar algunos programas estratégicos que los vinculen como autoridad con los contribuyentes, otorgándoles confianza para que contribuyan adecuadamente?
5. En el departamento donde te desarrollas, ¿han establecido programas administrativos específicos para darse a la búsqueda de evasores fiscales?

6. En el caso de tener algún programa administrativo específico que exista en la Secretaría de Planeación y Finanzas, ¿cuáles piensas que sean los principales factores que existen? Ejemplo, la contratación de nuevo personal, el incremento presupuestal, el evitar la corrupción, etc.
7. ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral al interior de la Dirección de Fiscalización, disminuiría la evasión fiscal de la ciudad de Querétaro?
8. Con base en tu experiencia como autoridad recaudadora, ¿cuáles piensas que son las principales causas por las cuales muchos contribuyentes evaden fiscalmente?

Apéndice G

Cuerpo del Instrumento a la C. P. Rosa María Juárez Ledesma, Jefa de Departamento de Auditoría a Patrones, Subdelegación IMSS. Entrevista estructurada

1. ¿Han establecido programas administrativos que tengan como objetivo aumentar la eficiencia del personal de tu departamento o del personal de tu Instituto y esto ha llegado a generar mayor recaudación?
2. En el organismo en el que te desarrollas, ¿se ha llevado a cabo alguna acción o se ha intentado establecer una planeación estratégica? En el caso de que no se haya realizado o se haya intentado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha efectuado?
3. ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral, más allá de uno puramente recaudatorio, disminuiría la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro?
4. ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objetivo recaudar ingresos públicos? En tu caso, el organismo donde laboras.
5. ¿Cuáles son las medidas administrativas que los organismos públicos, como tu institución, ha tomado para eliminar el problema de la evasión fiscal?

6. ¿Cuáles piensas que son las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro?

Apéndice H

Cuerpo del Instrumento a Funcionarios del SAT. Entrevista estructurada

1. Tomando en cuenta que dentro del perfil del mexicano existen ciertas características que no ayudan al desarrollo de las organizaciones, entre otras, la envidia, la desidia, la irresponsabilidad, la impunidad y la corrupción, ¿qué deficiencias encontraron en el personal para poder llevar a cabo la planeación estratégica?
 2. Para llevar a cabo su planeación estratégica, ¿se tuvo la necesidad de tener un incremento presupuestal?
 3. Quisiera que me señalaras, dentro de los principales cuatro elementos de la Teoría general de las organizaciones, ¿en dónde fue, donde más se tuvo necesidad de penetración en su planeación estratégica?
- * NOTA: Los cuatro elementos de la Teoría de las organizaciones son los siguientes:
 - * Las personas y los grupos de personas que deben contar con sensibilidad del cambio con el fin de lograr los objetivos.
 - * La estructura se refiere a las relaciones oficiales, al poder interno y a la burocracia.
 - * La tecnología nos va a generar mayor calidad en el trabajo.
 - * El entorno externo, los trabajadores, los contribuyentes, los evasores.
- V. ¿Cuáles crees que fueron los principales factores de éxito para llevar a cabo su planeación estratégica? Ejemplo, nuevo personal, incremento presupuestal, etc.

- 1-A) ¿Han establecido programas administrativos que tengan como objetivo aumentar la eficiencia del personal de tu departamento o del personal de la secretaría y si, en su caso, esto ha llegado a general mayor recaudación?
- 2-A) En el organismo donde te desarrollas, ¿se ha llevado a cabo alguna acción o se ha intentado establecer una planeación estratégica? Y, en el caso, de que no se haya realizado o se haya intentado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha efectuado?
- 3-A) ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral más allá de uno recaudatorio, disminuirá la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro?
- 4-A) ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objetivo recaudar ingresos públicos? En este caso, el organismo donde tú laboras.
- 5-A) ¿Cuáles son las medidas administrativas que los organismos públicos, como tu institución, ha tomado para eliminar el problema de la evasión fiscal?
- 6-A) ¿Cuáles piensas que son las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro?

Apéndice I

Cuerpo del instrumento al C. P. C. Pablo López y López, experto en Fiscal.

Entrevista estructurada

1. Con base en su experiencia, ¿cuáles consideraría las principales causas que genera la evasión fiscal de México?
2. ¿En qué ámbito cree usted que se genera la mayor evasión fiscal?
3. ¿Cree que las autoridades han puesto interés en resolver el problema de la evasión fiscal?
4. ¿Considera que este problema social de la evasión fiscal, es una mala imagen de nuestro país al ámbito internacional?
5. ¿Qué alternativas propondría usted para evitar que este problema continúe en nuestro país?

Apéndice J

Cuestionamientos realizados en la Mesa académica a los alumnos de la Maestría en Impuestos del Posgrado de la FCA, de la UAQ en la materia de *Seminario de Planeación Fiscal*.

La mesa académica se convirtió en entrevistas semiestructuras.

Preguntas de origen.

1. En la organización donde usted se desenvuelve profesionalmente, ¿se realiza el proceso administrativo integral que comprende previsión, planeación, integración, dirección y control?

2. En su organización o en los organismos públicos donde se desenvuelve, ¿se realiza algún plan, programa o planeación estratégica que tenga como objetivo hacer eficiente la administración de la misma, o incrementar la recaudación, o eliminar la evasión fiscal?

¿Cuáles piensa que son las principales causas que generan el problema social de la evasión fiscal?

Apéndice K

Cuadro de error de muestreo y tamaño de la muestra (análisis cuantitativo)

El error de muestra se reduce a 4.41 sobre un tamaño de población de 217,978.

PROPORCIONES.

Poseen el atributo $p=0.5$

INTERVALO DE CONFIANZA.

95.5%

POBLACIÓN FINITA.

Tamaño de la población. 217,980

Error de muestreo. 4.41%

Tamaño de la muestra. 514

$$N = P (1-P) (z/e)^2$$

$$N = .5 (1-.5) (2.01/.0441) = 514$$

1.000

.0441

0.9559 = 95.59/2 colas = 47.78 Tablas / distribución normal

Z = 2.01 área bajo la curva

Apéndice L

Transcripción de entrevistas a especialistas, funcionarios fiscales y evasores

Entrevista con el Ing. Juan Manuel Alcocer Gamba, Secretario de Planeación y Finanzas de Gobierno del Estado realizada por: M. en I. Víctor R. Vega Villa

Víctor Vega Villa: De entrada, el Secretario me recibe con las siguientes palabras:

Juan Manuel Alcocer Gamba: Sí, me dijeron que había unos reporteros hace 15 minutos, fíjese que nosotros, en finanzas, generalmente no damos ruedas de prensa, porque siempre hablamos de impuestos y no es un tema que les guste mucho. Por tratarse de un asunto académico, puedes preguntar.

VVV: Entonces, le aclaré que sólo lo distraeríamos un poco de su tiempo y se lo agradecí, de antemano. A lo que me ratificó su cálida anuencia, así que comenzamos la entrevista, con la batería de preguntas que llevé preparada, incluido el contexto en mi presencia se realizaba la introducción al tema.

VVV: Nosotros sabemos que en estas funciones públicas son muy ocupadas y más cuando sabemos que eres un funcionario de primer nivel. Antes que nada te reitero que venimos de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Querétaro, yo estoy haciendo mi tesis de doctorado, esperemos ya este

año o a principios del año que entra terminar el trabajo de investigación. Estamos investigando en el área tributaria y, sobre todo, estamos haciendo una combinación entre el ámbito administrativo con la tributación. La tesis lleva como nombre: *La administración de las organizaciones públicas en sus sistemas de índole fiscal* y estamos haciendo un análisis de evasión fiscal en la ciudad de Querétaro. Vamos a ver qué resultados obtenemos y los vamos a presentar, para que les pueda llegar a ustedes como autoridades públicas y ustedes las pueden valorar. Entonces, la intención es conocer, un poquito, cómo es su trabajo como funcionario público y, bueno, hacer algunas preguntas y que, de alguna manera, quede claro que esto es de interés académico y no tiene ningún otro objetivo. La primer pregunta sería: ¿Cuál es tu opinión personal, ingeniero, con respecto a nuestro sistema fiscal mexicano? Ya que, como tú sabes, el sistema es un sistema complejo y además es un sistema que tiende a tener un mejor desarrollo. Entonces, si nos pudieses hablar sobre el sistema nacional mexicano y, por ende el sistema de coordinación fiscal de las entidades federativas y la federación.

JMAG: Mira sí, abordando nuevamente el tema de la coordinación, que está ampliamente comentado, donde tú sabes que los estados tienen resentidas sus potestades tributarias. Lo que nosotros hemos hecho, para fines prácticos, en esta administración, es que agotar nuestras potestades tributarias. Querétaro prácticamente las tiene al tope. Con el impuesto sobre nóminas que recientemente se autorizó por el Congreso, diríamos que el gobierno del estado ha hecho un esfuerzo importante en la recaudación, que se han duplicado los ingresos propios. Es claro que tenemos insuficiencia de recursos para hacerle frente a toda esa demanda de obras y acciones. No va a ser posible que los gobiernos estatales cubran con toda esa gran demanda de obras y servicios, si no hay una modificación sustancial de lo que puede ser este paquete fiscal, lo que se ha llamado la

reforma fiscal. Conoces, seguramente, las cifras. México está en los lugares bajos, rezagado a nivel mundial y los países se puede comparar con la OCDE, en cuanto a recaudación, tanto del IVA, como del impuesto sobre la renta. Los datos nos hacen estar, si no en el último lugar en la OCDE, prácticamente en los últimos. Si no hay una reforma que nos permita tener más ingresos, los gobiernos estatales, evidentemente, tendrán una gran presión en sus finanzas.

VVV: Perfecto, ingeniero, esa reforma, piensas tú que la tendencia primordial, es una mejor recaudación. Pero si la tendencia primordial fuera ubicar a todo aquel universo de contribuyentes que no está, de alguna manera, controlado o administrado por la Autoridad tributaria. Me refiero un poco, también, a la modificación que trae consigo el Código Fiscal y que son parte del programa de ataque a la evasión fiscal, que están buscando las autoridades. ¿Tú piensas que esa sería la mejor tendencia?

JMAG: Cómo hacemos, prácticamente, para pasar de recaudaciones del orden del 6% del PIB al 13 % del PIB, que se maneja en el Impuesto Sobre la Renta o algo similar, que puede ser del 3 al 8, que debemos pasar. Seguramente tendremos que ampliar la base, debemos trabajar en todos los niveles de la sociedad. La reforma consiste en quitar las exenciones. Parece ser que es ampliamente recomendada, nosotros confiamos en que eso va a beneficiar. Si quitamos las exenciones, tenemos que simplificar considerablemente el cálculo de los impuestos, que también hacen en una gran cantidad de casos fácil o cómodo, para el contribuyente. Decir: esa es su bronca, mejor no meterme y declaro en ceros, si es que declaro, pues tenemos que simplificar. Claro que sí, tenemos que hacer un gran esfuerzo, tenemos que quitar las exenciones, tenemos que trabajar en un programa de cultura fiscal, eso es fundamental. Creo que la ciudadanía tiene que estar motivada, que los impuestos que paga son los que requiere la

misma colectividad, yo creo que hay que trabajar en la motivación, tenemos que trabajar en la simplificación. En quitar las exenciones, hay mucho campo de oportunidad.

VVV: Qué bueno ingeniero, internamente, en estructura organizacional tú crees que ha existido a nivel general dentro de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dentro de las entidades federativas, en sus secretarías recaudatorias, ¿crees que ha existido alguna modificación de modernización de organización interna que ayude a obtener mayor recaudación?, ¿crees que también sea necesario que la estructura administrativa se modifique?, ¿qué cambios han tenido ustedes aquí?

JMAG: Pensaría que sí hay avances, en lo que es la federación con los estados, en cuanto a que se formen más potestades o más posibilidades en el caso concreto de los impuestos cedulares, que recientemente han sido aprobados, pero no en los términos que se plantearon por los gobiernos estatales. O sea, sí hay avances, pero no los que queremos las entidades federativas. En el caso del concreto del impuesto cédular, hemos pedido que se haga acreditable el impuesto sobre la renta y no deducible del impuesto sobre la renta, que es un abismo de diferencia. Hemos insistido, debemos poder gravar al consumo y en particular ese 3% de ventas al consumo, porque estamos seguros que entre todos los estados, somos los mejores recaudadores y administradores de los impuestos al consumo, de lo que pudiera ser la federación. Creemos que somos mucho más eficientes en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, en nuestros estados, que lo que puede ser la federación. Hemos avanzado parcialmente en la recaudación del pequeño contribuyente, creo que tuvimos un avance importante hace dos años, lamentablemente una modificación en la ley, por parte de un diputado, hizo que prácticamente el proyecto de recaudación al pequeño contribuyente pasara a la historia, con cero estados que se unieron a ese convenio. Sin embargo, para este 2006

volvemos otra vez a retomar la rienda, los estados que estamos por sacar prácticamente toda nuestra tabla, que permita simplificar considerablemente la recaudación y entrar a administrar al pequeño contribuyente. Sí, hemos avanzado, pero no lo que los estados queremos. Qué hacemos nosotros, en nuestra administración, orientarnos prácticamente a fortalecer el gobierno del estado, ¿lo sabes? La propia área de recaudación en donde tratamos de simplificar con la tabla del pequeño contribuyente, con más cajas que podemos tener, incluso que estén en distintos puntos de la ciudad, como el servicio por Internet, como muchos otros convenios que podemos tener para la recaudación y, por otra parte, fortalecer los esquemas de fiscalización. En este particular, hemos fortalecido el área de fiscalización de una manera muy efectiva. En Querétaro, diciembre del 2003, cerró, a nivel nacional, como beneficencia recaudatoria, recuperando prácticamente \$1.76 por cada peso invertido, lo que nos dejó en el lugar 30. Ahora estamos en el lugar 7, lugar 8, hemos avanzado considerablemente, fortaleciendo todos esos procesos de fiscalización, prácticamente estamos en una eficiencia de 20 a 1, en este momento. Tenemos que trabajar en que se apliquen correctamente nuestras disposiciones en hacer las revisiones, en programar auditorías, en tener un proceso más eficiente, estamos trabajando en esas dos vertientes.

VVV: Qué bueno ingeniero, me da mucho gusto escuchar eso, es parte de lo que estamos buscando para esta investigación. Ahora ingeniero, ¿existe algún programa específico para generar cultura fiscal? Que era algo de lo que señalabas como sumamente necesario.

JMAG: Sí, no lo hemos sacado, todavía. Queremos, junto con la federación, sacar el programa que va a entrar primero en las escuelas en educación básica, a través de este personaje que ya se ha oído hablar que se llama “*Fiscalito*”, es un personaje que

estamos valorando y queremos impulsarlo a través de las escuelas y, desde luego, en la parte de cámaras y colegios en el estado, lo que sería en el futuro, el contribuyente.

VVV: Perfecto, porque de alguna manera, no sé si lo pienses igual que yo, sería bueno que desde la primaria, en la materia de Civismo, se enseñara un poco de cultura para los niños sobre de lo que son los impuestos y cómo son los impuestos. Eso sería bueno, para que ellos crecieran con esa cultura.

JMAG: Hay que cambiar la cultura y tienes razón, es desde ese momento, en la educación primaria, que el niño debe conocer qué es el impuesto y para qué sirven los impuestos. Evidentemente también, en los siguientes niveles se debe estar trabajando y el personaje que la federación ha establecido, “*Fiscalito*”, va a ese nivel básico, para que veamos que el impuesto es una obligación que tenemos todos los mexicanos, por ley, para resolver los problemas de la colectividad. Y que son necesarios, si no hay impuestos, evidentemente el niño debe de saber que no habrá policías, hospitales, y la cadena de todos los servicios que el gobierno ofrece.

VVV: Otras dos preguntas que van encadenadas ingeniero, por la experiencia que tú has tenido en estos últimos tiempos, en los que has estado como funcionario fiscal. ¿cuáles son las mayores causas que están provocando la evasión fiscal y si tiene algo que ver el perfil del mexicano? y ¿cuáles serían las causas principales, aparte de una falta de cultura fiscal, que influyen para que el mexicano no contribuya adecuadamente? Tengo una información con respecto de que en todo el territorio nacional somos 42 millones de población económicamente activa, de las cuales solo 21 millones están en el padrón de contribuyentes, la mitad contribuye y la otra mitad no contribuye. Reitero, ¿cuáles son las principales causas por las cuales el contribuyente

mexicano no quiere adquirir esa responsabilidad social, influyen en eso nuestra forma de ser o nuestros orígenes?

JMAG: Yo pensaría que una causa que desalienta el cumplimiento de la obligación es la complejidad misma, entre tus declaraciones, eso hace que se aliente la ignorancia, el no saber qué hacer, efectivamente lastima la recaudación. Existe, también, otro elemento de cultura y motivación, que sepas que el impuesto es necesario, que estará bien administrado, que la gente debe de estar motivada al pago. Además, existe otro elemento importante, atender lo que es el desalentar el incumplimiento, porque si la gente dice cuál es el sentido de pagar impuestos, cuando el vecino de al lado no paga los impuestos y parece ser que el tonto de la película fui yo. Tenemos que trabajar no nada más en el ámbito cultural sino también en el de sanción. De que el que no cumpla con el pago de sus impuestos debe tener desde luego un castigo, una pena, económica y en su momento se tenga que ver en otra esfera. Creo que la autoridad también tiene la obligación de mostrar que los impuestos que recaudan los está administrando bien. Como el gobierno es el legítimo administrador de los impuestos y los está utilizando para el bien de la comunidad, esto implica e indiscutiblemente, entrar al tema de la transparencia y la rendición. Creo que todos quisiéramos que la autoridad nos demostrara en qué se están gastando nuestros impuestos, nosotros tenemos una experiencia muy positiva en el impuesto sobre nóminas, tenemos elevados niveles de cumplimiento, tenemos un 98% y lo primero que teníamos claro, era para qué era el impuesto sobre nóminas. No es una puntada, no es simplemente sanear las finanzas públicas, no es solo decir pasamos de lugar x a la y , en ingresos propios.

VVV: Es una de las últimas entidades que se incorporaron ¿verdad?

JMAG: De hecho rompimos ese tabú, un poco, cuando están las últimas cinco entidades que no quieren abrirse, panistas, curiosamente, muchas de ellas, Querétaro rompe y saca el impuesto sobre nóminas, pero porque hay un sólido argumento: que necesitábamos tener el agua y el proyecto es multimillonario, verdaderamente es una inversión que si la tienes un ingreso adicional, no hubiera sido posible y estamos trabajando muy bien en ello. Hicimos establecer una Comisión fiscalizadora revisora del impuesto, donde participa la iniciativa privada y que de manera abierta comentamos cuánto tenemos, en qué cuenta lo tenemos y cómo lo vamos a aplicar y, también, trimestralmente, en la cuenta pública reportamos que el impuesto esté destinado a una necesidad concreta, real, sentida, no es una recaudación para ver qué obras hago, como puede suceder en cualquier otra entidad, pero aquí estuvo muy claro para qué lo recaudaron. Transparentar la utilización del impuesto, yo creo que es fundamental.

VVV: Ingeniero, estoy observando un Principio de reciprocidad que está generando un gran cumplimiento al pago de la tributación del impuesto de la nómina, porque si ustedes como autoridad están clarificando el destino específico, incluso crearon ese Comité donde se involucran personas de la iniciativa privada, pues se ve la transparencia de todo. Yo creo que eso les va a dar a ustedes, como gobierno, el poder ser un buen gobierno administrador de la causa tributaria. Ahora por otro lado, complementando un poquito esto que me comentabas, ingeniero, ustedes no están participando en ese proyecto que trae el SAT, respecto al ataque a la evasión fiscal, incluso alcancé a detectar por ahí en alguna información, que hubo recursos del Banco Mundial, que se tuvo préstamos del extranjero, un poquito como exigencia de la OCD para que de alguna manera, se hiciera un programa de ataque a la evasión fiscal. Algo de fondo en el asunto que trae consigo el Código Fiscal de la Federación, pero la entidad

federativa, en este caso, la Secretaría de Finanzas, ¿no va a participar en ese programa?, que es un programa meramente administrativo, que trae la tendencia tributaria de recaudación de ataque a la evasión fiscal.

JMAG: El programa que trae el SAT es el famoso PAR, para poder revisar todo el registro a través de contribuyentes, diría, Querétaro, como casi todos los estados, lo ha llevado, lo ha iniciado de alguna manera, porque nosotros hacemos un convenio anual con la Secretaría de Hacienda para estar atendiendo un determinado número de contribuyentes, en revisar domicilios y venimos trabajando con cumplimientos del 99 al 100%. Con los acuerdos que tenemos con la Secretaría de Hacienda, el PAR, el sistema que está manejando una prueba piloto, que es la de San Luis Potosí, una prueba que ha dado buenos resultados en la recaudación, pero básicamente en el pequeño contribuyente y del Internet, con la entrada prácticamente de este anexo 3 bis, que se le llama, también para recaudar el IVA, prácticamente será nuestra responsabilidad dar de alta con registro federal de contribuyentes a este régimen que estamos viendo, o sea sí estamos trabajando en este sistema, pero es con el convenio que hemos establecido casi todos los estados de apoyar al SAT. La revisión del registro federal de contribuyentes, revisar sus domicilios, el cumplimiento de obligaciones fiscales y desde luego dar de alta en su caso.

VVV: Exactamente, incrementar la base de contribuyentes.

JMAG: Sí

VVV: ¿Sobre todo pequeños, ingeniero?

JMAG: Pequeños, intermedios.

VVV: ¿Intermedios, también?

JMAG: Fíjate que, evidentemente, necesitas ampliar la base y ampliarla con el recorrido de campo que hicimos hace un par de años. Hicimos el recorrido aquí, en el Municipio de Querétaro y en algunos otros, donde hicimos calle por calle, quiénes son los contribuyentes, en dónde está su giro, el tamaño y tenemos una base de datos razonablemente sólida, sabemos que hay rotaciones, hay cambios pero en este 2006 podemos utilizar ese recorrido con una definición que hubo, en cuanto a la tributación del pequeño contribuyente y aplicaremos toda esa inversión para poder ampliar la base del contribuyente, básicamente del intermedio y pequeño contribuyente.

VVV: Por último, ya para no quitarte más tu tiempo, internamente, ¿qué medidas, además de las que ya nos has comentado, has tomado tú, como principal funcionario de esta área, lo que es tu personal, en lo que es tu estructura, lo que es el diseño de programas, que traen como objetivo ampliar la recaudación para la entidad federativa. Nos gustaría que nos platiques, un poquito, ¿cuáles son los logros de este gobierno en ese ámbito, en la Secretaría organizacional de la Secretaría de Recaudación y Finanzas y cómo lo están reflejando hacia la sociedad?

JMAG: Mira, comentaría lo que nos ha dado buenos resultados y nos tiene satisfechos, primero es una orientación hacia administrar nuestra área de ingreso por producto por impuesto, tenemos que titular el área que administra el área sobre el Impuesto de Hospedaje, otra administra el impuesto de los automóviles nuevos, otro el impuesto sobre nóminas, lo que es la tenencia. Tenemos responsabilidades, gente responsable de llevar a cabo el proceso de restauración, etc., de cada uno de estos impuestos. Buscamos ampliar la base, que no se nos pierda, eso es un esfuerzo que hace cada una de esa gente, que tenemos procesos que vinculan el quehacer de cada una de las áreas, tal vez el más importante, a nivel informático, es la vinculación que hemos

hecho del área de fiscalización con la Procuraduría Fiscal e ingresos, en donde los temas que se establecen o las auditorías que inician el área de fiscalización por sistema, por red, en ese momento están dadas de alta y son seguidas y evaluadas por su desempeño, cuánto tarde un auditor, cuánto determina un auditor, etc, que nos permite medir la eficiencia de esa persona, está vinculado su caso, en cómo se determina un impuesto y, evidentemente, hay que notificarlo. El tiempo de notificar la eficacia en la recaudación la debe de tener un responsable, pero en un sistema de red abierto, en el que es fácil observar en dónde está cada uno de los asuntos a tratar.

Desde luego todos los recursos amparos de revocación que tuviéramos se están administrando en el sistema y una persona revisa el desempeño de cada uno de ellos para apoyar donde se encuentran los cuellos de botella. ¿Qué otra cosa hemos hecho a la par? Invertir de manera sustancial en la capacitación, iniciamos con una primera generación de compañeros que tomaron, dieciséis de ellos, la especialización, la Maestría en Derecho Fiscal como un primer paso, muy importante, en la del Valle de México, que fue incluso extra muro, porque fue necesario trasladar al grupo de maestros de la universidad a nuestras instalaciones. Fue un esfuerzo muy importante de nuestro personal, trabajando de 7 a 10 de la noche, durante prácticamente todos los días, en un año, en actualizarse y redoblar de alguna manera los conocimientos. Tenemos en el área de auditoría, también, un esfuerzo importante. Cerca de 25 personas las metimos a cursos y, en general, en administración. Un grupo importante está en la Maestría en Administración, estamos decididos a invertir en la parte de capacitación, fortalecer los conocimientos de nuestra gente, en materia fiscal, administrativa y con reuniones periódicas con el INDETEC y otras entidades de hacienda, para actualizarse. Yo creo que el esfuerzo es importante de nuestro personal, un gran número de gente, diría, que

nos hemos mantenido en la Secretaría, incluso ha reducido el número al que teníamos hace dos años. Pero sí, un esfuerzo muy importante es invertir en el recurso humano y en el sistema para administrar los impuestos, las auditorías y administrar la corporación.

VVV: Yo creo que es fundamental todo lo que está señalando. La administración es la base para tener una eficiencia de recaudación ya que en el trabajo de investigación que estamos levantando, hacemos un análisis desde la Teoría de las organizaciones, la Teoría de las decisiones, desde la planeación estratégica, incluso, cierta reingeniería y todo eso lo vamos enfocando para que el órgano público recaudatorio crezca en una mejor eficiencia administrativa. Bajo ese contexto, la verdad, te felicito, porque están trabajando muy bien. Bajo ese contexto, según la opinión personal, yo creo que el ámbito administrativo tributario que ustedes están realizando es muy positivo, tiene mucha carga, vive todo el ámbito de recaudación... con los pequeños contribuyentes y, bueno, todo lo que nos has platicado, lo que nos has explicado, va ser muy fructífero para nuestra investigación, te agradecemos el tiempo que nos has brindado.

VVV: De esta manera, concluimos nuestra entrevista y obtuvimos la información necesaria para incluir otro aspecto de nuestro trabajo.

Entrevista a C. P. Antonio Gil Álvarez, Delegado Regional del INFONAVIT en el Estado de Querétaro.

En esta ocasión reseñamos la entrevista realizada al Delegado del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Querétaro. Empezamos por explicar que se trataba de una entrevista, con el fin de llevar a cabo el análisis de los cuestionamientos que se hacen al respecto de su ámbito administrativo en sus sistemas de recaudación (fiscales), dentro del trabajo de investigación de Doctorado en

Administración de la Facultad de Contaduría y Administración-Universidad Autónoma de Querétaro, y entramos al asunto.

VVV.- Señor Delegado, su nombre completo por favor y su cargo.

AGA.- Buenos días... soy Antonio Gil Álvarez estoy, ahorita, a cargo de esta delegación como Delegado Regional, en el Estado de Querétaro, para el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

VVV.- Muchas gracias por recibirnos. La intención de venir a entrevistarte es con el único objetivo de contar con una mayor cantidad de información sobre la investigación que estamos realizando. Yo quisiera externarte cuál es el nombre de la investigación que estamos realizando para que puedas conocer el enfoque de la entrevista y los cuestionamientos, el por qué de los cuestionamientos que vamos a realizar. La tesis que estamos llevando a cabo se denomina *La administración de las organizaciones públicas en sus sistemas de índole fiscal y se está haciendo un análisis profundo de la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro*. Entonces, tomando como referencia esto, señor Delegado.

En tu organización, que es en este caso el INFONAVIT, que dignamente diriges, históricamente, probablemente antes de que tú iniciaras el trabajo como Delegado, ¿encontraron algunas deficiencias administrativas?, ¿encontraron aspectos de poca planeación administrativa con fines tributarios y si ustedes han buscado el hacer un cambio o solucionarlas?

AGA.- El INFONAVIT se constituyó el 1° de mayo del año de 1972 y tenía como objetivo proporcionar o dar facilidades para que los trabajadores de aquella época pudieran tener acceso a una vivienda, una vivienda digna, pero por un artículo que está

consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde dice que el patrón deberá de proveer de vivienda a sus trabajadores, siendo esto muy complicado, que un patrón, un empresario, pueda darle casa a todo mundo. Por eso es que nace esta institución para satisfacer esa necesidad y se crea el fondo con la aportación de los patrones de un 5% de la nómina. Transcurrieron 20 años en los que el INFONAVIT trabajó de esta manera, como de institución recaudadora, como entidad fiscal, donde recaudaba las aportaciones de los patrones, los juntaba en un fondo y, de ahí, compraba la reserva de tierra necesaria, concursaba los proyectos de construcción de vivienda y después, a través de rifas, sorteos, etc., era como le asignaba una vivienda a los trabajadores en toda la república. En el año de 1992 se reformó la Ley de INFONAVIT y se determinó que ya el INFONAVIT no tuviera que ver con la construcción, la promoción y la adquisición de reserva. Se le dio un enfoque más de institución financiera de carácter social. También, en esa época, en el 92, surgió el SAR, Sistema de Ahorro para el Retiro, después sufre una modificación en el 97, aparecieron las AFORES y, finalmente, llegamos al año 2001 con la nueva administración, ya con el presidente Vicente Fox en la presidencia de la República, en donde el INFONAVIT, dice: sí es una entidad financiera, no solamente tiene que cumplir con esa misión sino, además, tiene que ser muy eficiente, muy rentable y cumplir de manera sobrada con el objetivo, que es dar vivienda a los trabajadores.

Lo primero que hizo el contador Víctor Borrasqui, el director actual del INFONAVIT, que está en el cargo desde enero del 2001, perdón, desde febrero del año 2001, fue a revisar la estructura del INFONAVIT, cómo operaba, cómo trabajaba y sí, detectó que estábamos un poco rezagados de la modernidad administrativa de las empresas. Primero, hizo una detección de las áreas de oportunidad, en el 2002 ya

empezó a diseñar todos los cambios; 2003, 2004 fueron años de cambios constantes, de readaptación y ya en 2005 empezamos a consolidar esos cambios. Desde el punto de vista fiscal, yo lo que podría decir es que la parte de recaudación más la recuperación por la vía fiscal están muy ligadas a la parte del crédito y a la parte de la cobranza. ¿Por qué? Porque si decimos que para el trabajador es su derecho el solicitar un crédito del INFONAVIT, lo solicita y se obtiene del Fondo Nacional de la Vivienda, y esto se nutre de dos fuentes, la parte de la recaudación, que es lo que aportan los patrones, y la parte de la recuperación de la cartera; la recuperación de la cartera, tenemos dos elementos muy, muy importantes, que son la recuperación, cuando el trabajador tiene una relación laboral, que es el régimen ordinario de aportación y el régimen extraordinario de aportación es cuando el trabajador obtuvo el crédito teniendo una relación laboral, pero luego la perdió y sigue pagando por su cuenta el crédito. Lo que se detectó, primero que nada, era que teníamos que cambiar, ¿no? Definir una misión, una visión y nuestros objetivos institucionales, eso se hizo en el 2002 y eso nos ha servido mucho para realizar una planeación estratégica de esta institución. Y, algo que se identificó es que teníamos que distinguir dentro del INFONAVIT. Hay dos INFONAVIT, uno es el INFONAVIT que administra el fondo de la vivienda y, otro, es el INFONAVIT que administra los créditos, la cobranza y todo, pero es el mismo, la parte administrativa es la que maneja créditos, fiscalización y cartera.

Entonces, a la hora de que el INFONAVIT ve que cuenta con tres áreas sustantivas, que así fue como les llamó en el plan estratégico, que era crédito, y crédito muy importante porque pues es la función relevante de este instituto, sí, así estaba plasmada la misión que es cumplir con el mandato constitucional de otorgar crédito a los trabajadores para que con plena libertad y transparencia puedan adquirir la vivienda que

más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación. Pero, de qué sirve que nos den nuestra misión, el dar créditos, si no tenemos dinero para darlos, entonces, otras dos áreas sustantivas son una la parte de recaudación, en donde se incrusta fiscalización, que se le aplica a aquellos patrones que no pagan a tiempo las aportaciones o que no entregan las amortizaciones que retiene el patrón al trabajador y, la otra, es la recuperación de la cartera, ¿no? Entonces, nos dimos cuenta que ahí el INFONAVIT sí cumplía muy bien con su función en 28 años, pero no estaba siendo muy eficiente en algunas funciones. Una de ellas era, si el objetivo en la misión es dar crédito a los trabajadores, no es dar pocos créditos, es dar mucho; porque si nada más recaudábamos el 5% pues son 12 millones de trabajadores que tienen derecho a pedir el crédito pero no tenemos como instituto dinero para darle crédito a todos los trabajadores y es por el dinero que, pues hay que ser muy eficientes en la administración de las fuentes de donde adquirimos los recursos, como son cartera y como es fiscalización.

Creo que necesitamos de, bueno, primero que nada se recibió el instituto con un índice de cartera vencida del 24%, hoy en día es del 7%, esto quiere decir que los acreditados, lo que tienen crédito con el INFONAVIT, pues ya están pagando más oportunamente, ya sea voluntaria o de manera forzada, pero ya están pagando. Entonces el monto de lo que recuperamos vía cartera ha crecido, el monto de dinero. Por el otro lado, a los patrones, si ya hay una morosidad muy grande pues, también empezamos nosotros a llevar a cabo las acciones en apego a lo que marca el código fiscal de la federación y empezamos ya a ser más responsables, porque en lo que era crédito el trabajador decía: *“Bueno, el crédito me lo dio el INFONAVIT, la casa me la dio el INFONAVIT, si puedo pagarle le pago, si no pues no le pago”*. Pero por el otro lado, también el patrón dice: *“Bueno, yo para que aporto si ni trabajan bien ni dan muchos*

créditos, es muy problemático que mis trabajadores adquieran un crédito". Pues, primero que nada tenemos que cambiar ese concepto, cambiar esa imagen y esa percepción, y se empezó a trabajar para bajar la cartera vencida del 24% que mencioné que teníamos en el 2001 o al 31 de diciembre del 2000 a reducirla al 7% al 31 de diciembre del 2005. Y, por el otro lado, los patrones, que teníamos un índice a nivel nacional del 80% de pago oportuno, es decir, 20% de los patrones no pagaban oportunamente ya lo hemos llevado al 90%, ¿qué quiere decir?, que el 10% no está pagando todavía oportunamente y seguimos trabajando fuertemente en ello. Entonces, a identificar estas áreas sustantivas, que es crédito, recaudación y recuperación, de recaudación la parte de fiscal y recuperación la parte de cartera, pues nos hemos vuelto muy eficientes y, por lo mismo, hemos obtenido más recursos. Baste decir que en el año 2000, al 31 de diciembre, se recaudaron ochocientos millones de pesos en todo el año por aportaciones de morosos, o sea, en mora, no, porque la recaudación, pues, eran cuarenta mil millones de pesos, pero de lo que teníamos que hacer vía acciones de fiscalización, en año 2000 nada más recaudamos ochocientos millones, llevamos tres años superando el límite de los cinco mil millones de pesos libres, o sea, alrededor de 5, 6, 7 veces más en el año 2005 de lo que se recaudaba en el año 2000.

Por el lado de la cartera, bueno pues, ya lo indiqué, habiendo reducido el índice de cartera vencida al 7% bueno, pues ya, las acciones que seguimos llevando a cabo son muy serias, muy responsables, pero ya cada vez son menos. Esto nos ha permitido subir de una colocación de créditos en el año 2000 de doscientos mil créditos, que fue récord, a el año pasado colocar trescientos setenta y cinco mil y este año ir por cuatrocientos treinta y cinco mil. Y se ha transformado de tal manera la institución que, por primera vez, en la historia del INFONAVIT, yo creo que en la historia de los organismos

descentralizados, no lo puedo asegurar, pero creo que sí es la primera institución que se atreve a hacer un plan estratégico, a cinco años. El 30 de noviembre del 2005, hace algunos meses, el consejo, en asamblea, aprobó el plan estratégico 2006-2010, o sea 5 años y, ahorita, sí vemos que para el 2006 son cuatrocientos treinta y cinco mil créditos, para el año 2010 tenemos que estar colocando un millón de créditos anuales, decirlo es muy fácil, hacerlo es lo que va a ser difícil porque tenemos que ser, si ahorita somos eficientes, tenemos que ser diez veces más eficientes para tener una mejor recaudación, tener una mejor fiscalización, una mejor administración de cartera y establecer alianzas estratégicas con distintos actores del sector financiero, me refiero a bancos y sofoles, con los que nos vamos a aliar, para que juntos les podamos dar ese crédito a los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT. Entonces, yo creo que son muchos los logros en materia administrativa, en materia de planeación, pero la mejor muestra de todo es que tenemos un plan estratégico a cinco años. Viene un cambio de administración, en general, vienen elecciones, pero ya está ahí asentado qué es lo que busca el INFONAVIT, cuál es su misión, cuáles son sus objetivos, están, los tenemos muy claro. Tenemos que trabajar, no como lo veníamos haciendo, con un programa de labores en el corto plazo, para el siguiente año nada más, sino que ahora ya estamos trabajando para el próximo año y para los próximos cinco.

VVV.- Creo que no nos equivocamos, habíamos oído muy buenos comentarios de todo lo que han estado trabajando, sobre todo en este sexenio que está en sus últimos días. La verdad ha sido muy trascendente escucharte, no te quise interrumpir, dejé que me explicaras todo, realmente son impresionante las cifras que señalas, nada más que me quedaron algunas dudas. Bueno, antes que nada, los felicito por ese plan estratégico que han establecido, que es un modelo, como tú lo expresas, que deben de seguir todos los

organismos públicos recaudadores; de alguna manera hemos visto también, por ejemplo, en el SAT, de la Secretaría de Hacienda, que efectivamente ha empezado a tomar ya medidas distintas, de modernización, ha empezado ya a establecer ciertos programas que tengan como objetivo aumentar la recaudación. Esa cifra que hablabas de cuarenta mil millones de pesos y cinco mil millones de pesos, ¿son cifras a nivel nacional?

AGA.- Así es, sí, las cifras que manejamos, sobre todo la parte de recaudación, son a nivel nacional. Mencionamos cuarenta mil millones en el año 2000, cuando hoy son setenta y un mil millones y si sumamos lo que ya otorgan las entidades financieras privadas conjunta, son otros veinte mil millones, o sea, ya estamos manejando noventa mil millones de pesos.

VVV.- O sea, realmente el INFONAVIT ya está empezando a lograr sus objetivos, por los que había sido creado a nivel institucional. Yo creo que ustedes están muy satisfechos, en estos últimos años, con toda la labor que han hecho y con este plan estratégico. Ahora, ¿algunas medidas que recuerdes específicas, en ciertos departamentos internos, administrativos, que ustedes tuvieron que formar con el fin de poder llevar a cabo este plan estratégico, a nivel nacional, ¿qué departamentos tenían mayor eficiencia? Por ejemplo, el departamento que mencionas de fiscalización, ese departamento de fiscalización ahora, ¿ha cambiado mucho, por lo que externas, que es parte de los tres elementos generales del instituto?, ¿qué medidas han tomado, no solamente para que los patrones, que ya están cautivos, sigan contribuyendo adecuadamente, que ustedes han reducido el margen de un 20% a, ahora, un 10%, sino para captar nuevos patrones que ni siquiera registran a sus trabajadores ante la seguridad social?, ¿se han tomado algunas medidas al respecto?

AGA.- Así es, primero muchas gracias por la felicitación, la acepto con mucho gusto porque nos ha costado mucho trabajo, ha sido muy satisfactorio y de mucho orgullo.

VVV.- Claro, por eso venimos con ustedes.

AGA.- Muchas gracias, pero, primero, yo creo que necesitaríamos de muchas horas para platicar de todo lo que hemos cambiado, ¿No? Tenemos el tiempo.... Pero, por ejemplo, en crédito, lo primero que atacamos fue el crédito, porque sí queríamos dar más crédito en la forma, o en el modelo que utilizábamos para otorgar el crédito era arcaico, rústico, ineficiente, problemático. Daba lugar a la corrupción, al *coyotaje*, entonces, lo primero era cambiar crédito, no, o sea, si tenemos el dinero, no mucho, pero teníamos el dinero para poder empezar a dar un poco más de crédito; entonces, un cambio para mí trascendental fue la eliminación de las convocatorias, convocatorias que eran tres al año, donde nosotros prácticamente le hacíamos el trabajo al desarrollador o al promotor de vivienda porque inscribían su paquete, lo construían y nosotros les llenábamos las casitas con los derechohabientes; ¿a costa de qué? De maltratar mucho al derechohabiente, es decir, citarlo, invitarlo un domingo, mediante una inserción en el diario de mayor circulación, vender todo a los trabajadores, se juntaban. Las veces que me tocó a mí hacerlo, en mi gestión, ochocientas personas, la cola llegaban a dos cuadras y nada más podíamos atender a ciento cincuenta de esos ochocientos y los atendíamos mal. Después de esas tres semanas de ejercicio, después venía una selección, si tenías suerte salías y si no tenías suerte, no salías...

VVV.- Si te llevabas bien con...

AGA.-... Si tenías un buen *coyote* o por ahí soltabas algunas dádivas que te ayudaran a acceder al crédito y, después, venían tres meses para la integración del

expediente, dictamen del expediente personal, dictamen del expediente técnico; pues, para no ahondar mucho en esto, te diría yo que en cuanto el trabajador decidía a ejercer su derecho de pedir un crédito, a que lo ejerciera y compraba su casa, en el mejor de los casos, se llevaba siete meses. Hoy en día viene el trabajador, le hemos dado la responsabilidad de las cosas a cada actor, al notario que haga lo suyo, a la autoridad municipal que haga lo suyo, al perito valuador, al supervisor, etc., hoy en día, el trabajador viene aquí por su cuenta, o viene su representante, y en diez minutos le decimos si califica para el crédito y si califica, cuándo le damos el crédito, si hay recursos suficientes, porque también tenemos limitaciones. Normalmente, el promedio que nos llevamos de que viene y lo solicita, a que pagamos la vivienda y se le entrega, son quince días.

VVV.- Quince días, excelente.

AGA.- El tiempo que emplea aquí, en atención de oficina, son diez minutos, no más. Tenemos asesores, tenemos la infraestructura, tenemos un modelo de operación de crédito de INFONAVIT impresionante. Acabamos con el *coyotaje*, ya no te sirve de nada un *coyote*, no te sirve de nada un intermediario, esa es una. La otra parte, la de cartera, también no quiero ahondar, me voy a ir a lo de fiscalización, la cartera también tuvimos que trabajar mucho, contratar despachos más efectivos, de cobranza, extrajudicial y judicial, presionar mucho a los trabajadores. Había trabajadores que tenían ciento veinte omisos, eso significan diez años de no pagar. Entonces, pues, no les íbamos a regalar dinero, el dinero es de los trabajadores y nosotros habíamos actuado en forma irresponsable al no cobrarles. Hoy estamos actuando en forma responsable, porque estamos yendo a cobrar a nombre de los doce millones de trabajadores que conforman el fondo a la vivienda, y hemos llegado a tal punto que ya no hay necesidad

de ser tan... de presionar tanto y hemos creado un Programa de solución de cuenta nueva, que es la cobranza social, pusimos opciones de reestructura para la gente que, pues, perdió el empleo y no ha podido pagar o porque la amortización que tiene es muy alta. Entonces, eso nos ha permitido mejorar. Finalmente, fiscalización, pues ahí yo creo eso ha sido lo más fácil, tuvimos programas de facilidades que los que los aprovecharon, pues, que bueno, pero a partir del 2004 ya las quitamos. Yo creo que para una cuestión fiscal no tenemos por qué dar facilidades, es una obligación del empresario, del patrón y, pues, lo que teníamos que hacer era aplicar la ley... aplicar el cobro o la recuperación con todo el peso de la ley, con el código fiscal. Y, qué es lo que pasaba, y es un dato interesante que te doy, en el 2001 el Director general mandó hacer una encuesta para conocer, un poco, la parte fiscal del INFONAVIT y les preguntaban en varias ciudades, checaron en Monterrey, Guadalajara, México, entrevistaron a varios patrones, les decían, ¿cuál era la autoridad fiscal o recaudadora a la que más temor o respeto le tenía un patrón? El número uno fue el Seguro Social, el número dos fue Hacienda, el número tres fue Comisión Federal de Electricidad, el número cuatro Teléfonos de México, número cinco bancos y número seis INFONAVIT, ¿qué te demuestra esto? Pues que el INFONAVIT no estaba haciendo su trabajo, no se estaba haciendo responsable de la recuperación vía fiscalización de los adeudos y esos adeudos afectan, no sólo al INFONAVIT, afecta mucho al trabajador, porque si no aporta el patrón no se le da el crédito o el trabajador no está pagando su crédito porque el patrón se lo retiene y lo tiene que enterar, entonces es complicado este tema.

Entonces, lo mismo que se dijo es que no puede ser posible, el INFONAVIT hace su función de fiscalización con el mismo librito que lo hace el Seguro Social y Hacienda, el Código Fiscal, ¿por qué tanta diferencia? Ellos en primero y segundo lugar de respeto,

por parte del patrón y nosotros en el sexto. Porque nosotros no cobrábamos, no teníamos esa conciencia necesaria para decir tenemos que ir a cobrarle al patrón y pedirle que se ponga al corriente, porque está afectando a nuestro derechohabiente a acreditar y no acreditar, y eso nos ha ayudado muchísimo, Querétaro tenía un índice de 80% y hoy tenemos el 89% ¿Qué se ha hecho? Nada, simplemente ir a hacer el trabajo y que vea el patrón que si no paga el bimestre oportunamente a la semana ya lo estamos requiriendo y, antes, a lo mejor, pasaba un año y no les decíamos nada. Entonces, hoy vamos a la semana, somos más oportunos, ya hacemos trabajo de recaudación.

También contratamos despachos que nos apoyen, o sea, les llamamos tercerización, en el mercado se conoce con un nombre anglosajón, el outsourcing, pero nosotros le llamamos tercerización, porque estamos en México, y le hemos dado esa responsabilidad a unos despachos y nos ha resultado. Entonces, ha aumentado la recaudación y ha mejorado el índice de la recaudación oportuna.

VVV.- Delegado, y medidas específicas para tratar de detectar patrones que definitivamente no registran a sus trabajadores, ¿han tomado algunas de otras áreas de fiscalización?

AGA.- Concretamente no, o sea, detectar a algún patrón que no tiene registrados a sus trabajadores. Quién hace esa función, porque tiene la infraestructura y tiene hasta la fuerza y más necesidad es el Seguro Social...

VVV.- ¿Y cómo están enlazados?

AGA.- Nosotros no tenemos base de datos propia, a nosotros, cuando se creó el INFONAVIT, en el 72, pues para qué hacer una base de datos para el INFONAVIT si el Seguro Social ya la tenía y así hemos convivido...

VVV.- Y eso es excelente, porque es parte de la planeación.

AGA.- Así es, entonces, así hemos convivido, el Seguro Social es el que hace ese trabajo y, automáticamente, nos resulta a nosotros, y nosotros también vamos y requerimos ese patrón que no se hubiera registrado. Pero, también atendemos denuncias, un trabajador puede ir a denunciar al Seguro Social y puede venir a denunciar al patrón aquí, y si lo hace, entonces, nosotros intervenimos directamente. Yo creo que ahí, lo que ha ayudado mucho, también, es lo que hemos mejorado en nuestros sistemas, pues, se ha creado, aunque falta perfeccionarlo, falta afinarlo, el ACLARNET, queremos llegar a que sea altamente eficiente, que el patrón no tenga que estar viniendo a la Delegación y hablar con la gente de fiscalización, sino desde su empresa checara todo lo que debe. Y, otra de las cosas, lo que siempre se debe de dar es confiar en el patrón, no, somos muy desconfiados, pero de nada nos sirve ser desconfiados, no hacemos bien la chamba, mejor ser confiados y decir: *“patrón tú sabes cómo calcularle, la ley, lee el código fiscal y paga. Si algún día tienes alguna diferencia, pues, acércate y ponte al corriente”*. Nosotros tenemos que seguir pasos ya muy marcados, lo primero, pues, es una notificación, y tiene cuarenta y cinco días para aclarar el patrón, procedimiento muy económico. Posteriormente, pues, si no hace caso, sí le tendríamos que ir a hacer un procedimiento administrativo de embargo y de ejecución, en donde ya es un poquito más la presión, y si aún así, el patrón pasa de plazo para ponerse en orden, pues ya no nos dejan otra más que intervenir la empresa y, después, viene la intervención de cuentas. Eso hemos hecho mucho aquí, en Querétaro y nos ha dado un magnífico resultado. No somos terroristas fiscales, pero sí teníamos la necesidad de hacerlo porque andábamos muy rezagados.

VVV.- No, definitivamente. La verdad toda tu amplia explicación ha sido muy positiva y muy provechosa. Saliéndome un poquitito de todo lo que es la planeación

estratégica que ustedes han seguido, que ha sido verdaderamente trascendental y ejemplo a nivel nacional, para muchos organismos recaudadores, yo, nada más, por último, ¿cuáles pensarías tú que son las principales causas por las cuales el mexicano no paga adecuadamente sus impuestos o los evade? Fíjate que, desgraciadamente, el perfil del mexicano, por lo que hemos estado analizando, nos deja ver que con mucha facilidad incumple sus obligaciones sociales, entre otras la de pagar los impuestos, la de contribuir. No hablo de todos los mexicanos, estamos hablando de que aproximadamente somos cuarenta y dos millones de población económicamente activa, de esos cuarenta y dos millones solamente veintiún millones están en el registro federal de contribuyentes, y de esos veintiún millones, doce millones son trabajadores. Entonces, estamos hablando de nueve millones de empresarios, de profesionistas, que sí están en el registro y que contribuyen, algunos bien y algunos regular. Pero tenemos otros veinte millones de contribuyentes que incluso son patronos, tienen trabajadores, tienen talleres, que los tienen incluso escondidos, y que hacen muchos actos de esa índole, o sea, es un dato muy duro porque a nivel mundial tenemos una mala imagen en materia de evasión fiscal. En algunos años, hemos llegado a ser el primer lugar en evasión fiscal de América Latina, eso nos da un mal reflejo a nivel nacional, lo ha expresado la OCDE, el Banco Mundial. Bueno, yo te volvería a hacer la pregunta, ¿cuáles piensas tú que serían las principales causas por las que el mexicano tiende a ser evasor fiscal?

AGA.- Pues, son varias, ¿no? Pero yo creo que las más relevantes serían, la primera el nivel de educación del mexicano. El promedio de la gente que se dedica a una actividad económica, pues hay muchos que no tienen ni siquiera la primaria, otros apenas terminaron la secundaria y estos temas fiscales son muy complicados y se necesita cierto nivel de educación para entenderlos y ver que, pues, es algo que, la

verdad, no solamente es una obligación, es una necesidad que tiene tu propio país. Segundo, para mí sería la falta de confianza en la autoridad, eso lo hacemos y lo sentimos todo mundo.

VVV.- Yo creo que ustedes han cambiado un poco eso.

AGA.- Totalmente, también eso nos ha ayudado con los patrones que dicen *“ahora si están dando mucho crédito, entonces ahora si voy a pagar”*. Yo creo que es la falta de confianza en la autoridad. Otra es la simplificación administrativa, es muy complicado ser contribuyente en México, ha mejorado muchísimo, sí...

VVV.- Por el lado de ustedes también

AGA.- Y por el lado de Hacienda y por el lado del Seguro, pero todavía estamos lejos, o sea, necesitas siempre de un asesor, un asesor que gratis no hace las cosas, entonces, pues, tienes que contratar un asesor para que te dirija en esto, en la parte fiscal, eso cuesta, entonces aparte de que pago impuestos tengo que pagar alguien que me asesore. Yo sugeriría bueno, pues que sí, que se tenga que simplificar, aquí nosotros tenemos ya un sistema muy simple y por eso el patrón, pues, nada más aporta el 5% y le retiene lo que le toca de la amortización. Yo creo que eso nos ha ayudado.

VVV.- Esa planeación estratégica que ustedes diseñaron, yo creo que ha influido de manera directa, o sea, ustedes sí, efectivamente, han ayudado mucho a que se haga una verdadera simplificación administrativa.

AGA.- No sé si tú, como contador, estés de acuerdo con este concepto, pero la contribución al INFONAVIT es tal vez la más simple de las que hay, porque es más complicada la del Seguro y más complicada la de Hacienda, el Impuesto Sobre la Renta y todo eso, el IVA pues a lo mejor es sencillo, pero el INFONAVIT...

VVV.- Da la apariencia,

AGA.- Sí, verdad, es complejo, bueno; el INFONAVIT es el 5% de lo que le pagas al trabajador eso es lo que tienes que aportar, no te *hagas bolas*. Si tiene un crédito, pues le tienes que retener la amortización y sumarlo a la aportación que haces y ya. Lo demás lo hacen internamente, ahí. Es más simple, pero, finalmente no lo puede hacer nada más con INFONAVIT, lo tiene que hacer también con el Seguro y ahí es donde se complica y es en donde a nosotros, INFONAVIT, sin deberla ni temerla, nos afecta, ¿no? Y una cuarta cosa, ya hablaba de educación pero de educación académica, ¿no?, pero también hay una cuestión cultural, Víctor, en donde no tenemos una cultura de contribución, siento que tenemos que reformar la ley fiscal. Tenemos que hacer una reforma fiscal integral, no como las que se han hecho. Yo creo que también hay que cambiar esa imagen de decir, oye, es un círculo vicioso: *“Yo no te pago impuestos porque tú no creas empleos y porque la situación económica no está bien”*, y el gobierno te dice: *“Pues yo no creo empleos, yo no promuevo acciones para mejorar la economía del país, porque tú me das muy poquito”*; y tú sabes que dependemos en un porcentaje altísimo, el más alto del mundo en cuestiones de recursos petroleros, entonces, no somos un país contribuyente. Yo creo que esas serían las causas y sí, cambiarle, y decirle a la gente: *“oye, tú, paga, y tú vas a recibir a cambio lo que tienes”*... aquí en INFONAVIT, tú lo acabas de decir, en realidad nos hemos visto beneficiados de ello. Mira, hemos trabajado también mucho, en muchas cosas, como por ejemplo, hace apenas dos, tres, años la gente todavía decía: *“Me tocó una casa de INFONAVIT, me saqué una casa de INFONAVIT”*. Oye no, nosotros ya no damos casas, no construimos casas, pedimos un crédito para que tú ejercieras tu derecho, fueras a comprar la casa que tú querías; lo que en la gente es totalmente distinto, pocos son los que dicen: *“Es que, yo vivo en una casa de INFONAVIT”*, no: *“Yo vivo en mi casa, que*

compre con mi crédito de INFONAVIT". Entonces, hemos trabajado en campañas publicitarias, en presentaciones, en pláticas en las mismas empresas; yo pienso que eso también en la parte fiscal se podría hacer, ¿no?, o sea...

VVV.- Sí, un cambio real, definitivo en esa imagen que acabas de señalar, que es parte del plan estratégico, me imagino...

AGA.- Sí, sí.

VVV.- Pues bien, Delegado, la verdad es que ha sido muy claro todo, ha sido muy provechosa la visita. No creas que solamente los estamos visitando a ustedes como organismo recaudador, hemos visitado algunos otros y, la verdad, nos llevamos muy buena impresión, sabíamos mucho de lo que ha hecho el INFONAVIT y, bueno, pues ahora lo estamos constatando con esta entrevista. En verdad te agradecemos, ya no te queremos quitar tu tiempo, fue muy valioso y va a ser muy útil el que de alguna manera puedas aparecer en la investigación como aportador de datos para poder obtener unos buenos resultados. Muchas gracias delegado, le agradecemos.

Entrevista estructurada a C. P. C. Pablo López y López, experto en Fiscal.

Víctor Vega Villa:

Con base en su experiencia, ¿cuáles consideraría las principales causas que genera la evasión fiscal de México?

Pablo López y López: Yo pienso, que las principales causas de evasión es por la idiosincrasia del mexicano, el cual no está acostumbrado a pagar impuestos, así como por la complejidad de las leyes tributarias, y algo muy importante son los funcionarios corruptos que disponen de los recursos públicos.

VVV: ¿En qué ámbito cree usted que se genera la mayor evasión fiscal?

PLL: Primordialmente en el comercio, yo siento que el sector industria paga mejor sus contribuciones.

VVV:

¿Cree usted, que las autoridades han puesto interés en resolver el problema de la evasión fiscal?

PLL: Definitivamente que sí, pero no tienen la capacidad administrativa para lograr detectar a los verdaderos evasores, debería la autoridad atacar de una manera firme todo el ámbito del contrabando, el tráfico de drogas y la piratería que es donde se genera la mayor evasión fiscal.

VVV: ¿Considera usted que este problema social de la evasión fiscal, es una mala imagen de nuestro país al ámbito internacional?

PLL:

Definitivamente que sí, ya que los mexicanos somos de los principales evasores a nivel mundial, incluso somos los que tenemos la evasión a más alto nivel en América Latina, aunque es necesario que nuestros funcionarios generen mayor crecimiento para que haya más productividad lo cual da la factibilidad de que las empresas generen utilidades así como empleo y se logre a través de ello pagar más impuestos.

VVV: ¿Qué alternativas propondría usted para evitar que este problema continúe en nuestro país?

PLL:

Además de diseñar programas de ataque a la evasión, sobre todo para detectar contribuyentes no registrados para lo cual el gobierno federal deberá destinar recursos a dichos programas y así poder captar mayor número de ciudadanos que deben contribuir, en el ámbito del comercio informal, es trascendente ubicar a todos esos ciudadanos y otorgarles facilidades para su registro otorgándoles el derecho a la facturación y estableciéndoles un periodo de transición para que generarnos cultura fiscal y que paguen adecuadamente sus impuestos, y por último buscar un presidente de la República que tenga la visión de hacer crecer económicamente nuestro país.

Entrevista estructurada al Lic. Víctor Manuel Guerrero Daw, Sub. Administrador de Devoluciones y Compensaciones del SAT.

Víctor Vega Villa: Tomando en cuenta que dentro del perfil del mexicano existen ciertas características que no ayudan al desarrollo de las organizaciones, entre otras, la envidia, la desidia, la irresponsabilidad, la impunidad y corrupción, ¿qué deficiencias encontraron en el personal para poder llevar a cabo la planeación estratégica?

Víctor M. Guerrero Daw: Es cierto y el SAT no es la excepción, ya que la gente está inconforme, tiene miedo al cambio y, en su caso, es renuente, ya que dicen que siempre es lo mismo, toda vez que, por lo general, son personas que tienen muchos años de servicio y, en ocasiones, están mal remunerados, por lo que se crean paradigmas y es difícil sacarlos de ellos.

Se ha tratado de contratar gente nueva. Sin embargo, esa no es la solución, porque hay muchos que han dado su vida por la institución. El problema es convencerlos y tratar de hacerles ver los resultados que se pueden obtener a corto plazo y que se esté evaluando, para que vayan viendo los avances y no volver a la rutina. Sin embargo, yo creo que si es posible lograr la planeación y hacer que el personal se involucre, que es lo principal.

VVV: Para llevar a cabo su planeación estratégica, ¿se tuvo la necesidad de tener un incremento presupuestal?

VMGD: Para algunos proyectos sí fue necesario, ya que es necesario el cambio de infraestructura, pero para el caso en particular del área, no fue necesario, sólo crear un plan con la nueva forma de trabajo y que el personal se adecue a él.

VVV: Quisiera que me señalaras, dentro de los principales 4 elementos de la Teoría general de las organizaciones, ¿dónde fue, donde más se tuvo necesidad de penetración en su planeación estratégica?

NOTA: Los 4 elementos de la teoría de las organizaciones son los siguientes:

1. Las personas y los grupos de personas que deben contar con sensibilidad del cambio con el fin de lograr los objetivos.
2. La estructura se refiere a las relaciones oficiales, al poder interno y a la burocracia.
3. La tecnología nos va a generar mayor calidad en el trabajo.
4. El entorno externo, los trabajadores, los contribuyentes, los evasores.

VMGD: Como se dijo en las preguntas anteriores, es en el personal, ya que muchos están renuentes al cambio, que va junto con la mala burocracia. La tecnología no es algo que se tenga que planear ya que es algo inherente, indispensable, tanto que si no se tiene uno se vuelve obsoleto y hasta puede quedar fuera de la jugada.

Al final, el objetivo es el cliente o contribuyente, pero lo principal es el cambio o la planeación interna, para después verla reflejada al exterior.

VVV: ¿Cuáles crees que fueron sus principales factores de éxito para llevar a cabo su planeación estratégica? Ejemplo, nuevo personal, incremento presupuestal, etc.

VMGD: La disposición de algunas personas, inclusión de gente nueva con nuevas ideas y, por supuesto, el presupuesto, que gracias a él y a la presión que se tiene por parte del Banco Mundial, se están sacando los proyectos en el menor tiempo posible.

VVV: ¿Han establecido programas administrativos que tengan como objetivo aumentar la eficiencia del personal de tu departamento o del personal de la Secretaría y si, en su caso, esto ha llegado a general mayor recaudación?

VMGD: Sí, en este momento nos encontramos en un proceso de cambio denominado Transformación, el cual consta de varios proyectos que tienen como objetivo lograr la simplificación administrativa, con ello, elevar la recaudación.

Entre los proyectos esta el PAR (Programa de Actualización del Registro) que tiene como objeto hacer pura la base de datos y registrar a los que están evadiendo.

Tu firma (Firma Electrónica Avanzada) que tiene por objeto cumplir con tus obligaciones fiscales sin acudir a la institución. Nuestro espacio que consiste en eliminar papelería obsoleta y mejorar las áreas de trabajo.

CAT (Centro de Atención Tecnológica) dotar de equipo para mejorar el trabajo así como apoyo técnico.

Civismo Fiscal, enseñar al ciudadano la importancia de los impuestos, a todos niveles de educación.

Año con año se ha mejorado en la recaudación, se incrementó un 7.0% el ISR y un 7.5% el IVA, del 2005 en relación con 2004 y en el primero trimestre de este año contra

el primer trimestre del año pasado, los ingresos tributarios aumentaron en un 29.1% en donde el IVA destaca con un factor de 19.1%.

VVV: En el organismo donde tú te desarrollas, ¿se ha llevado a cabo alguna acción o se ha intentado establecer una planeación estratégica? Y, en el caso, de que no se haya realizado o se ha intentado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha efectuado?

VMGD: Sí se está intentando, como se comentó en la propuesta anterior, dentro del programa Transformación se está capacitando a los mandos directivos y mandos mediante diplomados de habilidades, con la finalidad de darnos a conocer los medios para planear y, así, tener una mejora en nuestras áreas de trabajo. Aunado a que se empezará a trabajar por objetivos y no por funciones.

VVV: ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral más allá de uno recaudatorio, disminuirá la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro?

VMGD: Creo que los dos sistemas deben de ir de la mano, ya que no tiene caso administrar si no tienes presencia, por lo que, en un principio, el recaudatorio podría tener más fuerza y, poco a poco, irlo supliendo por uno administrativo, pero en este momento, hay que crear una conciencia ciudadana y la única forma que se me ocurre es mediante los procesos recaudatorios.

VVV: ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objetivo recaudar ingresos públicos? En este caso, el organismo donde tú laboras.

VMGD: La burocracia que existe, entendiéndose ésta en sentido negativo, ya que hay procesos que se pudieran pasar por alto, y que si se ven en cuanto a costo

beneficio, estos no traen beneficios, sin embargo no se pueden pasar por alto y se tienen que hacer, lo que representa pérdida de tiempo y hasta, en ocasiones, de dinero.

Asimismo, la inseguridad laboral que se tiene, ya que, muchas veces, hay que estar preocupándose más por cuidar tu trabajo, que por defender los intereses del fisco.

Otro problema son los equipos con los que se cuenta ya que son obsoletos y anticuados. Al personal, muchas veces, no se capacita como debería de ser, lo que ocasiona pérdida de capacidades y desperdicio de funciones.

Situaciones que como se ha comentado se han estado corrigiendo y el objetivo es lograr una institución de primer nivel.

VVV: ¿Cuáles son las medidas administrativas que los organismos públicos, como tu institución, han tomado para eliminar el problema de la evasión fiscal?

VMGD: El objetivo es cerrar todas las puertas o rendijas de donde se pueda valer el contribuyente para evadir al fisco y hasta para eludirlo, por lo que se hace lo siguiente:

Visitas para verificar comprobantes, si tienen créditos se les embargan cuentas.

El objetivo que se está planteando en el SAT es que se elimine en el riesgo, por lo que se va a verificar esto como primordial. Un ejemplo de esto es que las devoluciones se verificarán en cuanto al factor de riesgo que representan y, en esta primera etapa, se revisaran:

Recaudación neta del contribuyente, es decir cuánto representan las devoluciones contra sus pagos de impuestos.

Simetría fiscal, de sus 5 proveedores ver cuánto representan sus pagos contra la devolución que solicita el contribuyente.

Domicilio fiscal, que sea congruente que sí se realice la actividad.

Como lo comenté es primer etapa ya que en las siguientes se revisarán otras cosas más a fondo, con la finalidad de lograr que se eliminen las devoluciones riesgosas.

VVV: ¿Cuáles piensas que son las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro?

VMGD: Yo creo que la causa es la misma que a nivel nacional y es la falta de cultura fiscal, misma que, como se comentó, se tratará de corregir creando una cultura desde la primaria, secundaria y universidad, ya que, hoy por hoy se considera que para qué pagar impuestos si todo el dinero se lo roban, pero la gente desconoce la importancia que se tiene para pagar impuestos.

En segundo lugar, simplificar los trámites, situación que también se está haciendo, ya que existían más de 100 trámites que se están simplificando, para no tener más de 30.

En tercer lugar, aumentar la base de contribuyentes y concienciar que se tienen que pagar impuestos, en su caso, denunciar a los evasores para que paguen y voluntariamente se inscriban.

Por último, hacer más sencilla la forma de tributar, es decir, hasta este momento hacer una reforma fiscal integral.

VVV: ¿Qué deficiencias encontraron en el personal para poder llevar a cabo la planeación estratégica? Tomando en cuenta que dentro del perfil del mexicano existen ciertas características que no ayudan al desarrollo de las organizaciones, entre otras la envidia, la desidia, irresponsabilidad, impuntualidad y corrupción.

Entrevista a C.P. Fabiola Palomino Rodríguez, Funcionaria de Asistencia al Contribuyente del SAT.

Víctor Vega Villa: Tomando en cuenta que dentro del perfil del mexicano existen ciertas características que no ayudan al desarrollo de las organizaciones, entre

otras, la envidia, la desidia, la irresponsabilidad, la impunidad y corrupción, ¿qué deficiencias encontraron en el personal para poder llevar a cabo la planeación estratégica?

Fabiola Palomino: Primero, el personal operativo no se encuentra comprometido con las metas, por lo que el desarrollo de una estrategia no se llevará de acuerdo a lo planeado, sino con más tiempo y más esfuerzo del estimado.

Segundo, la planeación se realiza considerando que el personal realice las funciones como está establecido, pero lo cierto es que el personal requiere de supervisión constante y direccionamiento. No actúa por sí mismo, no tiene iniciativa ni propone, no asume responsabilidades ni tiene la seguridad para tomar una decisión.

VVV. Para llevar a cabo su planeación estratégica, ¿se tuvo la necesidad de tener un incremento presupuestal?

FP: Sí.

VVV. Quisiera que me señalaras dentro de los 4 principales elementos de la Teoría de las organizaciones, ¿en cuál fue donde más se tuvo necesidad de penetración en su planeación estratégica?

FP: Las personas y los grupos de personas que deben contar con sensibilidad del cambio, con el fin de lograr los objetivos. El personal se rehúsa al cambio, buscando desventajas en él y aferrándose a los viejos esquemas de trabajo. En mi área, para el cambio que se está planeando, se requiere una actitud de servicio y eso es algo que la gente no tiene y que le cuesta mucho trabajo, ya que involucra cuestiones personales.

El entorno externo, los trabajadores, los contribuyentes y los evasores. La planeación estratégica que se está realizando tiene como objetivo facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y mejorar la imagen del SAT. Lamentablemente, la imagen actual

no es buena y para cambiarla no sólo se necesita el cambio, sino probar el cambio y mantenerlo para que la gente empiece, apenas, a creer que estamos mejorando. Además se cuenta con un grupo de la población que daña más la imagen y esos son los evasores.

VVV. Para llevar a cabo su planeación estratégica, ¿cuáles crees que fueron sus principales factores de éxito?

FP: Principalmente, la decisión de querer mejorar la función del SAT. La convicción de ubicarla como una Institución eficiente e importante para fundamentar su independencia. Y el financiamiento obtenido del Banco de México.

VVV. ¿Han establecido programas administrativos que tengan como objetivo aumentar la eficiencia del personal de tu departamento o del personal del Instituto y si, en su caso, esto ha llegado a generar mayor recaudación?

FP: Sí, se han establecido programas administrativos para aumentar la eficiencia, como son el ISO 9001-2000. Creo que el aumento en la recaudación que se genera es mínimo y, además, no es fácil de medir o de identificar, cuál factor lo originó.

VVV. En el organismo, donde te desarrollas, ¿se ha llevado a cabo alguna acción o se ha intentado establecer una planeación estratégica? Y, en el caso de que no se haya realizado o se haya intentado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha efectuado?

FP: Sí se ha llevado a cabo, a corto plazo. Tenemos las planeaciones cuando vamos a entrar a alguna campaña como, por ejemplo, declaraciones informativas, en febrero, declaraciones anuales, en abril, etc.

VVV. ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral, más allá de uno puramente recaudatorio, disminuiría la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro?

FP: Por supuesto, el contribuyente no sólo no paga por evadir, sino que existen otras razones para no hacerlo, como es falta de conocimiento. Principalmente, la falta de los medios para realizar su pago. Por lo que un sistema integral como es el de dar más información, el orientar al contribuyente correctamente, el facilitarle y acercarle los medios para cumplir sus obligaciones y mantenerlo, no sólo informado, sino actualizado de forma sencilla, disminuiría la evasión y, por otro lado, realizar acciones ejemplares contra los evasores, para desanimar a los contribuyentes dudosos y premiar, de alguna manera, a los cumplidos, que no ven ningún beneficio en serlo.

VVV. ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objetivo recaudar ingresos públicos?

FP: La falta de capacidad de las personas, el no contar con personal calificado para realizar esta función, lo que origina vicios en los procedimientos que terminan por nulificarse. La duplicidad de funciones que incrementa de manera considerable el costo de la recaudación y en algunos grupos la corrupción.

VVV. ¿Cuáles son las medidas administrativas que los organismos públicos, han tomado para eliminar el problema de la evasión fiscal?

FP: Las Reformas a las leyes buscando cerrar los caminos por donde se puede evadir, la implementación de nuevas obligaciones a los contribuyentes para que proporcionen más información y se pueda realizar el cruce de la misma, y de esta manera detectar evasores y la fiscalización de contribuyentes con patrones irregulares de conducta.

VVV. ¿Cuáles son las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro?

FP: Creo que en Querétaro y en todo el país son las mismas:

Falta de cultura fiscal, la gente no tiene la cultura de la cooperación, sólo pensamos en nosotros mismos y en cómo tener ventaja.

Falta de conocimiento de los procedimientos, de las obligaciones que tenemos.

Una compleja legislación y el alto costo que implica el estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Falta de credibilidad en las Instituciones, el creer que lo que se contribuye se lo roban.

Falta de transparencia de nuestras contribuciones, al tener servicios públicos deficientes.

La desventaja en que se encuentra un contribuyente que es cumplido, en relación con un evasor.

Entrevista estructurada a C. P. Rosa María Juárez Ledesma, Jefe de Departamento de Auditoría a Patrones, Subdelegación IMSS en San Juan del Río, Qro.

Víctor Vega Villa: ¿Han establecido programas administrativos que tengan como objetivo aumentar la eficiencia del personal de tu departamento o del personal de tu Instituto y si, en su caso, esto ha llegado a generar mayor recaudación?

Rosa María Juárez Ledesma: En este momento se encuentra en proceso de implantación un proyecto donde la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS se compromete a desarrollar, implantar y mantener un sistema de gestión de calidad, bajo la norma ISO 9001:2000, a nivel nacional, en materia de incorporación recaudación y cobranza, con el objeto de proporcionar a los usuarios servicios que satisfagan sus necesidades en forma transparente, innovadora y con un esfuerzo de mejora continua.

VVV: En el organismo donde te desarrollas, ¿se ha llevado a cabo alguna acción o se ha intentado establecer una planeación estratégica? Y en el caso de que no se haya realizado o se haya intentado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha efectuado?

RMJL: Considero que el IMSS es un organismo que sí tiene acciones para establecer una planeación estratégica, ya que cuenta con una estructura organizacional donde define claramente sus procesos y programas de trabajo, para el logro de metas y objetivos. La planeación estratégica se logra haciendo las cosas que decimos que vamos hacer, verificando los resultados obtenidos y definiendo las medidas correctivas para una mejora continua.

VVV: ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral, más allá de uno puramente recaudatorio, disminuiría la evasión fiscal en la ciudad de Querétaro?

RMJL: Considero que sí disminuiría la evasión fiscal, vigilando la incorporación de nuevos patrones de manera veraz y oportuna de los sujetos de aseguramiento así como la recaudación de cuotas conforme a la Ley del IMSS, a fin de salvaguardar los derechos de los asegurados y beneficiarios. Fomentando y creando una conciencia de transparencia, entre el sector patronal mediante la presencia fiscalizadora, eliminando con ello la cultura de los incumplimientos y la evasión fiscal, para ofrecer un servicio de máxima calidad.

VVV: ¿Cuáles son las principales deficiencias administrativas que existen en las organizaciones que tienen como objetivo recaudar ingresos públicos? En tu caso, el organismo donde laboras.

RMJL:

- Homologación y aplicación de criterios en los procesos dentro del sistema nacional.
- Seguimiento y atención personalizada en cada uno de los procesos de determinación y cobro.
- Mayor asertividad en los patrones seleccionados para la aplicación de procedimientos de revisiones inducidas, espontáneas y coactivas.
- Falta de Implementación de Programas sistematizados en los procesos de auditorías principalmente.
- Falta de seguimiento y continuidad a los asuntos derivados a otra circunscripción territorial.

VVV: ¿Cuáles son las medidas administrativas que los organismos públicos, como tu institución, ha tomado para eliminar el problema de la evasión fiscal?

RMJL:

- Sistematización de trámites patronales para el cumplimiento de obligaciones, a través de programas específicos para cada uno de los diferentes tramites a realizar.
- Implementación y promoción de programas (Dictamen y Corrección espontánea) para regularizar su situación fiscal.

VVV: ¿Cuáles piensas que son las principales causas de la evasión fiscal en Querétaro?

RMJL:

- Falta de orientación simplificada y específica, muy adecuada a los diferentes sectores patronales.
- Desconocimiento de parte del patrón (IMSS) sobre derechos y obligaciones, señalados en las Leyes, Reglamentos y normatividad vigente.
- Falta de una asesoría honesta por parte del sector profesional (contadores, gestores, profesionistas, asesores, orientadores, ex funcionarios públicos, etc.).
- Falta de actitud positiva y comunicación abierta de parte del servidor público hacia el patrón, respecto a la solución o respuesta inmediata para el servicio demandado.
- Falta de implementación de sistemas en la búsqueda de nuevos patrones y sujetos obligados, totalmente omisos.
- Competencia desleal entre los diferentes sectores patronales, marcando una gran vigilancia sobre el patrón cautivo y no al omiso.

Entrevista estructurada al C. P. Alfredo Cortés Álvarez, Jefe del Departamento de Programación, Dirección de Fiscalización, Gobierno del Estado de Querétaro.

Víctor Vega Villa: La Dirección de Fiscalización a la que perteneces, ¿ha tenido a bien establecer mecanismos administrativos, como lo es la planeación estratégica, para poder realizar actividades que mejoren el actuar de ustedes, como autoridad y, por ende, ubicar a contribuyentes que evaden el pago de sus impuestos?

ACA: Sí, se tienen programas específicos que nos permiten identificar a contribuyentes que no cumplen con el pago de sus impuestos.

VVV: Dentro de todos los cambios administrativos, tales como programas, proyectos, planeación estratégica que se han realizado en toda tu área de desarrollo, ¿se

ha tomado en cuenta el tratar de motivar, promover o incentivar al factor humano que realiza las actividades correspondientes?

ACA: Sí, de hecho, uno de los elementos fundamentales es que el personal considera la realización de su trabajo con la mejor calidad en el menor tiempo, como la máxima de sus prioridades.

VVV: En el caso de haber establecido programas administrativos que buscan mejorar la eficiencia de la Dirección, ¿qué deficiencias encontraron en el personal para el desarrollo de los mismos, que concuerden con las características del perfil del mexicano, como son la envidia, la desidia, la irresponsabilidad, la impuntualidad, la corrupción, entre otras?

ACA: Básicamente algunos casos de impuntualidad, se mejoro ésta al incluirlos en el premio de puntualidad.

VVV: ¿Han tenido a bien diseñar algunos programas estratégicos que los vinculen como autoridad con los contribuyentes, otorgándoles confianza para que contribuyan adecuadamente?

ACA: Sí, en el caso de pequeños contribuyentes, que son competencia del Estado, por el Convenio de Colaboración Administrativa, que tenemos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con los contribuyentes sujetos del Impuesto Sobre Nóminas y al Impuesto al Hospedaje.

VVV: En el departamento donde te desarrollas, de manera específica, ¿han establecido programas administrativos específicos, para darse a la búsqueda de evasores fiscales?

ACA: Sí, es nuestra principal actividad el identificar a los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones fiscales y hacer que cumplan con ellas.

VVV: En el caso de tener algún programa administrativo específico que exista en la Secretaría de Planeación y Finanzas, ¿cuáles piensas que sean los principales factores que existen? Ejemplo, la contratación de nuevo personal, el incremento presupuestal, el evitar la corrupción, etc.

ACA: Para llevar a cabo los programas administrativos específicos se consideraron al personal ya existente y solo se contrató en los casos de vacantes por renuncia o reubicación.

VVV: ¿Piensas que el establecimiento de un sistema administrativo integral al interior de la Dirección de Fiscalización, disminuiría la evasión fiscal de la ciudad de Querétaro?

ACA: Sí, el establecer un sistema administrativo que sea dirigido a identificar a los contribuyentes evasores y realizar la fiscalización a corto plazo, entre la fecha en que se da la conducta de evasión y la fiscalización, incrementaría la recaudación.

VVV: Con tu experiencia, como autoridad recaudadora, ¿cuáles piensas que son las principales causas por las cuales muchos contribuyentes evaden fiscalmente?

ACA:

- Les falta información para cumplir con sus obligaciones fiscales (formatos, forma de pago, competencia de las autoridades fiscales estatal-federal).
- Por desidia.
- Por una mala planeación de financiamiento, al final paga más.
- Creencia errónea de que no se van a dar cuenta las autoridades fiscales.

Mesa académica alumnos de la Maestría en Impuestos de la FCA-UAQ.

El presente trabajo es el resultado de un ejercicio realizado en el seminario de planeación fiscal, de la Maestría de Derecho Fiscal de la FCA, de la UAQ.

El objetivo del ejercicio es detectar en el ámbito administrativo cómo actúan las organizaciones donde realizan su actividad profesional y su correlación con el ámbito tributario, así como los problemas que hacen deficiente la recaudación fiscal y propician la evasión fiscal.

Las exposiciones y cuestionamientos se realizaron a partir de tres preguntas generadoras, que todo el tiempo estuvieron en pantalla:

1. En la organización dónde usted se desenvuelve profesionalmente, ¿se realiza el proceso administrativo integral que comprende previsión, planeación, integración, dirección y control?
2. En su organización o en el organismo público donde se desenvuelve, ¿se realiza algún plan, programa o planeación estratégica que tenga como objetivo eficientar la administración de la misma o, por ende, incrementar la recaudación o eliminar la evasión fiscal?
3. ¿Cuáles piensas que son las principales causas que generan el problema social de la evasión fiscal?

El siguiente es un listado de los participantes, con algunos datos de su perfil profesional.

1. Jorge Sánchez Salazar, socio de una firma de contadores. La industria principal en la que participa es en la industria manufacturera, con veintidós años de estar en la práctica contable.
2. Benito Vargas Trejo, Contador Público, egresado de la UAQ. Trabaja en COPPERTON de México como encargado del área de impuestos.

3. Rocío Zúñiga Olvera, Contador Público, egresada de la Universidad Autónoma de México. Gerente Administrativo en una gasolinera y también ve las funciones contables.
4. Angélica Rodríguez Rodríguez, trabaja en un despacho de contadores, Monroy y Asociados, del que es socio ejecutivo.
5. Griselda Lira, egresada de la UAQ, trabaja en el despacho Monroy y Asociados como catorce años de ejercicio profesional.
6. Paulina Padilla Díaz, Contador Público, egresada de la Universidad Autónoma de Querétaro y trabaja en el Servicio de Administración Tributaria.
7. Fabiola Palomino, Contador Público egresada de la UNAM, trabaja en el Servicio de Administración Tributaria, dando asistencia a los contribuyentes.
8. Alejandra Quevedo, Contador Público egresada de la UAQ. Trabaja en una empresa automotriz, donde ocupa el puesto de Contadora General de Impuestos.
9. Ana Modori Domínguez Reyes, Contador Público, trabaja en el Hospital Sociedad Española de Beneficencia de Pachuca, como Contadora General.
10. María del Mar Montes Díaz, se desempeña como Secretaria del Ayuntamiento del Municipio del Marqués, en la Administración Municipal 2003-2006.
11. Oscar Roque Reyes, trabaja en el Instituto Tecnológico Superior de Huichapan, como jefe del Departamento de Contabilidad, en Huichapan Hidalgo.

ALUMNO 1. Jorge Sánchez Salazar

- Muchas veces se lleva a cabo de manera total o parcial un proceso administrativo dentro de la firma en la cual yo trabajo, somos una firma de Contadores Públicos con 15 personas aproximadamente. El proceso administrativo en lo que a lo que su etapa mecánica requiere que es planeación y organización. Cada auditoría se

planea antes de ser iniciada, se organiza con un equipo de tres o cuatro personas, dependiendo del tamaño de la empresa.

En lo que a su fase dinámica refiere, que son control y dirección, hay un (incomprensible en la grabación) de asignaciones en el *staff*, donde cada persona aprecia cuál va a ser su actividad en los próximos cuatro o cinco meses, en qué empresa va a estar, con quién va a estar. Y en adición a eso todos los días, si están en la plaza, se reportan telefónicamente, si están fuera de ella, al inicio de la semana, se reportan, que es otra medida de control para saber dónde está la gente.

En lo que a dirección refiere, no pueden liberarse o salir de la empresa o de la auditoría hasta que asiste uno a revisar y a tener un *close meeting* con la dirección de la empresa para la cual estamos haciendo la revisión.

En lo que a Teoría de las organizaciones refiere, los socios somos personas que estuvimos laborando en una firma de mayor personal o de más personal y la estructura, el medio en el que nos desenvolvemos, las personas a las que contratamos son acorde con las políticas que se seguían en la anterior firma, en cuanto a la etapa de decisiones, no hay decisión que se tome en la firma, si no estamos de acuerdo los dos socios en ella. ¿Barreras para la toma de decisiones? Tratamos de no tenerlas, incluso en las relativas a la realidad social, tan tenemos compañeras que son madres y que tienen que salir a cierta hora a cuidar a sus hijos, como tenemos gente casada que viaja o gente soltera o gente arriba de los cincuenta años, pero que aporta experiencia. Y eso nos lleva, a lo que a Cualidades, refiere para la toma de decisiones, donde sí contamos con años ya en la práctica. En cuanto al Proceso Básico, en la toma de decisiones nos preocupa mucho la imagen de la firma, incluso apoyamos a la gente con tres trajes al año, trajes sastre en el caso de las compañeras, tratamos de que sí se cuide esa imagen. Tal vez nos falten

algunos conceptos. En lo que a proceso refiere, tenemos nuestra visión y nuestra misión que va en cada propuesta que se presenta, y en cuanto al desarrollo de la gente, hay un plan de carrera para ellos. Eso sería todo.

- *Muy bien, Jorge, y respecto a la autoridad. ¿Qué correlación han mantenido ustedes con cualquier tipo de organización o algún organismo público recaudador y qué modificaciones has visto en los últimos años, en ese tipo de organismos? Si quieres hablar de alguno específico que hayas visto, algún cambio administrativo que tenga alguna repercusión positiva o negativa y nos pudieses platicar, un poquito, al respecto, por favor.*

- Sí bueno, con los tres que más contacto tenemos, es con el SAT, con el Seguro Social y con el INFONAVIT. De los tres, el que viene hasta atrás es el Seguro Social, los dictámenes del seguro social se siguen presentando, hoy en día, en papel. A diferencia de Hacienda y de INFONAVIT, que son por internet. Hacienda ha tenido una evolución sensible, desde aquella época, en los ochentas, donde presentábamos unos dictámenes que eran todos mecanografiados hasta hacerlo hoy en día, por Internet. El INFONAVIT se ha desarrollado en los últimos, tres o cuatro años, también de manera sensible. Quien ha marcado la pauta de esto ha sido Hacienda, con las firmas electrónicas, situación que el INFONAVIT ha seguido manejando también, el mismo concepto de firmas electrónicas. Y lo que al Seguro Social refiere, entendemos que si no es para este año o para el que viene van a utilizar o van a seguir la misma idea de presentar los informes por Internet.

Sí hay un avance, sí se ha facilitado el pago de las contribuciones, aunque muchos contribuyentes no tienen acceso todavía a hacerlo por Internet, pero sí hemos visto avance en lo que a Hacienda e INFONAVIT se refiere.

- Jorge, ¿crees que estos avances benefician, de alguna manera, al hecho de que la autoridad pueda generar mayor recaudación? y ¿piensas que la autoridad ha establecido algún programa de ataque a la evasión fiscal?

- Bueno, no sé con precisión si hay más recaudación, pero más control sobre la misma, sí, que pueden ser los que durante años han tributado, haciéndoles más ágil o ofreciéndoles mayor accesibilidad para el pago de las contribuciones. De qué existe un programa en el SAT, entendemos que sí. Incluso, la intención del SAT es reducir su plantilla en lo que al módulo de asistencia al contribuyente se refiere. Dejando así algunas posiciones para atender ciertos trámites de riesgo, por ejemplo el de devoluciones y compensaciones, pero procurando, cada vez más, que lo hagamos nosotros como contribuyentes, por Internet. Hay trámites administrativos que se han simplificado, como el cambio de domicilio, como el aumento o disminución de una obligación que van más en el sentido de hacerlo por internet y no asistir para al módulo a hacerlo.

Sí tienen un plan, tal vez una segunda etapa sea el ampliar la base; no se les está presentando, tal vez, el momento oportuno para hacerlo, por el cambio de sexenio. Habrá que esperar al siguiente ejercicio, para tratar de entender más en qué pueda consistir ese programa.

- ¿Te sientes satisfecho con el actuar de la autoridad en todos los comentarios que has externado?

- Sí, sí, totalmente. De hecho, participan en el *chat* todas las tardes y si uno tiene alguna consulta, ahí le apoyan y, vamos, es muy diferente a hace diez años.

- Muy bien, muchísimas gracias.

- ¿Alejandra?

ALUMNO 2. Alejandra Quevedo

- Bueno, en donde yo trabajo es una empresa trasnacional, que cuenta con cincuenta y dos o cincuenta y cuatro plantas, en el mundo, por lo que tiene una estructura muy fuerte en cuestión administrativa. Entonces, la verdad, es que sí tenemos todos los pasos del proceso administrativo y tenemos unos objetivos planteados desde la base, que está en Estocolmo, que se van cayendo en cascada, hacia cada uno de nosotros y tenemos una revisión de objetivos que es por evaluación de desempeño, todos basados entre los objetivos centrales de la organización, bajados en cascada hasta el último individuo de la empresa. En ciertos momentos es muy difícil la toma, pasando ya a lo que es la toma de decisiones, debido a que la estructura de la organización es muy grande, las tomas de decisiones, como decía del día a día, se toman en el nivel que las está generando y si éstas sobrepasan tu nivel tienes consultas y, además, de que tenemos grupos de trabajo en los que vamos enfrentando los planes o los proyectos futuros y se va tomando, grupos multifuncionales de diferentes áreas, para poder llegar a todos los lanzamientos. También, es muy importante para nosotros toda esa organización, esa planeación porque, además de que la industria automotriz es muy cambiante, nosotros nos desarrollamos en un área que es de seguridad automotriz y cualquier falla puede repercutir en la vida de alguna persona, nuestra misión es salvar las vidas. Entonces, es muy importante para nosotros crear procesos con calidad, que todo esté hecho en tiempo y con la mejor calidad posible.

- *Bien, Alejandra, esto significa que ustedes definitivamente tienen una planeación estratégica. Una duda que me surge, nada más, en todo este proceso que ustedes llevan a cabo, ¿cómo es la comunicación entre ustedes, en función a las*

diferentes jerarquías y a todo el número de organizaciones que integran la propia empresa en sí?

- La comunicación es muy directa y, realmente, no tenemos conflictos, en cuestión de jerarquía, por tratos o no sé, como en algunas empresas que, por ejemplo, casi no puedes entrar a algunas oficinas...

- *¿Por qué? Ale, ¿por qué no lo tienen, qué han diseñado al respecto?*

- Es una comunicación directa y siempre basada en el factor humano, todas las personas pueden entrar y hablar con el director o con el vigilante o lo que sea, ¿para qué? Para que se dé la confianza de poder trabajar en equipo. Entonces, la verdad es una cuestión muy difícil de llevar porque estamos en un área fuera de Querétaro, en un poblado chiquito, y la cultura es diferente, es como de jefe, de lo que usted diga, entonces esa comunicación es muy difícil en la planta; y con las otras organizaciones está, debido al organigrama, está dividida por áreas, aunque digamos todo es la empresa, pero si tú estás en el área de finanzas además de tu gerente de planta tienes un organigrama financiero, digamos todos los contadores tienen cierta comunicación o hay juntas anuales o mensuales de contralores, ya sea por *chat* o por grupos de trabajo, y es igual con las personas de calidad o de recursos humanos tienen sus propias juntas que, normalmente, son a niveles gerenciales y a nivel país se hacen más juntas por puestos, digámoslo así.

- *Bien, Alejandra ¿eso significa que estaríamos pensando que ustedes tienen una administración horizontal?*

- Sí.

- *Sí, es difícil de llevar a cabo pero muy exitosa en las instituciones y organizaciones en que se ha realizado. Ahora, ¿tienes alguna relación con las autoridades tributarias?*

- Sí, a parte de la contabilidad general, estoy encargada de todo lo que son impuestos y llevar auditorías...

- *¿Internas?*

- Internas, sí, y externas en cuestión fiscal. Es una empresa nueva y el trato que hemos tenido es el simple hecho de presentar los pagos, los dictámenes y el cambio. Como somos grandes contribuyentes, de administraciones, entonces sí se ha visto el cambio de la administración de Querétaro a Celaya, a Guadalajara o México que ha habido ciertos cambios por... no sé, realmente, cómo se llevó a cabo la división de los grandes contribuyentes. Pero, el avance de cuando yo empecé a trabajar en el despacho, desde maquinar declaraciones, se puede hacer todo por Internet. Entonces, para nosotros es muchísimo más fácil tener la información a tiempo y visible; o sea, es muchísimo más sencillo presentarla. También quizá en cuestión de dictámenes para el IMSS no ha habido mucho avance en cuestión de presentación de avisos y muchas cosas, no son las filas eternas, también se hacen por Internet o llevas un disco que es muchísimo más sencillo. Y, siento que sí ha habido muchísimo avance y también en el trato a la hora de ir a pedir una información, es radical el cambio que yo he visto.

- *Nada más algo relacionado con el INFONAVIT hace algunos minutos.*

- ¡Ah! sí, bueno a mí también me tocó ver de que en dictámenes del INFONAVIT de repente te llegaban requerimientos porque el INFONAVIT no tenía actualizadas sus bases y ahora puedes entrar a la página de Internet como patrón, checar si tus cuotas

están aplicadas al bimestre que tú hiciste y como trabajador puedes checar que el patrón esté pagando las cuotas y que se estén actualizando adecuadamente, cosa que antes no podías o de repente querías pedir un préstamo al INFONAVIT como trabajador y te decían que no tenías puntos y tú, ¡pues si tengo veinte años trabajando! ¿no? Y también a la empresa la dejabas como en un estado de sacar todos los papelitos, las hojotas y prestárselas al trabajador, era una carga administrativa muy fuerte que creo que se ha minimizado en estos últimos años.

- *Muy bien Alejandra, muchas gracias. Continuamos.*

ALUMNO 3. Benito Vargas Trejo

- Sí, en cuanto a la pregunta de que si se lleva a cabo el proceso administrativo donde trabajo, definitivamente sí, es una empresa trasnacional con capital cien por ciento estadounidense, está dividida en divisiones, son ocho, está en todo el mundo, aquí en Querétaro tenemos una división nada más, hay de este tipo como catorce más en México de las cuales nada más en donde trabajamos llevamos tres. Sí está bien definida la estructura, hay metas a nivel de grupo y a nivel mundial, individual; también se miden anualmente los desempeños individuales y continuamente el de la organización.

Sí se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones, se revisan los planes, yo he visto que de repente se existen ciertas limitantes, no la veo tan abierta, yo tengo tres meses solamente trabajando ahí y apenas la voy conociendo. Claro que existe un plan estratégico, misión, visión, metas a corto, mediano y largo plazo. Hablando de eso, la compañía, según me han dicho, en los primeros cuatro o cinco años de que se constituyó o que se radicó aquí en el Parque Industrial Querétaro estaba dentro de las ocho a nivel

mundial para invertir por cuestiones de país, ¿ahorita está en el lugar cincuenta?, eso ha repercutido para que no haya crecido, porque tiene para crecer al doble y está detenido.

Se tiene cuidado especial para llevar los procesos en base a la toma adecuada de decisiones y esto me parece que le ha permitido a la empresa llegar a ser una de las diez compañías a nivel más grandes en Estados Unidos y la empresa cotiza a nivel global en el ISE. Y hay una política que me gusta mucho que te menciona: *“Hacer lo correcto y pensar de la manera en que, como en familia quizás, harías lo correcto”*. Cuando estás en una toma de decisiones hacer lo correcto, no pensar que si voy a ganar o perder simplemente hacer lo correcto, esa es una buena, y te la ponen así constantemente.

En cuanto a la autoridad, yo no puedo hablar un poco más de la empresa, porque llevo muy poco tiempo.

- *Nos podrías, nada más, decir, ¿cuál es su giro específico?*

- Su giro, ahí hacen, específicamente, los metros, los fluxómetros y tiene un proceso bien delicado, porque tiene que tener un recubrimiento muy especial, para que dure, o sea, sí utilizan ciertos elementos químicos muy potentes y hay que tener mucho control. De hecho, el Parque, en cuanto a ecología, está certificado. Entonces, en todo el parque tienen esos procesos bien definidos y tienen muchísimo control. Llegaron a tener dos millones de horas sin accidentes, que fueron, más o menos, dos años o sea, a mí me impactó cuando fui ahí. Está difícil, porque ahorita son mil empleados y el último accidente fue un cuate que se cayó del andamio, o sea, nada que ver con cuestiones.

Y pues eso es lo que hacen. En México hacen machetes y la mayoría son de exportación.

- *Oye, Benito, y respecto de la autoridad, ¿tienes alguna ingerencia?*

- Básicamente es la presentación de dictámenes, declaraciones, contestación a oficios, no ha habido auditorías hay mucha delegación, o sea, como es tan grande, como tiene maquila y cada área hace ciertas cosas. Por ejemplo, los compradores y están por área, el de ¿tráfico? hace todo lo relacionado al comercio exterior, o sea, si lo vemos como impuestos, también entraría en nuestro rubro, pero, básicamente, yo estoy encargado de los impuestos. Yo solamente veo SAT, ni siquiera IMSS o INFONAVIT, porque como marca recursos humanos, cada área para cada cosa.

- *Ok, ¿en lo que a ti respecta?*

- En lo que a mí respecta, por supuesto que ha habido un cambio muy bueno, en cuanto al trato, la agilidad, la facilidad, la comodidad, la transferencia de impuestos es muy rápida. Cuando empezó esto de los impuestos, sí hubo fallas en la página del SAT, sobre todo, y creo que ahorita ya no tiene ningún problema, a cualquier hora, sea treinta y uno de marzo, no tiene ningún problema para enviar la declaración, creo que es eso y todo lo que hay adentro del SAT la misión que tienen pegadita, ahí, en su escritorio, sí se cumple eso es muy bueno para el país, no solamente para ellos sino para todos, porque concientizan a las personas a que contribuyamos lo que nos toca.

- *Ahora, ya que estás hablando específicamente de esto, ¿cuáles pensarías que son las principales razones por las que muchos contribuyentes, efectivamente, no contribuyen, si ves que ya hay toda la facilidad, si ves que ya hay toda la infraestructura? Lo que sucede, alcanzo yo a visualizar, es que tú estás en una compañía que tiene todo para poder acceder a los medios que ha establecido el SAT, pero, hay otros muchos contribuyentes, hay un universo de contribuyentes que no lo tienen, que son distintos, ¿cuáles pudiesen ser algunas de las causas por las que muchos no contribuyen?*

- Yo creo que, la principal causa de todo esto, es la educación, debemos estar educados y, pues los que ya estamos grandes, si no nos educaron en ese aspecto de contribuir al país, en que va a haber un beneficio. Porque lo que piensa la gente es: *“Yo pago mis impuestos y se los roban”*, esa es la clásica y la que todo mundo te dice, pero no es así, porque si no, no habría escuelas, no habría profesores, no habría medicinas, no habría hospitales; pero la gente no lo ve así, o sea, creo que la educación en cuanto hacía dónde va el dinero que tú vas a aportar. Porque la gente no lo sabe, siempre está aportando para el gobierno, el IVA e impuestos indirectos, te llevan a contribuir, pero ellos piensan que no, ellos no son contribuyentes. Y esa es la cuestión, entre saber contribuir y no saber, porque, a veces, se contribuye más, no estando registrado en Hacienda, como ser un empresario que tiene ciertos gastos y que no los mete, porque dice: *“No, yo mejor como pequeño”*. Pues sí porque con tu auditoría pagas una cuota mínima y no sabes de lo que te estás perdiendo.

- *Muy bien, Benito, ¿algo más que quieras comentar?*

- No, sería todo.

ALUMNO 4. Rocío Zúñiga Olvera

- La empresa en la que yo desempeño mis servicios es una gasolinera. Es una franquicia regida por parte de PEMEX, ésta es una microempresa, se creó en el año de 1957, hubo cambio de socios fundadores, por muerte, en el año 1997, que es cuando yo entré, en diciembre del 97. Es una empresa en la que, en el año 2001-2002, se empezó en una zona rural. Está en ¿Apasco? Estado de México, donde ahorita acaban de poner cerca una empresa que se llama ¿la FARC?, francesa, es planta Tula, está ahí a quinientos metros. En el año 2001, se empezó a tomar cursos en lo que es Administración Financiera, en lo que es Planeación Estratégica, para lo que es el

personal, tanto operativo como administrativo. A pesar de que es una empresa regida por franquicia PEMEX y que tiene los manuales operativos, los manuales administrativos y todo, el principal beneficio y error es que es una empresa familiar y en esa empresa familiar, durante muchos años, cuando hubo cambios de socios, es difícil trabajar, desempeñar las funciones, porque hay luchas de poderes y lucha entre que uno manda otro manda y no sabe uno a quién hacerle caso.

Estaban acostumbrados a que el de Hacienda iba y pasaba por el tanque de gasolina lleno cobraba los impuestos. Comenzamos a crear una cultura, a crear todo un archivo, a todo para lo que es el pago de los impuestos, para la documentación que se tiene que guardar, que tiene ciertos requisitos y, demás, estructurar. La falta de personal preparado para desempeñar sus funciones, también fueron limitantes. Sin embargo, alguno de los socios operativos con otra visión, sin estudios, pero con visión un poquito más hacia futuro, fue empezando a crear a su manera empírica la Planeación Estratégica, para los cambios que PEMEX iba pidiendo por todas esas remodelaciones. Todo iba bien, en el 2004 sufre enfermedades y el personal que se dejó, en ese momento fue administrativo, hubo robo de combustible para las cuentas y demás, y dejaron en quiebra a la empresa, en julio del 2004. Lo cual ha ocasionado, otra vez la necesidad en levantar toda esa situación. Se ha hecho el pago de los impuestos aún, como decía el compañero Benito, con una idea de *“¿Para qué se pagan los impuestos? ...si hay contadores que con diez mil pesos le arreglan a uno su situación y deja uno de pagar impuestos por dos años”*.

En fin, todo esto ha ocasionado esa motivación, dentro de la empresa, para tomar las decisiones adecuadas, desde el momento en que se va a comprar una computadora, desde el momento en que se tiene que contratar otra persona, porque ya crearon las TPV y que, ahora, hay que hacer el pago de combustible, etc. Ha sido una ve y ven dentro de

la empresa. Sin embargo, creo que se avecina ya la estabilidad con muchos factores de compras, de beneficios. Las autoridades hacendarias que les corresponden, que es Pachuca, ha cambiado mucho, hay política, hay niveles, como es el horario y, ahorita no atendemos, en que se abren, en que ha habido muchos cambios con el personal, en que lo ven a uno bien, lo tratan, le den la orientación y demás...

- *¿Ha sido positivo o negativo?*

- Quizás, ahorita, ya es positivo. Ha habido cambios, también en la oficina de Pachuca, con el personal administrativo. Las instalaciones también, de su la oficina de Pachuca, después de que se inundaron y todo eso, el personal como que se siente más contento, más satisfecho, desempeña mejor sus funciones y da un mejor trato también, al personal que acude a pedir orientación. Resumiendo, el que nosotros sí batallamos mucho para lo que es el Internet, para lo que es el envío de las declaraciones, treinta, treinta y uno, y primero y dos, la línea estaba saturadísima, no era tan fácil enviar declaraciones y todo mundo nos quejábamos, y demás. Y, en fin, ahorita esa empresa, la ¿la FARC?, dice que va a llegar una empresa española, Quizás eso cree también, fuentes de trabajo, empleo, que llegue a hacer que la empresa tenga esa motivación por parte del personal, socios, que son jóvenes, para sacarla adelante, invirtiendo ellos capital propio.

La toma de decisiones como que empieza a tomar un poquito más su nivel, ya se respeta más, ya se la da la importancia, en este caso, a mi jefe, que es contador, se le da un poquito más para que tenga a tiempo las declaraciones, que primero son los impuestos, después de muchos años. La toma de decisiones también se hacía antes en base a las experiencias vividas y no con una visión a futuro, de qué es lo que pasaba en el pasado, cómo estuvo, y ahora sí, ya hacemos esto. Las autoridades, en INFONAVIT,

están un poquito lentos, ellos mismos lo reconocen, su base de datos: *“No la hemos actualizado desde agosto-septiembre del año pasado, disculpe las molestias que esto le ocasiona”* y hay que estar trasladándose, también pasa con lo de Hacienda, hay que trasladarse y esto son gastos propios, para la empresa, aparte que es molesto, sería mejor si hubiera una oficina en Tula, que no la hay, en la que se recaude toda la información y no tener que trasladarse a Pachuca. En el Seguro Social ha habido cambios enérgicos, las multas inmediatamente ya llegan por cinco pesos, ¿más los gastos de ejecución que son los 238? y lo que no se los puede pagar uno ahí si no que hay que hacer todo el proceso de ¿determinación?, ir al banco, a cancelar el requerimiento y, demás, o lo arreglamos de otra manera y lo borramos de la base de datos. Quizás ya tenga un poquito más actualizada su información que permita que el mismo contribuyente tenga actualizado todo. Esas son las experiencias.

PEMEX, que es una empresa que antes daban la información con mayor rapidez, en lo que es la cuestión de todos sus resúmenes de compras y todo eso, se pide y como ya toda la papelería, ya nada más la pasan a discos y las archivan, es más ágil la entrega de esa información y la atención, para con uno, es más fluida, sin menos trámites burocráticos, como pasaba en años anteriores. Van y visitan a uno, qué es lo que se ofrece, para revisar todas las instalaciones. Seguridad y Protección Civil cumplen sus funciones a la perfección, en el estado de Hidalgo.

- *Muy bien, ya que volviste a tocar PEMEX, ¿nos puedes decir qué son los TPV?*

- TPV, lo que es la Terminal Punto de Venta de lo que fue, a partir del primero de diciembre, el pago electrónico...sí, y, ahí, también la cultura de los mismos clientes, como son chóferes y son toda una serie de actividades de otro nivel. Su factura, de

treinta y cinco mil pesos, que no va a ser deducible, porque usted no debe de hacer sus pagos así, *“Usted no se preocupe, usted démela y mi contador es mago, él la arregla, de todos modos es deducible de impuestos.”* *“Oiga, pero es que debe ser con pago”*, *“A usted ya le dije que eso no le interesa, a mí deme mi factura y a mi contador le doy su aguinaldo, y le doy esto... y me hace todo”*.

ALUMNO 5. Angélica Rodríguez Rodríguez

- Yo estoy trabajando en el Despacho Monroy y Asociados, pero ya no se llama Monroy y Asociados, se llama Corporativo Monroy, porque se abrió, no tan recientemente, el área de auditoría y nosotros estamos en el área contable. Cabe mencionar que el despacho tiene cuarenta años, porque empezó con el papá del director y el director ahora es, pues, quien está siguiéndolo y, bueno, pues se pretende que el hijo del contador siga con el despacho, peor... sólo dios...

- *¿Está estudiando contabilidad?*

- Él es contador. Entonces digo lo de la edad del Despacho, porque sí ha habido estructuras, pero según vamos creciendo se han estado moviendo. Afortunadamente, creo yo, que el Despacho está creciendo y cada que llegan más clientes hay que mover la estructura. Ahorita, hemos seguido con la estructura desde que yo entré. Hace como ocho años, se creó esta estructura y la hemos seguido, nada más que ahora ya somos más, tenemos casi como el triple de personal cuando yo entré, está el Director General, los Asociados Senior, que somos nosotras dos, hay Asociados Junior, que están un poquito abajo de nosotras, y todos tenemos auxiliares. Esa es la organización y la Administradora y otras personas. Nosotros, los Asociados Senior y los Asociados Junior y el Director General somos quienes tomamos las decisiones. A nuestra vez, nosotros, tenemos que mover a nuestra gente. Por ejemplo, yo tengo seis auxiliares a

mi cargo, tenemos que mover a nuestra gente para que logremos las decisiones. El Contador Monroy ya no se mete en que si hiciste los impuestos, si no hiciste, o sea, él ya da por entendido que si él nos asigna una contabilidad es porque nosotros la vamos a llevar bien. Entonces, él ya no se mete en ese asunto de si lo hiciste o no lo hiciste, él da por un hecho que lo hiciste y tenemos controles para que él sepa que sí se hicieron o no se hicieron.

La toma de decisiones (incomprensible en la grabación) la tomamos nosotros, debido a la forma como nos remunera, por eso nos consultan de la mayoría de las decisiones. En relación al control, nosotros le proponemos al cliente, cuando ingresa alguien nuevo, le decimos qué es lo que le vamos a entregar y todos los meses tenemos que entregarles eso y ellos nos tiene que firmar de recibido es con este instrumento que el Contador Monroy sabe que sí lo estamos haciendo. En cuanto a la toma de decisiones, el Despacho se tiene que mover. Últimamente hemos tenido que estarnos moviendo con relación a la capacitación, por ejemplo, al crecimiento del personal. Es ahí, cuando nos juntamos nosotros con el Contador, para ver qué es lo que se va a hacer, necesitamos más capacitación, necesitamos más cosas, etc. Es cuando nos juntamos con él y tomamos la decisión. Sí hay comunicación con todos, el Contador se lleva con todos, obviamente los Auxiliares no me pueden brincar a mí o la Administradora, tienen que pasar por mí primero y luego, ya después, si es necesario, llegan con el Director, pero si no, porque hay etapas. Pues qué más puedo decir.

- *¿Tienen definido un plan estratégico, una organización estratégica?, ¿la tienen definida?*

- Sí, nosotros tenemos que entregar ciertos controles, es más, nos lo piden: este año tuvimos tal crecimiento, estamos proyectando que para este año haya tal crecimiento o

si algún cliente se va, siempre pasa, ver por qué y sanear esos problemas por los que el cliente se fue y, de hecho nuestro despacho está por certificarse de calidad, lo dejamos un tiempo al viento, pero estamos por certificarnos ISO-9001, 9002, no recuerdo. Eso nos ha traído muchísimo trabajo que nos ha servido, porque tenemos nuestros manuales hechos tenemos que conciliar, igual, llevar los registros parecidos, los catálogos parecidos, todos, por si se va alguien todo está establecido. Entonces, hemos estado planeando, le digo, según crece el Despacho tenemos que movernos, pero sí existe una planeación, por ejemplo, los días que descansamos, si no los descansamos, si trabajamos, todo debe de estar planeado.

- *Bien, ¿tienen mucha rotación?*

- ¿De personal? No. Por ejemplo, yo entré de Auxiliar, pero yo era el único Auxiliar de mi jefe; ahora yo tengo seis auxiliares a mi cargo y hay escalafón, lo que se llama que los auxiliares pueden pasar a Ejecutivos Junior y después ya a Ejecutivos Señor, nosotros somos Señor por el tiempo que tenemos en el Despacho.

ALUMNO 6. Griselda Lira.

- *¿Y, ese tipo de socios, como ustedes, tienen una participación directa en las utilidades del Despacho?*

- Sí, de hecho, como a nosotros se nos retribuye es de acuerdo al trabajo, de acuerdo a las contabilidades que nosotros llevemos es nuestro ingreso. Sí, nosotros estamos participando, también en cuanto a gastos, de acuerdo a lo que nosotros ganemos.

- *Si en un mes llegan dos nuevos clientes, ¿Hay un aumento en cuanto a remuneración?*

- Sí, claro, vemos realmente cuándo estamos, de hecho ella y yo somos las que tenemos más carga de trabajo, entonces, vemos si nosotras tenemos la capacidad todavía de poder atender a ese cliente, nosotros lo tomamos, si no, se lo dejamos a los otros socios. Pero sí, en cuanto yo tome más contabilidades, obviamente, mi ingreso va subiendo, pero mis gastos también van en proporción a mi retribución.

- (Angélica Rodríguez). Cuando una contabilidad requiere de más especialización, el mismo socio Director la asigna, pero cuando es una contabilidad como las otras, nos pregunta ¿quién tiene capacidad? Y ya nosotros decidimos, pero si requiere más especialidad, él dice tú o tú.

- Y, como decía ella, nosotros tenemos una planeación, a principios de año nosotros vamos haciendo todos nuestros planes para todo lo que va en el año; o sea, en cuanto a capacitación de nuestro personal, en cuanto a qué es lo que tenemos que entregar, por ejemplo, ahorita, nuestras declaraciones, si cumplimos nuestros objetivos, si no los cumplimos; o sea, eso es lo que nosotros empezamos a ver cada principio de año. Y, obviamente, los que somos los socios somos los que capacitamos al personal, nosotros a veces vamos a los cursos y, nosotros, y le damos a todo el personal el curso que nosotros fuimos a tomar, así es como nos mantenemos capacitados, de hecho la mayoría de nuestros Auxiliares son estudiantes, todavía están estudiando. A veces sí saben de las cosas y, a veces, pues, es cosa nueva para ellos.

- *Ok, ahora ¿la relación con la autoridad? Sobre todo ustedes, que están un poquito más, de manera directa, con muchos clientes.*

- En cuanto a la relación con la autoridad, de hecho, como lo han comentado, ha sido un poquito más fácil por Internet, ya no tenemos que ir a hacer las filas y, antes de que: “¿Sabes qué? Quiero saber mis obligaciones como contribuyente” y pues,

“Vete contribuyente, porque a mí no me las entregan” o sea, vamos, ya se ha quitado en ese caso, también, la molestia al contribuyente, porque ya podemos entrar directamente a lo que corresponde al SAT y ver las obligaciones que tienen, incluso ver cómo está su situación, cuáles son las declaraciones que tenemos presentadas, todo lo podemos hacer a través del SAT. Igual, como comentaban, acerca del IMSS, nuestros movimientos del Seguro Social, dar de altas, bajas, modificaciones, ya es más fácil hacerlo a través de Internet.

- (Angélica Rodríguez) Sí, yo quiero comentar también que, por ejemplo, ahora que todo ha sido electrónico, ya el día de mañana, o bueno, se vence el día diecisiete o con el calendario, ya te están requiriendo, bueno no requiriendo, ya te están diciendo: *“No se ha presentado tal declaración”*. Eso es bueno, pero también es malo, porque nosotros tenemos la responsabilidad directa y se me *“barrió”*, no era asimilables y era sueldos, y el problema es por nosotras, porque nosotras nos equivocamos, sí recaen las multas sobre nosotros. Entonces, ellos se han actualizado y nosotros tenemos que estar en constante actualización, porque si no nos vamos quedando; de hecho, yo quería comentar que cuando yo recién empecé y me tocaba ir a cancelar algún requerimiento o alguna auditoría, yo sabía más que la persona que me estaba revisando y ahora ya no es así. Ahora ya ahí nos vamos, ¿no? Entonces, cada vez es más responsabilidad, yo tengo seis *niñas* a mi cargo, pero yo tengo la responsabilidad de todo y yo tengo que verificar que se haya hecho perfectamente bien, porque si la regamos viene sobre mí o sobre todos.

- *Claro, tienes que supervisar de una manera muy directa, no, porque son gente que no tiene la experiencia que ustedes han adquirido en todos estos años, son estudiantes que tienen que tener una supervisión total. Ahora, el hecho de que ahora ya*

que vayas a atender alguna acción, como alguna notificación o alguna auditoría, y ya te topes con alguna persona con mayor capacidad, pues eso también es algo muy positivo. Pensaría yo, al respecto, sobre todo, no sé si te has fijado que algunos compañeros del SAT estudian la Maestría en Impuestos, eso es bueno.

ALUMNO 7. Paulina Padilla Díaz.

- Yo trabajo, como ya comenté, en el Servicio de Administración Tributaria.

Dentro del SAT, pues es una organización a nivel nacional, en la cual hay objetivos a largo y a corto plazo; uno de los objetivos a corto plazo y a nivel nacional es lograr la certificación de la norma ISO-9001-2000 y, como han comentado los compañeros, esto nos ha generado muchísimo trabajo pero, también, nos ha servido mucho porque es, digamos, unificar todos los criterios en base a todos los procedimientos que se realizan dentro del SAT. El objetivo, a largo plazo, es mantener la certificación, apenas se obtenga, pues se tiene que mantener. Otro de los objetivos que se tiene, pues, es precisamente lograr que todos los contribuyentes cumplan oportunamente, con el pago de sus impuestos sin la necesidad de que haya requerimientos, sino lograr conciencia de ello, de que ya van a saber que si omiten la presentación de una declaración se les va a requerir, lo cual lleva implícita una sanción.

Es una organización con una estructura a nivel nacional y a nivel local, aquí en la administración local, en el área en que yo estoy, somos ciento dos empleados, estamos en auditoría, que tiene diferentes procesos: gabinete, revisión de gabinete, visitas domiciliarias, revisión de dictámenes y la revisión de comercio exterior. La toma de decisiones, pues, es de manera jerárquica, porque hay un administrador, hay una reunión que es semanal, bueno, de hecho, hay dos reuniones semanales donde se toman las decisiones, respecto de todos los asuntos que se tienen en proceso y lo cual nos va a

generar emitir o no resultado de alguna revisión o cambiar procedimientos. Aquí se toma en consideración lo que es el auditor, el jefe de departamento y el subadministrador con todos los demás subadministradores y el administrador, es de la manera en cómo se toman las decisiones.

Las reglas de la comunicación, como son de manera directa, pues muchas veces, no se tiene, a lo mejor, la comunicación suficiente. Hay evaluaciones mensuales, para esto se presenta un informe de manera mensual, y se hacen evaluaciones bimestrales. Otro de los objetivos que se tienen que cumplir pues es el número de auditorías que se tienen que realizar, en el año y una cifra determinada de impuestos, donde ya interviene la presencia fiscal, porque hay otra recaudación que es sin que haya presencia fiscal, y en la que a nosotros nos toman en cuenta es la que se hace cuando hay presencia de la autoridad, a través de programas masivos o de auditorías directas.

- *Esos programas que ustedes tienen en su departamento, tienen como objetivo simplemente fiscalizar al padrón de contribuyentes que ya tienen cautivo o han tenido a bien, dentro de tu área de fiscalización, diseñar algún programa específico que tenga como objeto la búsqueda de contribuyentes que, definitivamente, no están en el padrón. Te voy a decir por qué, porque hay un dato muy trascendente, somos cuarenta y dos millones de población económicamente activa, de esos cuarenta y dos millones solamente veintiún millones están en el Registro Federal de Contribuyentes, y de esos veintiún millones de personas, estamos hablando físicas, doce millones están siendo trabajadores, o sea que traemos nueve millones de contribuyentes que son profesionistas, que son empresarios, etc., agricultores, ganaderos, y cualquier otra actividad relacionada, pero traemos veintiún millones de población económicamente activa que debería de contribuir y ni siquiera está en el padrón. Son datos que, incluso,*

nos ratificaba el Delegado del INFONAVIT, en una entrevista que se le hizo. Bajo ese contexto, ¿han tenido a bien, diseñar algo específico para detectar a esos veintiún millones de contribuyentes y aumentar lo que se conoce como la base de contribuyentes?

- Sí ha habido programas, aunque no son tan frecuentes. Sí ha habido, por ejemplo, se inscribió al RFC a varios comerciantes ambulantes, todo el comercio informal, se han visitado tianguis. De hecho, los programas masivos, precisamente, incluyen los tianguis, porque ahí son muchísimos y por toda la ciudad.

- *¿Esa actividad no se la acaban de ceder a la entidad federativa?*

- Sí, pero es en cuanto al cobro de los impuestos.

- *Únicamente, ustedes siguen con el ámbito de la fiscalización o, ¿puede ser mutua, de ambos?*

- Así es, sí, porque nosotros no revisamos ahorita lo que es (ininteligible...) de los contribuyentes, sino que el estado les fiscaliza,

- *Entonces, ha sido como más esporádico. Ahora, por lo que yo alcanzo a visualizar, efectivamente el SAT tiene diseñada una planeación estratégica, por todo lo que comentabas al principio. ¿Tú crees, como dice el cuestionamiento, que esta planeación administrativa, que esta planeación estratégica, que se ha diseñado dentro del SAT haya influido o influya? Esto significa que todos los departamentos saben que hay una planeación estratégica, todos los administradores lo saben, todos tratan de ir cumpliendo con lo establecido dentro de ella. ¿Piensas tú que esa administración interna dentro de su organización tenga como objetivo buscar la interrelación con el contribuyente para que este cumpla sus obligaciones de manera más adecuada?*

- Sí, así es.

- *¿Ese es el objetivo primordial? Benito hablaba de que se tiene un objetivo, que incluso el lo ve en los escritorios de los funcionarios. Nos platicas un poquito al respecto.*

- La misión, exactamente. Bueno, como comentaba, la misión del SAT es lograr que los contribuyentes cumplan de manera oportuna con el pago de sus impuestos. Se tiene, digamos para el año 2025.

- *¿No crees que son demasiados años para lograr que todo ese universo que no está registrado, alcancemos esa meta? Por un lado, te preguntaría: ¿no son demasiados años? y, por otro lado te haría el siguiente cuestionamiento: ¿en el sentido de que si esa misión que ustedes tienen definida abarca programas específicos, para buscar a esos veintiún millones de evasores?*

- Definitivamente sí, son muchos años, pero sí se ha avanzado, se ha logrado un avance muy considerable en cuanto al cumplimiento de las obligaciones. Ahora, yo creo que sí está encaminado a que todos los contribuyentes se inscriban al registro y que paguen sus impuestos de manera oportuna.

- *Muy bien, ¿algo más que quieras comentar de la planeación interna o de tu departamento de manera específica?*

- Bueno, el departamento realmente es muy pequeñito, pero son tres áreas diferentes, que son: la información de terceros, lo que es la Verificación de comprobantes fiscales y el Programa masivo. El Programa masivo es verificar las declaraciones que están presentadas, que estén de manera correcta. Hay varios programas que vienen de área central, en los cuales mandan alguna información, algún cruce. Por ejemplo, me llega un programa de cruce de información que se hace en base a las declaraciones informativas de clientes y proveedores, donde le informan a uno

que hubo operaciones con otro por “x” cantidad y entonces se auditan las declaraciones. Si no coinciden se le envía una notificación para verificar dónde está el error. En otra área, pues es de Comprobantes fiscales, ahí son visitas domiciliarias para verificar la expedición de comprobantes fiscales, que se expidan. Incluso, lo que comentaban, ahí se detectan contribuyentes que no están inscritos en el registro y que los que tienen ya un establecimiento, que los comprobantes que están expidiendo cumplan con los requisitos que están en nuestro código. Y en el área de compulsas es igual, es verificar la información que dicen que resultó, ¿no? y luego que si fue la operación que se llevó a cabo.

- *¿Tú piensas que tu departamento requiere una mejora en la estructura administrativa? Porque hay un comentario, hasta cierto punto muy triste, de la OCDE, de la Organización para Cooperación de Desarrollo Económico, que por cierto el señor Angel Gurría es ahora el titular, es un orgullo para nosotros que un mexicano esté presidiendo esa organización, en alguna lectura que tuve por ahí a bien revisar, la OCDE decía que el mexicano, una de sus causas de evasión, era porque tenía una cierta confianza en que no lo iban a llegar a detectar. Esto significa que el mexicano dice, yo voy a ser evasor porque para que la autoridad me cache, está bien difícil. Esto trae, como consecuencia que, a lo mejor, tu departamento requiere una mayor infraestructura, porque no tiene la capacidad administrativa de buscar el poder fiscalizar a todo el universo de contribuyentes y algunos, aunque están registrados y que no pagan adecuadamente, traen esa teoría, y bueno, en este caso, definitivamente pensaríamos en que se requiere una mejor infraestructura. Eso por un lado, ¿estarías de acuerdo en que sí se requiere y alguna manera, se moderniza más? Yo sé que deben de tener técnicas muy interesantes para detectar contribuyentes, pero la idea*

administrativa sería que también detectarán el universo de los no registrados. Por último, yo te preguntaría a ti que tienes la experiencia como autoridad fiscal, ¿cuáles piensas que son las causas principales por las cuales, el contribuyente mexicano no contribuye o no paga adecuadamente sus impuestos?

-Yo pienso que una de las principales causas para la evasión fiscal es, precisamente, la cultura fiscal, que no hay una cultura de pago de impuestos, por lo que ya comentaban también muchos compañeros dicen: “*Para qué pagan si se lo roban*”. La verdad, por ejemplo, en el área de auditoría todos los gastos están muy controlados, entonces, la verdad, para nuestro nivel, sí está muy difícil que algún funcionario pueda llevarse dinero del presupuesto.

- *Ahora, ¿han tomado algunas medidas de selección de las personas que intervienen en tu departamento, que es muy sensible, en el sentido de escoger gente que tenga no solamente una calidad técnica, sino una calidad moral para poder ejercer las funciones en el departamento en el que tú estás? Lo refiero, porque era la mala fama que tenían los compañeros de esos departamentos, mala fama que tuvieron durante mucho tiempo. Yo, incluso, conozco gente que hace algunos años trabajó, definitivamente no era la época de ustedes, es gente de otra época, incluso, todavía posee económicamente una situación muy positiva. Yo conozco dos o tres de ellos que ni siquiera trabajan y viven bastante bien. Fijate lo que sucedía en aquella época. ¿Se han tomado algunas medidas al respecto, para la selección de la gente que va a llevar funciones?*

- De hecho, sí, pero ahorita el personal que está tiene muchos años trabajando, la mayoría tienen entre diez y veinte años ahí trabajando, yo en lo personal tengo diez años en el SAT. También yo he ascendido, como auxiliar de auditor y he subido de

nivel poco a poco. Y ahora se ha seleccionado al personal de manera muy estricta, precisamente para tratar de ver que no haya auditores que traten de llevar la auditoría fiscal con beneficios personales. Y realmente es muy poca la gente que se ha cambiado, o sea, que haya rotación de personal, pues.

-¿Alguna otra situación que puedas comentar respecto a la evasión, a parte de la cultura fiscal?

- Sí, también la falta de asesoría adecuada, porque yo, en el departamento en donde estoy, veo muchos contribuyentes que dicen que no son apoyados, a veces por sus contadores.

- No internamente, sino externamente, ¿verdad?

- De manera externa. Y en cuando a financiamiento, muchas veces lo hacen conscientemente de que viene el pago de nóminas, entonces, le pago mejor a mis empleados y los impuestos los dejo para después.

ALUMNO 9. Fabiola Palomino

- Bueno, yo trabajo en el Servicio de Administración Tributaria, en mi organización definitivamente sí se aplica el proceso administrativo, está la planeación, viene desde el Plan nacional de desarrollo que tenemos. Todas las dependencias, todas tenemos un Programa nacional anual, entonces, planeación sí la hay. La organización también se lleva a cabo, se distribuye el personal a cada área, dependiendo de los planes que se vayan a realizar, en qué área hay que reforzar el personal, en qué área hay que reducir el personal, los presupuestos asignados a cada área. Entonces, la organización está también presente. La dirección la realizan los altos mandos, es definitivamente para ellos, igual que el control. Tiene el SAT bien claro el objetivo que va a alcanzar, en el caso de asistencia al contribuyente su objetivo es una Hacienda

electrónica, en eso he trabajado los últimos años, hay resultados palpables, viene desde el nuevo esquema de pagos que se implementó en el 2002; después se hizo la apertura para los (inaudible) en Internet, este año se volvió a retomar, de hecho hubo algunas fallas, en cuanto a que se saturó por los trámites incorrectos de los contribuyentes, porque no es lo mismo hacerlo con asesoría que hacerlo cada contribuyente, a lo que piense que es lo correcto. Entonces, se eliminó la opción del uso del Internet. Sin embargo, todas los demás movimientos se pueden hacer por Internet que son los cambios de la situación fiscal. El único trámite que se realiza ahorita en papel, es el cambio de domicilio y se está planeando que también sea por Internet. Para el próximo año, todo va a ser electrónico. Hay programas, aparte de todo lo que se hace para hacer la Hacienda electrónica, para hacer que la información le llegue directamente al contribuyente, facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones.

- *Cita electrónica, dijiste cita, ¿verdad?*

- Para volver a la Hacienda electrónica, o sea, todos estos trabajos son para que todo se haga de manera electrónica, que el contribuyente no tenga que desplazarse, que se disminuyan sus costos administrativos, para cumplir con sus obligaciones. Todos los esfuerzos se han ido viendo, las firmas electrónicas que hay, hoy en día, no solamente para los obligados como las ETR o los ..., para cualquier persona con su FEA que es una ... avanzada, ya no tiene que ir a una oficina a que le digan qué situación tiene en el registro, puede entrar en Internet y ver qué obligaciones, qué domicilio, qué declaraciones presentadas. Se ha trabajado mucho en eso, es el proyecto más importante que tiene el SAT en su plataforma, que va a llegar el momento que no tengan que ir al módulo, todo va a ser electrónico y, bueno, en mi caso la asistencia al contribuyente sólo va a ser de intermediario entre el contribuyente y las áreas que dan

la respuesta, por ejemplo, una devolución, uno recibe el requerimiento de qué paso con mi devolución y uno lo turna al área de atrás, lo llaman el *back office*, nosotros somos el *front office*, la cara de Hacienda o del SAT. También ya se va, como plataforma, a eliminar el que uno tenga que ir al área, ya sea auditoría, ya sea recaudación, ya sea jurídica, sino que todo va a ser electrónico, o sea ya no va uno, se lo mandan a uno electrónicamente, es un proyecto muy ambicioso.

- *Hay algunas áreas ya están que funcionando así, como la de Víctor, ¿no?*

- Sí, en cuanto a lo que es el contribuyente, es un proyecto muy ambicioso, porque se ponen, días en los que me tienen que responder a mí y yo, responder al contribuyente. A parte de facilitar los trámites al contribuyente, que es lo principal, se han mejorado los servicios, se ha pensado mucho en la calidad de los servicios, está vigilándose mucho la calidad, mensualmente nos están evaluando los conocimientos, lo que es asistencia al contribuyente se certificó ISO-9001-2000, está en proyecto la certificación individual de cada servidor público. Yo ya estoy certificada.

- *¿Cuál fue tu proceso de certificación? ¿Eso lo están exigiendo ya a todos los servidores públicos?*

- Se supone que va a ser, a futuro, un requisito.

- *Ok, ¿cómo fue tu proceso, Fabiola?*

- Bueno, la verdad no fue así como avisado, yo cuando llegue aquí de asesor en abril del 2003, se nos mandó una evaluación en línea a todos los asesores de ahí. En algunos meses, nos llamaron a dos, a unas evaluaciones posteriores, se hicieron casos simulados ... con todo este caso ¿qué haces? Después vino otro proceso en el cual nos fueron a ver de manera presencial, cómo recibe uno al contribuyente, cómo lo atiende,

la actitud, el saludo, el protocolo que es obligatorio en la asistencia, el tiempo de atención y, bueno, pues de ahí ya nos mandaron llamar a dos personas.

- *Muy bien, Fabiola, algo más que quieras externar de toda la organización, de toda la planeación que estás llevando.*

- Ok, la toma de decisiones la realizan, básicamente, los mandos altos. Sí se toman en cuenta los resultados que ha tenido la organización, el rumbo que lleva el país, el plan que ... debemos de alcanzar alineados con ellos; o sea, sí se toma en cuenta todo para la toma de decisiones pero, a veces, también influye mucho lo político, ¿no? El resultado que tienen que ver en este momento justamente; ha habido planes muy al vapor, que se han tenido que sacar por dar un buen resultado, aunque después sabes que eso ya no va a funcionar. Pero, en sí, el avance ha sido bueno, la transformación ha sido buena. Se está trabajando, también, en la actitud de la gente como servidor público, de que estamos para servir, que se dé una atención, no solamente de calidad, sino también de calidez. Nos vigilan diario, diario hay una evaluación, de hecho, ahorita tenemos una empresa externa que en cuanto sale el contribuyente, les preguntan todo. En este momento se hacen encuestas tanto electrónicas como al contribuyente que sale. La ISO-9001 nos ha venido a revolucionar, a exigir diario la mejora continua. El rumbo que lleva es una mejora total para la organización, la comunicación es buena, porque existe el correo, la comunicación más que nada son las directrices diaria, lo que se va a hacer lo que no se va a hacer, a quién se le va a dar prioridad, a quién no. Sí hay mucha comunicación; nada más que en algunos momentos siento que, como personal, no existe el ... como un ser humano, sino se va a hacer esto y tenemos que hacer todo esto, viene la campaña anual se va a hacer todo esto, pero hay poca consideración a lo que es el ser humano como persona, como ser

humano, eres empleado pero se olvida mucho el aspecto humano en la organización. Siento eso. Y pues, no hay una retroalimentación de la gente que está plenamente en la operación, sino que las retroalimentaciones siempre son arriba, abajo nada, sólo llegan instrucciones y, de hecho, la mayoría de la cultura de la gente es de recibir instrucciones, es poco el personal que aporta, que propone y la mayoría está en espera de...

- *De recibir instrucciones, sí. La verdad interesante, yo creo que la mayoría de los que estamos aquí no sabíamos todo lo que a diario tienen ustedes que realizar, es muy trascendente, pero yo alcanzo a detectar dos situaciones que, incluso, son agudas. Una, el no tomarlos como seres humanos, eso dentro de la Teoría de las organizaciones es súper sensible, porque hay muchos teóricos que dicen que es la esencia de cualquier organización y yo coincido con ellos, porque pienso que eso es lo más trascendente, son los que mueven la organización, ustedes como seres humanos. Y, dos preguntas más, la primera sería, entonces, ¿tú piensas que toda esta planeación estratégica que tiene a bien llevar a cabo el SAT, de alguna manera, ha dado muchos frutos y ha cumplido con el ámbito de tener una buena interrelación con los contribuyentes y un mayor acercamiento hacia ellos? Pero, ¿no crees que una segunda fase de un proyecto de planeación estratégica es, no solamente darle la bonita cara a los que ya están registrados, sino tratar de darle la bonita cara a los no registrados para que estos se acerquen?*

_Hay un proyecto también, que comenzó desde el año pasado, muy importante que es el programa “Cumplimiento Voluntario”, y en su primera fase fue el PAR, el Programa de Actualización al RFC. Esto es, salía la gente a la calle, llegaban a

cualquier negocio y preguntaban: ¿está registrado?, ¿está registrado? Sí, tenían que checar que efectivamente estuviera en el régimen correcto, que el negocio que está registrado ahorita es el que está en la base de datos, sino, pues cambiarlo. De hecho, la gente iba a hacerles propiamente el trámite ahí, en su local, en su negocio, en su casa y si no estaba registrado, bueno, pues se extendieron millones de cartas: “*Oye pues te detectamos que estás trabajando, o estás rentando, pues insíbete*”, hubo doctores, profesionistas, hubo cartas al sector turístico sobre todo, pues detectó mucha evasión ahí. Sí se estuvo trabajando mucho.

- *En qué sentido, ¿en qué sentido sienten que hay mucha evasión en el sector turismo? Hay muchos ingresos por el turismo que no se registran, pero muchísimos, pero ¿a qué te refieres, a los hoteles, por ejemplo?*

_Sí, de alguna manera, en algún momento, me tocó fiscalizar las propinas, eso por ejemplo nadie las declara, en absoluto, y es un ingreso también fuerte. Entonces hubo el PAR, pero cuando vino el presupuesto del año pasado, la cámara no quiso aprobar ciertos recursos para continuar con el PAR, entonces, aunque se sigue realizando de manera muy reducida, sí se vino abajo, porque era un proyecto de ... muy fuerte, con eso de que se aprobaba, no se aprobaba ...

- *¿No afectaron las posibles reformas del código que iban a correlacionarse con ese programa, el hecho de que siguiera adelante el programa?*

_Todavía no estaban tan fuertes los formatos, todavía no había tanto, ahorita pues ya están ¿claras...? en el momento era el presupuesto, el que se presentó el presupuesto y la cámara dijo esto no, esto no, y de las no aprobadas fue el PAR, entonces ahí se suspendió el programa, pero ese programa era eso, actualizar el RFC, inscribir a los que no están inscritos. Yo digo, si soy franca, el PAR nunca va a llegar a un tianguis,

va a ir al lugar donde realmente está la evasión, porque va en riesgo la integridad de las personas, para eso hay otras áreas, auditoría, nada más como asistencia, de hecho alguna vez sí llegaron a ir a tianguis y salieron corriendo, no es fácil llegar con esa gente, entonces hay áreas relacionadas a eso. Pero, realmente donde está la evasión la autoridad no entra completamente, porque hay muchos intereses.

A mí me tocó claramente cuando estuve en aduanas, bueno uno detiene ahí tres cajas, y realmente ¿el tráiler que entró con todo el contrabando? ..., o sea, sí llegaron a haber ocasiones en que uno detiene un tráiler y le llegan armados y qué te queda, ¿no? Entonces, esas cosas están identificadas, o sea quién fue, ya se fueron, pero están los datos, o está esto, o es el mismo proveedor que está mandando esos pedimentos mal y la autoridad como que “*se hace de la vista gorda*”. Se tienen identificados algunos sectores donde puedes llegar directamente, pero hay muchos intereses que no se quieren tocar, como comentaba el compañero, no es el momento de entrar a registrar a esos contribuyentes o de entrar a atacar esos contrabandos, por la situación política del país. Entonces, sí se han hecho muchos esfuerzos, pero hay otros lugares donde no se puede hacer lo que se debiera.

- *Muy bien, Fabiola, muchísimas gracias, es muy interesante saber que están trabajando en todo eso.*

_ (Rocío Zúñiga) Perdón, ¿su certificación es del colegio de contadores?

_ Es ISO-9000.

_ No, es interna. Licenciada.

ALUMNO 10. María del Mar Montes Díaz

_ Bueno, pues, en el municipio, nosotros sí tenemos un proceso administrativo, digamos, en algunas materias o en algunos temas estrictos, como manuales por ejemplo

de operación para cuestión de entrega recepción de la administración, para la adjudicación y la licitación de obra pública, de proveedores, todo esto sí lo tenemos bastante reglamentado. En normativa interna y, también, en normativa estatal. Entonces, en base a eso. Es fácil trabajar porque ya son documentos preestablecidos sobre los cuales hay una capacitación constante, permanente. Respecto de los temas que vayamos cursando, pues son sobre los que se va capacitando la gente. Sin embargo, también, desde luego, hay una ley de procedimiento administrativo para el estado y municipio en donde te establece exactamente, cómo tiene que ser cada acto administrativo que emite la autoridad, qué requisitos debe tener, en dónde debe de estar sustentado, cuál es la fundamentación, cuál es la motivación, todos los recursos que debe de contener, cómo se va a dar el trato a cada una de las peticiones de los ciudadanos. Sin embargo...

- *¿Sí sientes que lo están cumpliendo?*

_Lo que pasa es que como es una cuestión, casi te podría decir, tan automática, entonces ya tienes hasta una forma predeterminada de dar contestación a los asuntos. Sin embargo, y es ahí donde quiero hacer el paréntesis, son setenta y cinco mil ciudadanos en el municipio frente a trescientos servidores públicos, te estoy hablando de trescientos servidores públicos, incluyendo a las personas que se dedican a la jardinería, intendencia, a servicios municipales, al alumbrado, al drenaje, a la basura, y bueno, yo creo que, poquitos más poquitos menos, pero los que atendemos peticiones ciudadanas y resolvemos las cuestiones que nos plantean, debemos de ser cien para setenta y cinco mil. Eso significa que atendemos setecientos cincuenta ciudadanos, como si fuera por gotero, por servidor público, setecientos cincuenta ciudadanos por servidor público. Entonces, desde luego la realidad nos rebasa, toda esta preparación y toda esta reglamentación nos rebasa. Yo, si se tratara de la iniciativa privada, pues me

pregunto un profesional, ¿sí podría atender setecientos cincuenta clientes? y esto es lo que hace complejo, lo que hace poco eficiente que podamos, en todos los asuntos ser exhaustivos en el procedimiento administrativo. No lo podemos ser, desde luego. Por eso, existen tribunales en contra de actos administrativos o en donde se violentan los derechos de los ciudadanos por no estar cumpliendo cabalmente las leyes, y te puedo decir que tiene una gran fama esos tribunales, tienen mucha afluencia de juicios y, la verdad, es que hay, muchas veces, en que se les otorga la razón al perjudicado, o al ciudadano perjudicado pero más son en cuestión de la forma que del fondo, en la forma es un “*talón de Aquiles*” para todos los servidores públicos, acotar perfecta e impecablemente un acto administrativo, de acuerdo a la Ley de procedimiento administrativo. ¿Por qué? Porque te señala cosas, por ejemplo, en todas tus respuestas que le des a un ciudadano, porque absolutamente todas y cada una de las decisiones que emitas se llaman actos administrativos, cada uno de ellos tendrá que tener todos estos requisitos. Entre ellos, por mencionarte alguno, dice que: “*Tendrá que establecerse el recurso que procede, o sea, el medio de defensa que tiene el particular para ir en contra de tu decisión*”. Entonces, bueno, eso por decirte alguno de veintitantos requisitos que tiene el acto administrativo, imagínate tú la complejidad de en todos los oficios poner: “*Y tiene usted tantos días para interponer el recurso administrativo consistente en el recurso de... y responder a tal ciudadano*”, eso es muy recurrente.

Entonces, sí, en realidad nos rebasamos. ¿En qué sí se aplica impecablemente? En licitaciones, adjudicaciones de obra, proveedores, entregas recepciones, en tiempos precisos que nos establece la ley para cuentas públicas, para Ley de ingresos, para presupuestos de egresos, para informes de las entidades para municipales

- *Todo eso ayuda, un poco, a evitar en sí la mala fama que se tiene de los funcionarios públicos, en el aspecto de la corrupción, ¿verdad?*

- Sí, desde luego, junto a esto hay una Ley de responsabilidades de servidores públicos y conjunto a eso también hay tipos penales como el abuso de autoridad en donde están claramente tipificadas o desarrolladas las conductas que pueden constituir un delito por parte de un servidor público, en ejercicio de sus funciones, desde luego, usar información privilegiada, el hacer uso de la autoridad o del poder que tú tienes para impedir que se lleve a cabo una ley o que se lleve a cabo en exceso, favorecer a familiares o amigos, etc., a lugares de donde somos socios. Hay una serie de personas ahí, en donde aceptemos cualquier dádiva, ahí hay un delito, eso está tanto en la ley de responsabilidades de servidores públicos de estados y municipios, las sanciones son administrativas, como en el código penal del estado, que las sanciones como son penales tiene penas corporales y en su caso a veces económicas, pero la pena corporal es la cárcel, hay un delito que se llama cohecho, que es específicamente aceptar o recibir o proponer o pedir alguna dádiva por la que se intercambia el servicio público, porque aquí hay que recordar, que los servidores públicos ya tenemos un sueldo, que proviene de los impuestos, precisamente, que pagan los particulares respecto de todas las contribuciones, respecto de los derechos que causan a los impuestos, a los que son sujetos. En ese sentido pues está estrictamente prohibido recibir cualquier dádiva, ni en dinero ni en especie, ni un *rolls royce* del año fuera, ni un viaje a ningún lugar, ni un *rolex*, ni quinientos pesos. Eso ocurre mucho en otros estados, en el poder judicial es muy común que para que te hagan las diligencias, llegas con el actuario y entonces le dicen, pasa mucho con los abogados del Distrito Federal, son los que tienen fama, son los que llegan a los juzgados de provincia, o a los juzgados metropolitanos, “*quiero*

estos expedientes con un número de expediente”... y abajo el billete de cien, doscientos, quinientos o mil pesos. Esta práctica, en Querétaro, no tiene mucho éxito, al contrario, está posicionado dentro de los estados menos corruptos, dentro de los cinco estados con menos corrupción. Yo creo que no se escapa, seguramente alguno, algunos funcionarios públicos, sobre todo los que están susceptibles a gestiones o actividades en donde es recurrente el ofrecimiento de dinero. Inspecciones, por ejemplo, es muy típico de los inspectores de alcoholes, los inspectores de salubridad, las licitaciones, es muy común encontrar que puede suceder esto. Sin embargo, te puedo yo decir que se trabaja profundamente a partir de que hay declaraciones patrimoniales, de las autoridades y que bueno, tienes que explicar exactamente cada peso y cada centavo de dónde proviene y, sobre todo, hacer un cotejo de tus sueldos y tus ingresos provenientes de otras ramas, actividades, y si éstas no son comprobables, bueno, un servidor público está impedido para desempeñar cualquier otro empleo, cargo, comisión administrativa pública o privada, solamente puede desempeñar los asistenciales, que son voluntariados y todo esto, los de investigación y los de docencia. ¿qué significa? Que por estas razones no te puedes hacer rico.

Los voluntarios no ganan un centavo, los catedráticos y los investigadores tampoco se hacen ricos, entonces, esto significa que un servidor público, incluso a partir de cierto ingreso mensual, tienen que hacer su declaración, no en lo automático, como lo hace ya el patrón de empleados públicos, que es en general la secretaría de finanzas o el tesorero municipal por todos, sino que a partir de tales y tales ingresos tienes que hacer tu declaración individual, como persona física y presentarla y tal y, tal y, aparte, las declaraciones patrimoniales de tus ingresos, de tus egresos, tus bienes, muebles e inmuebles. De, sí, explicar las variaciones, de transparentar de dónde provienen los

recursos, incluso tienes la alternativa, desgraciadamente todavía no es una obligación, de hacerlo público, de publicarlo y de aceptar que cualquiera pueda tener acceso a esto. Mientras tú no lo autorizas, sí puede tener acceso los órganos de inspección y verificación de estos asuntos, de auditoría, de fiscalización. Entonces, bueno, en términos generales es eso, sí tenemos específicamente en algunas materias, en algunos actos muy apegados a reglamentos concretos, pero en términos generales, la realidad nos rebasa cuando tenemos que atender a tantos ciudadanos, cuando, generalmente, todos los días se emite un promedio, por ejemplo en mi oficina, de cien oficios diarios, cuando tengo solamente dos secretarías, entonces es complejo sacar en este ritmo de trabajo, ese nivel de eficiencia en el contenido.

Ahora, mi área no es la de impuestos o la de contribuciones, no es la de recaudación. Sin embargo, lo que sí yo he visto, es un círculo vicioso que se convierte en virtuoso, a partir de que los ciudadanos tienen más confianza en sus servidores públicos, cuando ven que el dinero sí se está yendo a obras, sí se está yendo a programas, sí se está yendo a servicios, sí se está yendo a gasto corriente, aunque sea, pero que se está aplicando y que se está evidenciando, entonces tienen más confianza en pagar, entonces, en la administración municipal de este trienio, hemos incrementado un ciento y tantos por ciento los ingresos que teníamos de cuando entramos. Esto nada más puede provenir de dos causas, una de dos o las dos: o eran ingresos que no se reflejaban porque no se declaraban, porque no se decía nunca que se tenían, o bien porque la ciudadanía está teniendo más confianza al ver que hay servidores públicos en donde no opera la corrupción, en donde no opera el que se hagan ricos a partir de los ingresos públicos, las arcas municipales. Entonces esto, conjunto con una serie de medidas, por ejemplo, todos los ingresos municipales que se tienen a partir de impuestos son, de acuerdo a la

constitución, impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria, estos son prediales, traStado de dominio, divisiones, subdivisiones, etc.

- 1983, *reforma a la Constitución*.

- Sí, en el 83 y en 2001, en este sentido tenemos que las bases de todos nuestros impuestos son las tablas de valores catastrales, de todos nuestros inmuebles, ¿por qué si el objeto del impuesto es un inmueble, pues el inmueble deberá estar tasado mediante un mecanismo eficiente? Todos sabemos que, anteriormente, el valor catastral que tenía era absolutamente irreal y dispar de la realidad, o sea, había un valor comercial, un valor catastral y un valor real. Entonces, el valor real era el que verdaderamente arrojaba un avalúo de un perito certificado y reconocido, con una serie de instrumentos de evaluación científicos, el avalúo catastral era el que ponían en catastro que, yéndonos un poco más a fondo, el catastro establece los valores catastrales, en base a una propuesta que los colegios de valuadores hacen a los municipios, estos municipios junto con los ciudadanos hacen un consejo catastral y revisan estos valores, que estos valores sean correctos y se los proponen a la legislatura del estado, estos a través de sus comisiones y luego, en pleno, los aprueban y se le dan a catastro, para que sobre de esos sean los fijos para cada uno, pero estos no se actualizaban, éstos variaban nada más por “*tapar el ojo al macho*”, de un peso a otro, cada año. Entonces, desde luego estaban totalmente alejados de lo que era la realidad del valor, y, bueno, arriba de esto existía un valor comercial que era lo que la oferta, la demanda, la zona, que estuviera en boga, la situación económica, arrojaba para vender y comprar. Al final, esta administración, en mi experiencia, sí se ha dado a la tarea, bueno nuestro presidente municipal es un ingeniero, tiene maestría en ciencias de la construcción, tiene maestría en valuación, se dedicó mucho tiempo a la valuación en

materia privada. Desde luego un poco los municipios adquieren la profesión de los titulares de sus áreas, entonces al estarse contagiando de este impulso en materia de valuación, que venía muy impregnado por parte de mi jefe, se dio a la tarea de que estos elementos de valuación fueran verdaderamente los reales y que éstos fueran los que se propusieran a través del cabildo a la legislatura y así se hizo. Desde luego saltaron leones por todos lados, porque la actitud normal del ciudadano es querer siempre pagar lo menos, siempre estar obligado a lo más fácil. Sin embargo, pues al principio si nos reflejó muchas incomodidades o inconformidades. No tanto quejas, porque cuando el ciudadano tiene un sentido común y un sentido cívico y le compruebas su valor, en cuanto a mediciones científicas, pues tampoco te puede decir que no, que te quiere seguir pagando dos pesos.

- *Entonces modernizaron toda la base inmobiliaria y eso, a lo mejor, fue una de las pautas para incremento de la recaudación.*

- Desde luego, y también la gente, o sea, tenemos registro de que la gente que estaba morosa por muchísimo tiempo, esa misma gente es la que se acerca a decirnos vengo a pagar, vengo a estar al día, a estar al tanto, porque lo ven también en obras, en servicios, en programas y eso, bueno, es lo que te digo que se ha convertido, de ser un círculo vicioso en un círculo virtuoso.

- *Muy bien, ahora, ¿piensas tú que toda esta serie de actitud de la gente que trabaja en organización municipal, donde tu desarrollas tu actividad, ha hecho que el contribuyente sea más cumplido?*

- Yo creo que sí ha habido avance. Sin embargo, por mucho, debajo de la expectativa que hubiéramos querido como servidores públicos. Por mucho, debajo de lo que yo, a título personal. Te puedo decir que a mí, la visión que tengo desde que

estoy en puestos, bueno, por supuesto ha sido totalmente, cobrando una conciencia y una responsabilidad con mi país en materia impositiva, mucho mayor a la que, pues, creo tiene cualquier ciudadano y, por ende, me siento como obligada a promover y a fomentar esta necesidad de la contribución. Sí ha habido avances, por ejemplo, las inspecciones que hacemos de que no haya obras en construcción sin permisos, de que no haya actividades clandestinas y que tengan una licencia, los prediales estamos exhortando al pago continuamente, de que se invita realmente a ciudadanos reales, que existen, a los consejos catastrales que de repente les llega un día la invitación a que formen parte en una participación ciudadana, legítimamente, en un consejo junto con sus autoridades. Todo esto ha hecho que avance.

- *Es importante esto último que dijiste ya que, por ejemplo, no sé si se han percatado de que a partir de que entró en vigor el impuesto a la nómina, aquí en Querétaro, el año pasado, en el 2005, definitivamente tuvo un ¿sobreseimiento?, sobre todos los juicios de amparo, porque aparentemente se justificó el destino específico del impuesto y se creó un comité de seguimiento de la percepción de la contribución, entre particulares, entre empresarios y funcionarios, y se señaló como exposición de motivos que esa contribución iba a tener un destino específico, que era el de traer agua a Querétaro. Entonces, eso hizo que todos los contribuyentes quedaran tranquilos, todos los que se habían amparado, como sabemos que es una necesidad sobre todo en Querétaro, se quedaron sumamente tranquilos, por esa situación y, prácticamente ni ganó la autoridad ni ganó el contribuyente. Ahora, por último yo te preguntaría, ¿cuáles piensas que serían las principales causas por las cuales los mexicanos no contribuyen?*

- Pues me parece que es falta de una cultura y de un compromiso, que venimos, quizá, arrastrando desde hace siglos, quizá las culturas indígenas precolombinas

- *¿Tendríamos que ser sometidos, como le hacían los aztecas y así sí cumplían todos y contribuían?*

- Sí, entonces, creo que es la repetición de la actitud que hemos visto de nuestros antecesores, y voy a hablar en forma genérica, porque, por supuesto que hay quien paga impuestos, quienes pagamos impuestos, quienes lo hacemos impecablemente y estamos comprometidos, pero aquí, mexicanos somos en plural, no quiero hablar por unos y otros o hacer diferenciaciones, pero sí me parece que falta mucha cultura cívica. Por un lado, falta motivación, sobre todo para hacer que la participación ciudadana sea eficiente, y activa y que se transparente. Por supuesto, esta cuestión de la corrupción en las esferas de los funcionarios, alienta a incumplir o a evadir la obligación impositiva que tienen los ciudadanos, pareciera que son dos cosas distintas. De hecho, yo, si tuviera alguien que recomendarle, como dándole una asesoría, no me parecería una cuestión absolutamente necesaria de desempalmar una de la otra. No porque tu funcionario público, no porque tu presidente municipal, tu gobernador sea corrupto, tú tienes la obligación de participar o de ser copartícipe de esa delincuencia o esa corrupción. Entonces, no pago impuestos, entonces me quedo yo mis impuestos que son para el país, o sea el dinero que está quitándole él al país, es del país y el dinero que tú estás dejando de contribuir, tampoco es tuyo, es del país. Entonces, esas son dos cosas diferentes.

- *No hay que romper el Principio de reciprocidad.*

- Claro, entonces, ahí tenemos que romper con esa vinculación que en los estratos socioeconómicos medios y bajos está muy arraigada, esa es la típica respuesta que yo

me he encontrado cada vez que voy y me aviento un discurso sobre el pago de los impuestos, qué me dice la gente: “*Sí, pero, ¿para qué pago impuestos si los servidores públicos son sujetos de corrupción?*”. Pues sí, pero independientemente de a la bolsa de quién se vaya, ese no es el problema tuyo, tu problema es cumplir con tu obligación, o sea, que los demás sean incumplidos o delincuentes, o lo que tú quieras, ese es problema de ellos. Aquí, a partir de nuestro deber unipersonal es que podemos avanzar, si queremos seguir haciéndolo como un engranaje imperfecto, pues va a seguir siendo absolutamente imperfecto y seguir sin funcionar. Entonces, esa es una, la otra, me parece que también es necesaria una simplificación administrativa. Yo soy defensora de alegar sobre leyes fiscales, porque han sido “*parchadas*” de todas las evasiones, ha sido la defensa o la contra defensa o la defensa de los ciudadanos, y que ha recaído en evasiones y en engaño. Pero, al final del día, el día de hoy, pues, tiene que haber especialistas en impuestos, muy estudiosos, pero realmente se necesita de mucho tiempo de estudiar, de leer, de mucha actualización, mucha capacitación, tiene que ser permanente. Que un ciudadano con educación promedio quiera acceder a poder evaluar las diferentes alternativas que tiene para contribuir, pues es un irreal, tiene que contratar los servicios de un contador, no puede hacerlo por sí mismo, el contador y el abogado muchas veces son de las personas con ética profesional, pero muchas otras no lo son y oímos todas las historias del mundo, de que el propio abogado o el propio contador fue el que le recomendó mal y luego se peló con sus impuestos y tal.

Entonces, sí me parece que es necesaria, también, una simplificación administrativa, que bueno, desde luego, tengo y tuve familiares trabajando en Hacienda, tengo compañeras trabajando en Hacienda, entonces todo lo que oigo, todo lo que veo, todo lo que estoy al tanto de sus exámenes, pues me parece que son pasos muy importantes

y definitivos. Falta mucho por hacer, por supuesto, pero desgraciadamente, esto de la cultura, con el número de servidores que tenemos destinados para este ramo y contra esta actitud de creencia o idiosincrasia o, sí claro, falta de civismo, nos arroja, me parece, a un incumplimiento de obligaciones fiscales.

– *Muchas gracias, licenciada.*

Introducción entrevistas a evasores fiscales.

Logramos localizar a varios ciudadanos que se consideran evasores fiscales a través de un grupo de profesionistas que en este momento se encuentran estudiando la Maestría en Impuestos en el Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Querétaro. No fue fácil, por la desconfianza por parte el entrevistado, en el sentido de que la información se pudiese proporcionar a la autoridad hacendaria. Se diseñaron los cinco cuestionamientos de este instrumento y nos limitamos a que el entrevistado contestase, hasta donde el creyese pertinente, sin exigirle, en ciertos casos, mayor profundidad, por el temor señalado e iniciamos con ellos una charla muy directa sin preguntarles su nombre.

A continuación, presentamos la transcripción de las mismas:

Transportista

Víctor Vega Villa: Me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Transportista: Somos una empresa de auto transporte especializado de personal desde hace 9 años y, la verdad, nunca se han pagado correctamente los impuestos.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de los impuestos?

T: La falta de liquidez.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de contribuciones?

T: Creo que no, los contribuyentes cautivos somos pocos y a esos nos están sacando todo lo que pueden, es decir, se paga impuestos hasta por respirar y, en cambio, a los que no están cautivos no les piden nada, eso hace que haya una gran diferencia entre unos y otros y por lo mismo hay una competencia desleal, porque al no tener que pagar impuesto ellos pueden dar precios más bajos.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

T: Que no cobraran tantos impuestos y que le cobraran a todos, aunque sea un poco y así sería menos carga para todos. ¡Ah!, y que no sean tan rateros,

VVV: Si observara que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿Se convertiría en un verdadero contribuyente?

T: Sí, si hay resultados y tuviéramos un país de primer mundo, claro que pagaba.

Lavandería y Tintorería

Víctor Vega Villa: Me podría usted señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Lavandería y Tintorería: Mi actividad es el de lavandería y tintorería, y hace aproximadamente un año que tengo negocio. No he cumplido adecuadamente con mis obligaciones fiscales, porque estaba esperando que mi negocio dé lo suficiente para cubrir mis necesidades, además necesito orientación respecto de profesionistas que me puedan orientar fiscalmente a efecto de cumplir correctamente con el pago de mis impuestos.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

L y T: Por las mismas razones que ya le expuse

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

L y T: Se considera que la Secretaría de Hacienda debe cumplir con su función, no obstante que ponen muchas trabas, hacen dar vueltas y vueltas, se necesita que apoyen a efecto de no perder tiempo, ya que soy ama de casa y atiendo la lavandería.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

L y T: Que sean honestos y responsables, toda vez que se cree que el pago de los impuestos se utiliza para otros fines (que se queda en los bolsillos de algunas personas o servidores públicos), además deberán dar confianza para que nosotros los

contribuyentes nos podamos acercar sin ningún temor y podamos cumplir con el pago de nuestros impuestos.

VVV: Si ha observado que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

L y T: Creo que sí se ha invertido en algunas obras públicas, aunque hay otras inversiones que no nos llevan a nada y que son muy pocas personas las beneficiadas, considero que se debería dar un mayor apoyo a las personas que viven en las áreas marginadas y en comunidades aledañas que viven en extrema pobreza. Sí me voy a convertir en un contribuyente y ojalá que el pago de mis impuestos se aproveche para apoyar a toda la gente más necesitada.

Estilista

Víctor Vega Villa: Me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Estilista: Desde hace 10 años, como estuve trabajando con algunas personas en estéticas establecidas, no pagué ningún impuesto, en algunas me tenían como comisionista, pero nunca firme ningún papel ni pagué ningún impuesto, en una estética en donde trabajé algún tiempo, me di cuenta de que no declaraban totalmente sus ingresos, pues no registraban todos los servicios que prestaban, éramos varios estilistas, nos daban comisión y la verdad a mí no me interesaba si pagaban impuestos o no, pues yo lo que quería era mi dinero y a los otros empleados no los tenían en el Seguro Social. Ahora, al independizarme, me di de alta en el Régimen de Pequeño Contribuyente, inicié operaciones en el mes de enero, lo que sí, aún no tengo licencia de funcionamiento y, la

verdad, no sé qué más me falte, la cuota que tengo creo que es más o menos apegada a mis ingresos.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

E: Pues la verdad es que veo que el dinero que recibe el gobierno no lo emplea en mejorar sino que más bien se lo roban. En el Seguro Social es pésimo el servicio y no hay las medicinas que se requieren, las carreteras están en mal estado y las cuotas que cobran son muy altas, lo que sí nos damos cuenta es que los sueldos de los funcionarios públicos son muy altos, está bien que ganen bien para que no sean tan rateros, pero, por ejemplo, los diputados ganan muy bien y no hacen nada. Además, ahora, con las elecciones se gastaron mucho dinero que se podía haber aprovechado en otras cosas y así, a simple vista, es lo que yo veo. Y no voy a pagar impuestos sabiendo que no se van a aprovechar en beneficio de todos.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

E: Pues más o menos, tiene uno la ventaja de la asesoría gratuita en la que nos orientan lo que debemos hacer, lo malo es que como no tienen mucho personal a veces tienen mucha gente y también está uno sujeto al humor de la persona, pero creo que aún les falta promoción y explicar de manera sencilla lo que debemos de hacer para el pago de los impuestos. Se supone que hay simplificación y para mí no lo hay, algunos trámites para la apertura de mi negocio se me han hecho complicados, será porque no sé nada de esto, es estar vuelta y vuelta con uno y otro papel, hasta que todo esté bien

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

PI: Que las cosas fueran más simples, pues aunque uno acuda a la oficina y le digan cómo, no es tan sencillo. Lo bueno sería que no tuviéramos que ir a preguntarle a un contador, pues vamos con él porque no tenemos ni idea y tenemos que pagarle, también ahora con lo de los medios electrónicos parece muy bueno, pero creo que hay mucha gente que todavía no aprende y va a necesitar de una persona que lo ayude. De alguna manera facilitar el pago de los impuestos, formas sencillas, fácil de entender y explicar a las personas el porqué deben hacerlo correctamente.

VVV: Si observa que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público. ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

PI: Sí, si viera que mejoraran los servicios médicos, la policía fuera buena en verdad, que los funcionarios públicos no tuvieran sueldos tan altos sino lo razonable y en general que hubiera más escuelas y que la educación fuera mejor, que hubiera fuentes de trabajo y que todo esto se reflejara en la gente, en las ciudades, en las carreteras si pagaría mis impuestos como debe de ser.

Distribuidor de herramienta industrial metal-mecánica.

Víctor Vega Villa: Me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuantos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones?

Distribuidor Herramienta: La actividad a la cual me dedico es la distribución de herramienta de corte para la industria metal-mecánica y desde que me di de alta en Hacienda no he cumplido bien con mis impuestos, inicié con una empresa y después di

de alta otra con el mismo giro, para poder estar jugando con ambas y pagar menos impuestos.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

DH: La principal es porque se me hacen muy altos y siento que me merma mi flujo de efectivo, y muchas veces me encuentro en la disyuntiva de pagar impuestos o pagar a mis proveedores para, así, obtener más crédito y a la vez más producto.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

DH: Definitivamente sí, lo malo es que esas facilidades son únicamente para las personas que siempre pagan sus impuestos, pero no se extienden a los que no pagan. Las facilidades deberían de ser para los que pagan, pero más aún para aquellos que nunca han pagado. Yo por eso siempre estoy viendo la posibilidad de pagar menos, porque se me hace injusto que muy pocos paguen bien, después algunos, muchos, no pagamos lo que debemos, pero la mayoría no paga nada. Hacienda siempre está fregando a los que pagan bien y cuidado y nos encuentre algo a los que “*casi pagamos*”, porque nos deja en la calle. Considero que la fuerza de Hacienda debería ser para los que no pagan nada.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

DH: Yo pienso que muchos sí cumplimos, pero no de manera correcta desde mi visión como ingeniero a mí, la verdad, sí se me hace injusto que yo sí esté pagando y

otros no, yo creo que debería ser parejo a todos. Finalmente estamos en un país capitalista donde el que no se “*rasca con sus propias uñas*” no sobresale, pero yo no veo justo, porque con mis impuestos estén subsidiando a otros. La mayoría de mis colegas que tenemos pequeñas empresas pensamos exactamente igual, nosotros somos los que estamos generando el empleo y siento que no se nos reconoce de la manera en que debiera.

Por lo que yo sugeriría es que Hacienda se vaya sobre los que no pagan y entonces sí, cuando todos estemos pagando, ahí sí, no vamos a poder decir nada, al contrario. Mi mentalidad es, si todos “*jalamos parejo*”, adelante.

VVV: Si ha observado que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

DH: Por supuesto que sí, está demostrado en otros países que los impuestos altos no son necesarios puesto que se tienen impuestos bajos, pero pagando todos, no importando clases sociales, por ejemplo en EU el gobierno les proporciona leche, cereal, alimentos, etc. a los niños; en Inglaterra el gobierno mantiene a los discapacitados, ellos no necesitan de teletón ni nada de eso, en Alemania les otorgan cierta cantidad de Euros por cada hijo que tengan, entonces cuando llegemos a una situación similar con todo el gusto del mundo me convertiría en un verdadero contribuyente.

Maquiladora de ropa

Víctor Vega Villa: Me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Maquiladora de ropa. La inestabilidad económica por la que estamos pasando ocasiona fuertes vaivenes en la demanda del producto que yo trabajo. En ocasiones hay trabajo, pero con precios muy castigados y el costo de la producción es muy alto, la escasez de trabajo también es constante, lo que ocasiona que tenga que descansar gente. El margen de ganancia se reduce hasta llegar a ser negativo. Estas son las razones por la que dejé de pagar contribuciones.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

MR: Los ingresos son muy bajos e inestables.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

MR: No, porque primero se deben crear condiciones favorables para que una empresa se desarrolle, no se trata sólo de que existan las buenas intenciones, de parte de las autoridades hacendarias, para que yo contribuya con el fisco.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

MR: Promover el fortalecimiento de los distintos sectores y ramas de la producción, para que existan empresas en condiciones de ser contribuyentes.

VVV: Si observa que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

MR: Si el país creciera adecuadamente, la economía sería sana, lo que permitiría la existencia de condiciones que permitan la sana operación de todas las empresas, lo que permitiría a su vez estar en economía formal.

Nota: La entrevista se realizó a un maquilero de Huichapan, Hidalgo.

Profesionista independiente

Víctor Vega Villa: Me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuantos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Profesionista Independiente: Recibo ingresos por honorarios, y dejé de pagar desde 2003 a la fecha.

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

PI: Son varias razones, pero la principal es porque, si bien me dice, son para contribuir al gasto público, yo lo veo muy deficiente, en cómo se distribuyen los impuestos. Así mismo, los pagos no son equitativos, ya que a uno si le piden que pague sus impuestos correctamente, mientras que a los tianguistas no les cobran ni un peso y, tal vez, también es cuestión de cultura, ya que no estamos acostumbrados al pago, por la razón de que uno piensa que el gobierno se queda con la mayor parte y que los salarios de los funcionarios son muy altos y, prácticamente, no hacen nada.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y general facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

PI: Pues yo creo que no lo realizan correctamente ya que cada día les aumentan más obligaciones a los contribuyentes y, luego, a los que requieren son a los más cumplidos, no sabiendo que hay gente como yo que no ha contribuido y ni siquiera

requerimientos llegan. Sin embargo, sé de un caso que, en un mes que se les olvidó por descuido presentar una obligación, les llega requerimiento y, por lo tanto, existe una sanción de por medio.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones?

PI: Pues aquí dependería de crearnos una cultura diferente a la que hasta el momento tenemos, que lo veo difícil o, tal vez, si la Secretaría de Hacienda no hiciera tan difícil las cosas, con tanto requisito que le piden. Y, otra cosa, si la mayoría de la gente tuviésemos la cultura de pedir comprobantes con requisitos fiscales para poder forzarlos a pagar impuestos y nosotros tener una deducción y pagar los impuestos justos.

VVV: Si observa que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

PI: Por supuesto que sí y, además, que nos exigieran a todos y nosotros exigir, en los servicios que ocupemos, los comprobantes necesarios para que todos paguemos impuestos y no dejar al país tan endeudado.

Profesionista independiente

Víctor Vega Villa: Me podría Usted señalar, ¿cuál es la actividad a la que usted se dedica y desde hace cuantos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Profesionista Independiente: Presto servicios personales independientes y hace un año que no cumplo con mis pagos provisionales ni con mi declaración anual de 2005, sé que tengo saldos a favor, pero no he podido presentar mis pagos o declaraciones

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

PI: Primordialmente porque he tenido a uno de mis hijos severamente enfermo y he tenido que desembolsar de mi dinero, porque en el IMSS no lo atienden como uno se merece ni con la prontitud que se necesita, ello me ha llevado a trabajar con números rojos y a estar debiéndole al fisco.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan adecuadamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de las contribuciones?

PI: Pienso que no, porque existen muchas empresas como sociedades y muchos pequeños empresarios que no tienen esa facilidad, ya que lo último que se paga son los impuestos y eso solamente si hay dinero, si no, se deja para el último o nunca se paga, tal vez si hayan tratado de promover, pero como país hace falta mayor cultura de pagar primero al fisco y luego a los demás.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que el país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

PI: Que se fueran a las raíces del problema y que no solamente los que siempre pagan lo hagan, sino que exista igualdad y que las reglas fueran claras para todos.

VVV: Si ha observado que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

PI: Yo creo que sí, lo que me gustaría es que eso fuera cierto.

Asesor de informática

Víctor Vega Villa: Usted me podría señalar, ¿cuál es la actividad a la que se dedica y desde hace cuántos años no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales?

Asesor Informática: Tengo 4 años de ser consultor en sistemas y desarrollo de software (antes asalariado)

VVV: ¿Cuál es la principal razón por la que usted no contribuye con el pago de sus impuestos?

AI: En primera, ¿qué es contribuir adecuadamente? Segunda, los cálculos son muy complicados, por lo que hay que contratar a alguien para que los haga y, tercero, ir a Hacienda... son horas perdidas y hay que ir con el contador, porque uno no entiende mucho de lo que le dicen.

VVV: ¿Piensa usted que las autoridades recaudadoras realizan correctamente su función administrativa para promover, vincular y generar facilidades para el adecuado pago de contribuciones?

AI: No, si quieres darte de alta son una bola de papeles y si no contratas a alguien que te ayude, te dan de alta en lo que se les ocurre y, después llegan multas y no sabes ni porqué. No puedes deducir muchos de los gastos y la tasa es muy alta, mejor no te metes en problemas. Mientras era asalariado pagué muchos impuestos y

aunque traté de cumplir con las declaraciones anuales, cuando me dio saldo a favor, nunca me lo regresaron.

VVV: ¿Qué sugeriría usted para que nuestro país mejorara en su sistema administrativo de índole tributario, en la búsqueda de alcanzar el que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales?

AI: Que sean más los que paguen impuestos, que la tasa de impuesto sea menor, o una tasa alta, pero que no tengas que pagar otros tantos. ¿Por qué pagar por comprar un auto nuevo, además del IVA? ¿O por usarlo? ¿Y todo lo que pagamos en la gasolina?

VVV: Si observara que el país tiene un adecuado crecimiento y que sus contribuciones son debidamente destinadas para el servicio público, ¿se convertiría en un verdadero contribuyente?

AI: Por supuesto que sí. Sin embargo, vuelvo a lo mismo, mientras siga siendo tan complicado y sepas que sólo unos cuantos pagan y puedas evitarlo, lo vas a evitar.

Apéndice M

Reporte y resultados gráficos de la encuesta (análisis cuantitativo)

TABULACIÓN SIMPLE

=====

Variable 1: Esta usted registrado ante la Secretaria de Hacienda y Credito Publico

Valor	Significado	Frecuencia	%
1	si	399	77.63
2	no	115	22.37
TABULACIÓN SIMPLE =====		Total frecuencias	514 100.00

Variable 1: Esta usted registrado ante la Secretaria de Hacienda y Credito Publico
Variable 3: Como esta usted registrado

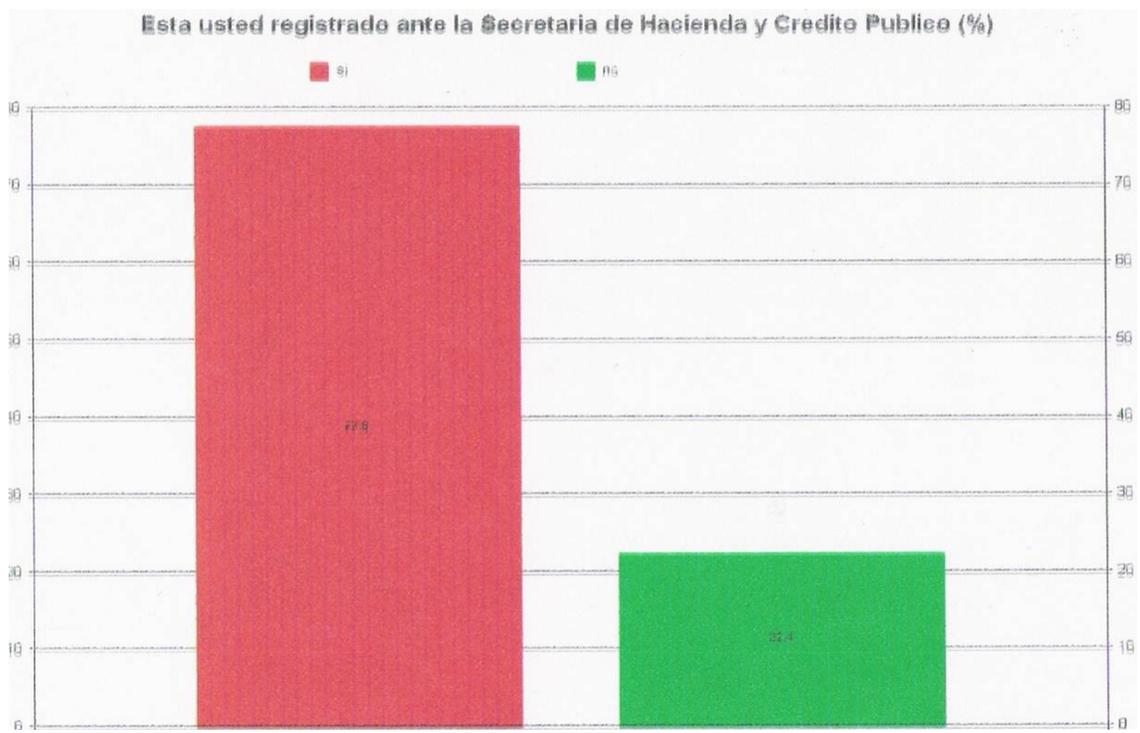
Valor	Significado	Frecuencia	%
1	si	399	77.63
2	no	115	22.37
1	Comerciante	307	59.73
2	Agricultor o Ganadero	21	4.09
3	Industrial	46	8.95
4	Profesionista	90	17.51
5	Arrendador	50	9.73
TABULACIÓN SIMPLE =====		Total frecuencias	514 100.00

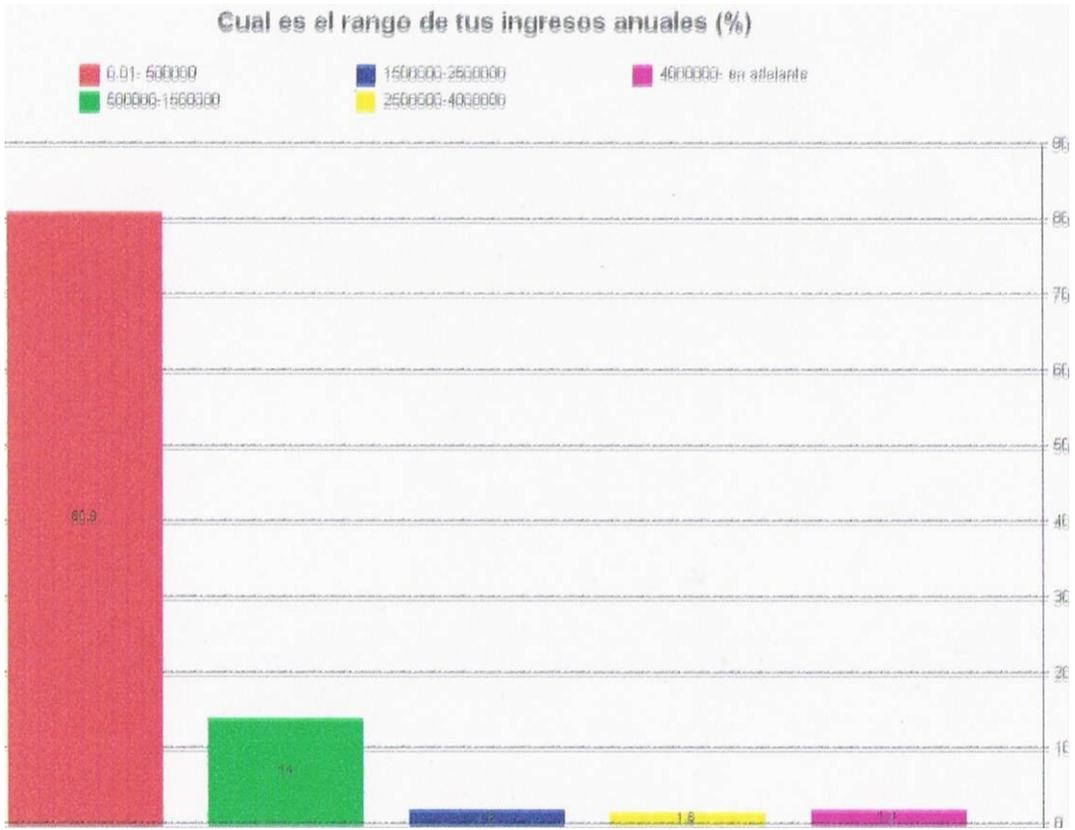
Variable 4: Que tipo de contribuyente te consideras

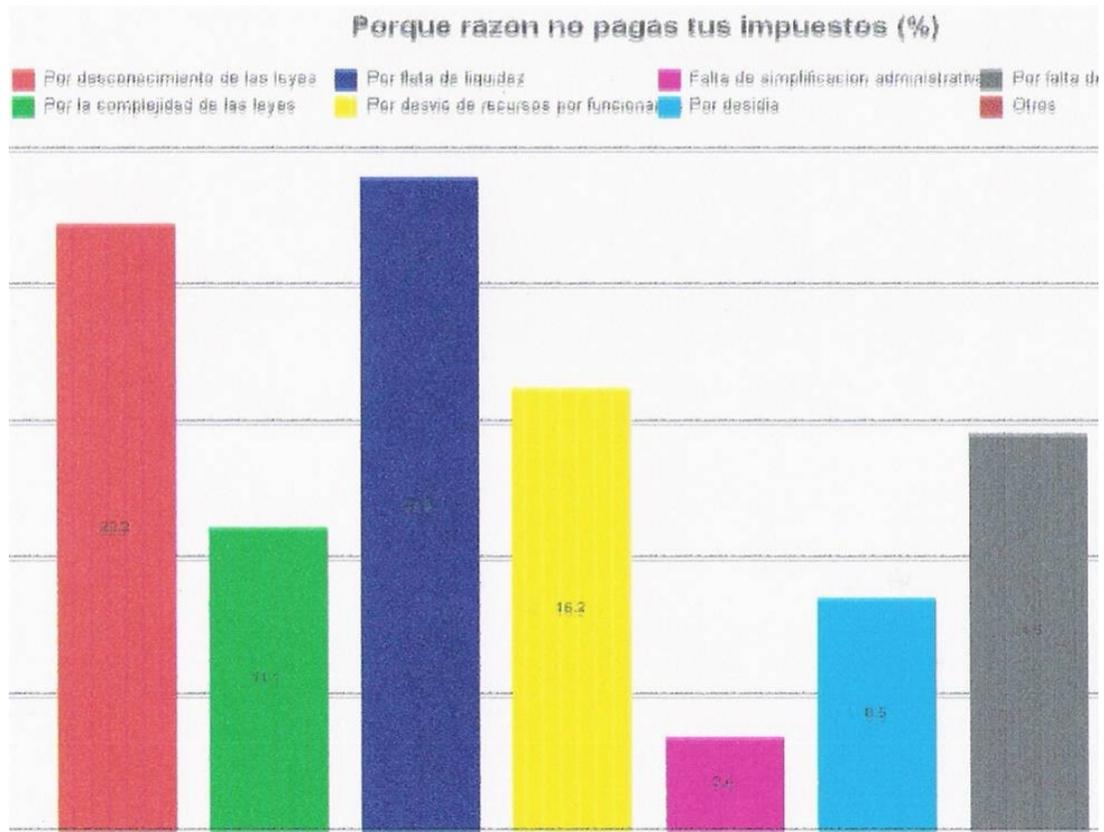
Valor	Significado	Frecuencia	%
1	Cumplido	222	55.50
2	Medio cumplido	150	37.50
3	Incumplido	28	7.00
TABULACIÓN SIMPLE =====		Total frecuencias	400 100.00

Variable 5: Porque razon no pagas tus impuestos

Valor	Significado	Frecuencia	%
1	Por desconocimiento de las leyes	26	22.22
2	Por la complejidad de las leyes	13	11.11
3	Por flata de liquidez	28	23.93
4	Por desvio de recursos por funcionarios	19	16.24

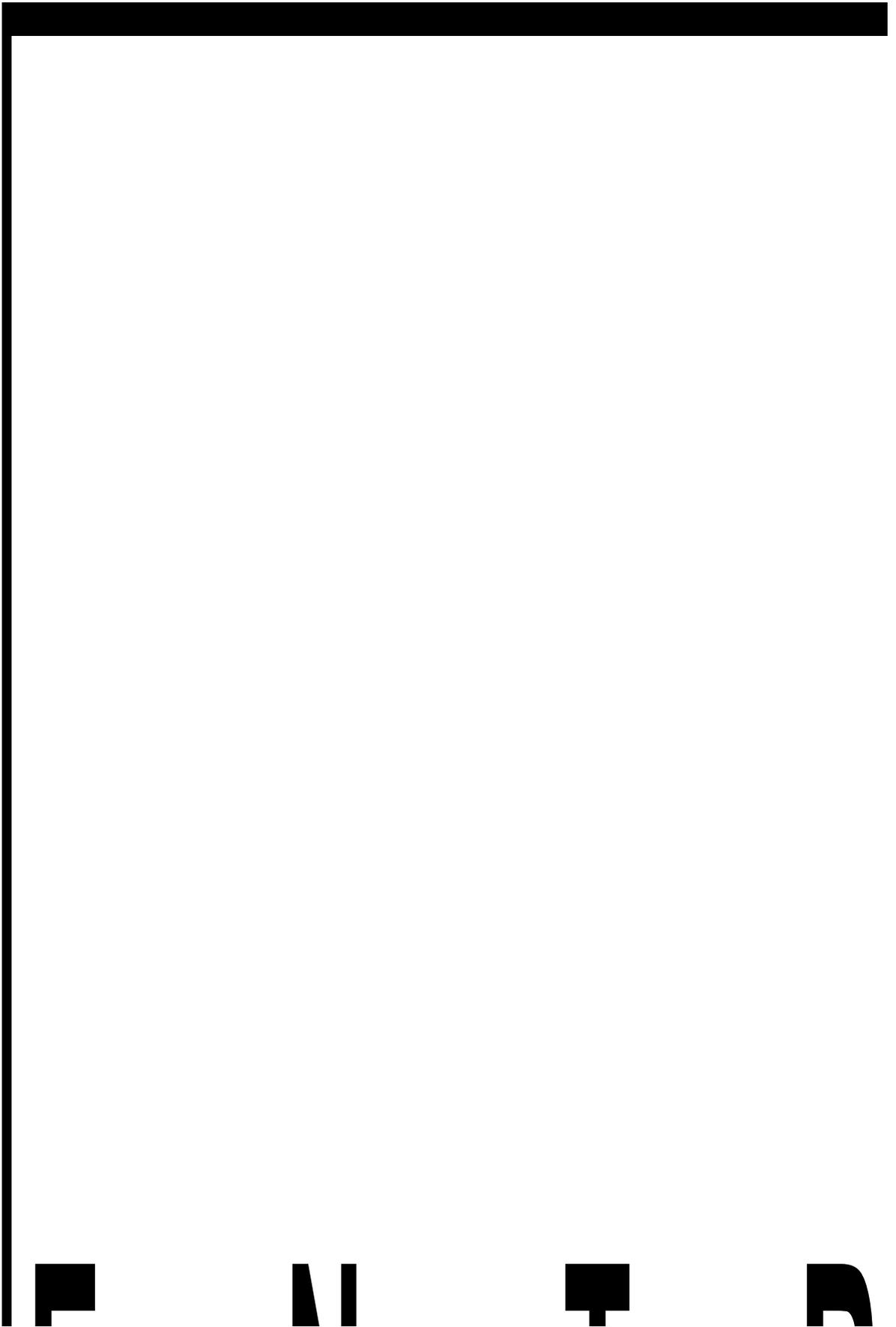






Apéndice N. Matriz de congruencia

E S C



Apéndice Ñ

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ACCAFI	Administración Central de Capacitación Fiscal
Art.	Artículo.
CAT	Centro de Atención Tecnológica.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CP	Contador Público.
CPC	Contador Público Certificado.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FCA	Faculta de Contaduría y Administración.
FEA	Firma Electrónica Avanzada.
HB	Herencia Biológica.
IDC	Información Dinámica de Consulta.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
ISO-9001	Método para mejorar la calidad en el servicio y llegar a certificarlo (beneficio, permanencia), mejora de calidad para satisfacer al consumidor.
ISR	Impuesto Sobre la Renta.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.

LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental.
LD	Licenciado en Derecho.
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta.
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria.
MI	Maestría en Impuestos.
OCDE	Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico.
PAR	Programa de Actualización al Registro Federal de Contribuyentes.
PEA	Población Económicamente Activa.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PIB	Producto Interno Bruto.
RFC	Registro Federal de Causantes.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPYF	Secretaría de Planeación y Finanzas.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
TLCAN	Tratado del Libre Comercio con América del Norte.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

Apéndice O.

Página del SAT **Civismo Fiscal para universitarios, en él participa el Investigador**

The screenshot shows a webpage with a blue and white background. On the left, there is a vertical yellow bar with the word 'Actividades' written vertically. The SAT logo is in the top left corner. In the top right, there is a blue button labeled 'Regresar'. The main content area lists the following information:

Especialista Técnico
Despacho Vega Villa y Asociados
Víctor Vega Villa

Asesoría Didáctica
Bárbara Mónica Pérez Moo

Programación informática
Fernando Olvera Silva
Juan Carlos Montero Morales
Rubén Espinosa Castillo
Jesús Cortés Avendaño

In the bottom right corner, there is a logo for 'accafi' (Administración Central de Capacitación Fiscal).

Apéndice P

The screenshot shows a webpage with a blue and white background. On the left, there is a vertical yellow bar with the word 'Actividades' written vertically. The SAT logo is in the top left corner. In the top right, there is a blue button labeled 'Regresar'. The main content area contains the following text:

Agradecemos la importante colaboración de

Mariana Campos Herrera
Estudiante del 3º semestre de la Licenciatura de Contador Público de la Universidad Autónoma de Querétaro

Módulo de Administración Local de Asistencia al Contribuyente Querétaro

In the bottom right corner, there is a logo for 'accafi' (Administración Central de Capacitación Fiscal).

Información sobre programas administrativos y la recaudación del INFONAVIT, SAT y la Delegación del IMSS

ORGANISMOS PÚBLICOS TRIBUTARIOS		
ORGANISMO	PROGRAMA ADMINISTRATIVO EN PROCESO	OBSERVACIONES
INFONAVIT	<p>Planeación estratégica</p> <p>~ Inició en 2002</p> <p>~ Los años de transición fueron 2003 y 2004.</p> <p>~ Año de consolidación 2005</p> <p>~ Programa altamente exitoso que ha logrado sus metas y objetivos</p>	<p>~ Parte de su éxito se debió a que el sector humano estuviera preparado y convencido de la estrategia</p> <p>~ A la fecha se consolidó el compromiso hasta 2010 y se efectúa administración del cambio.</p>
SAT	<p>Programa transformación</p> <p>~ Integrado por 47 portafolios entre ellos cultura Fiscal, solución integral, aduanas, calidad de recursos humanos, entre otros.</p>	<p>~ Solución integral contendrá 4 subproyectos los cuales se están aplicando en la actualidad : identificación al contribuyente, declaraciones y pagos, fiscalización y cobranza y servicios al contribuyente.</p> <p>~ Modernización de los servicios y cumplimiento de obligaciones vía internet.</p> <p>~ Se corre el riesgo de la deshumanización, faltando motivación y estímulos al sector humano.</p>