

872702



UNIVERSIDAD "DON VASCO", A. C.
INCORPORACION No. 8727-02 A LA
Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela de Administración y Contaduría

**"Importancia del Proceso Administrativo,
en la Fiscalización Coordinada."**

SEMINARIO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

PRESENTA:

Roberto Gutiérrez Cortés

ASESOR:

L. A. Ma. Teresa Rodríguez C.



UNIVERSIDAD
"DON VASCO", A. C.

URUAPAN, MICHOACAN, 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios

Que dispuso las cosas para
que yo pudiera realizar
una carrera.

En memoria a:

Roberto Gutiérrez Espinoza

Ma. Margarita Aguiñiga Roa.

Siempre presentes.

Ha quién ha trazado un limpio
sendero en la vida,
pletórico de probidad
y sabiduría.

Mi Madre.

con mi eterno agradecimiento y
admiración.

A Estela

Con amor y profundo agradecimiento
por su cariño y paciencia.

A Roberto Antonio.

Con la esperanza de algun día,
ser tu ejemplo.

A:

Sergio Ricardo,

Blanca Guadalupe y

Jorge Arturo

Fraternalmente

A:

Lic. Roberto Escobar y Grupo Masca

Mi agradecimiento especial.

Con sincero orgullo a mi querida
Universidad Don Vasco.

A mis maestros,
con infinita gratitud por sus enseñanzas.

Mi más profundo reconocimiento a todas
aquellas personas que de una forma u otra,
ayudaron a la culminación de mi carrera.

Indice.

Indice.	I
Indice de cuadros.	VI
Introducción.	1
Capitulo I. Aspectos Generales, Concepto de Administración y Fiscalización.	7
1.1. Aspectos Generales (Ubicación de la A.L.A.F.)	7
1.2. Concepto de Administración.	10
1.3. Características de la Administración	11
1.4. Escuelas del pensamiento administrativo.	13
1.4.1. Escuela Clásica.	14
1.4.2. Escuela del Comportamiento Humano.	19
1.4.3. Escuela Cuantitativa.	20
1.5. Enfoques de Administración.	22
1.5.1. Enfoque de Sistemas.	22
1.5.2. Enfoque Situacional.	27
1.6. El Proceso Administrativo como evolución de la escuela clásica.	28
Capitulo II. Marco Jurídico de la Fiscalización.	31
2.1. Concepto de fiscalización.	31

2.2. Fundamentos de la Comprobación Fiscal	34
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	34
2.2.2. Código Fiscal de la Federación.	37
2.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	39
2.2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	39
2.3. Las Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas y su Investidura como Autoridades Fiscales Federales	41
2.3.1. Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	41
2.3.2. Ley de Coordinación Fiscal	43
2.3.3. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	44
2.3.4. Convenio de Colaboración Administrativa	44
2.3.5. Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa.	46
Capítulo III. Planeación y Programación.	49
3.1. Planeación.	49
3.1.1. Planeación Estratégica y Planeación Operativa.	52
3.1.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Materia de Fiscalización Coordinada.	53
3.1.3. Los Cuatro Pasos Básicos de la Planeación	54
3.1.4. Planes Operativos.	56
3.2. Programación.	59
3.2.1. Programa Anual de Fiscalización	60
3.2.2. Programas Sectoriales.	63
3.2.3. Programas Especiales de Fiscalización.	65
3.2.4. Fases de la Planeación de la Programación.	67

3.2.5. Criterios de Selección de Contribuyentes a Fiscalizar	70
3.2.6. El Comité de Programación.	72
3.2.6.1 Integración del Comité de Programación	72
3.2.6.2. Funciones del Comité de Programación.	73
3.2.7. Elección del Método de Revisión.	76
3.2.8. Emisión de la Orden de Auditoria o del Oficio de Solicitud de Información	78
Capítulo IV. Organización.	79
4.1. Concepto de Organización.	79
4.2. Estructura Orgánica.	82
4.2.1. Organización Formal e Informal.	82
4.2.2. Departamentalización.	84
4.2.3. Tipos de Estructura.	88
4.2.4. Organigrama.	91
4.2.5. Manual de Organización.	93
4.3. Organización para la Fiscalización en las Entidades Federativas.	96
4.3.1. Funciones de la Dirección de Fiscalización	96
Capítulo V. Ejecución.	100
5.1. Generalidades de la Fase de Ejecución.	100
5.1.1. Concepto de Ejecución.	100
5.1.2. Liderazgo.	101
5.1.2.1. Cualidades que debe poseer un dirigente.	102
5.1.2.2. Tipos de Jefatura.	104

5.1.3 Motivación	107
5.1.3.1. Principales Teorías de la Motivación.	108
5.1.4 Comunicación.	113
5.1.4.1 Ruidos en la Comunicación.	114
5.1.4.2 Los Medios de Comunicación, sus ventajas y desventajas.	114
5.1.4.3 Barreras de la Comunicación.	117
5.1.4.4. Técnicas para Superar las Barreras de la Comunicación.	119
5.1.4.5. La Comunicación en la Organización.	121
5.2. Recursos Humanos	127
5.2.1. El Elemento humano en la Administración de la Fiscalización.	127
5.2.2. Reclutamiento de Personal.	127
5.2.3. Selección de Personal.	129
5.2.4. Inducción al Puesto.	130
5.2.5.Capacitación.	131
5.2.6. Remuneraciones y Equivalencias con otros puestos del Gobierno Estatal.	132
5.3. Desarrollo de la Fiscalización.	133
5.3.1. Sistemas de Fiscalización.	133
5.3.2. Notificación de los Actos de Fiscalización.	134
5.3.3. Inicio de las Auditorias.	135
5.3.4. Utilización de Proformas de Papeles de Trabajo y Formatos de Actas de Auditoría.	137
5.3.5. Supervisión de Auditoría.	139
5.3.6. Conclusión de las Auditorias.	140
5.3.7. Corrección Voluntaria.	141

5.3.8 Liquidación	143
5.3.9 Comité de Evaluación de Resultados.	144
Capítulo VI. El Control y su Aplicación a la Fiscalización.	146
6.1. La Fase de Control.	146
6.2. Concepto de Control	147
6.3. Aplicación del Control a la Fiscalización.	148
6.3.1. Factores de Control.	148
6.3.2. Pasos del Proceso de Control.	150
6.3.3. Acciones Complementarias de Control.	156
6.3.3.1. Registro y Control de las Ordenes de Revisión.	156
6.3.3.2. Seguimiento de los Actos de Fiscalización.	158
Sugerencias.	159
Conclusiones.	163
Bibliografía	165

Indice de cuadros.

•	CUADRO NO. 1.- PROGRAMA OPERATIVO ANUAL	51
	CUADRO NO. 2.- PROGRAMA OPERATIVO ANUAL CALENDARIZADO	62
•	CUADRO NO. 3.- CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES.	71
	CUADRO NO. 4.- PARAMETROS DE SELECCIÓN DEL TIPO DE REVISION.	77
	CUADRO NO. 5.- EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN.	81
	CUADRO NO. 6.- ORGANIGRAMA DE LA A.L.A.F.U.	95
	CUADRO NO. 7.- PRODUCTIVIDAD PERCAPITA.	152
	CUADRO NO. 8.- FORMATO DE CONTROL DE INDICADORES COORDINADOS.	157

•

•

•

•

Introducción.

El cumplimiento del objetivo de la Administración Tributaria de maximizar la percepción de las contribuciones via un mayor cumplimiento voluntario, se encuentra estrechamente vinculado a las posibilidades que ésta tenga de ejercer una presencia fiscal oportuna y permanente en los distintos sectores que conforman el universo de contribuyentes.

Bajo estas circunstancias, la actividad fiscalizadora juega un papel de gran importancia, en la medida que representa un medio para inducir a los contribuyentes a adoptar conductas que los acerque a un cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Para lograr esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constantemente esta buscando nuevas estrategias que permitan realizar una fiscalización más efectiva, una, es la coordinación de funciones con las Entidades Federativas basadas en la Ley de Coordinación Fiscal.

En su actividad de planear la fiscalización, la Secretaría fija metas anuales tanto a sus Unidades Administrativas como a los Estados, quienes se encargan de calendarizarlas en forma mensual y planear su cumplimiento; es en este aspecto donde se considera que aplicando el proceso administrativo a la fiscalización, se facilitaría la emisión de propuestas, aumentando la calidad de estas y al mismo tiempo aumentando la calidad en la fiscalización, por consiguiente esto reflejará también el cumplimiento de las metas asignadas.

El trabajo que se presenta, constituye un análisis de la colaboración administrativa entre la Administración Local de Auditoría Fiscal de Uruapan (A.L.A.F.U.) y la Dirección de Auditoría y

Revisión Fiscal del Estado (DARFE) para el manejo de las contribuciones federales coordinadas, se relaciona la actividad operativa de la fiscalización con los elementos que sustentan el pensamiento administrativo, lo que permite conceptualizarla como un proceso integrado en el cual se conjugan las fases fundamentales del proceso administrativo, permitiendo así una perspectiva que facilita el ejercicio de las actividades propias de la fiscalización en un marco de racionalidad, que contribuya al mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y en general, al logro de una mayor eficiencia.

Se presenta este trabajo en base a la experiencia adquirida durante el tiempo de labores dentro de la Administración Local y al conocimiento de la problemática que cotidianamente se presenta en el desarrollo de las funciones; para realizarlo se utilizó el método de la observación participante, enfocándolo a la problemática que se presenta en las actividades coordinadas de la fiscalización, experimentando esta metodología en las instituciones involucradas que ya se han señalado con anterioridad. En este trabajo se recogen experiencias tenidas durante los últimos cuatro años; pero la investigación específica que se presenta corresponde a observaciones registradas durante el periodo de enero de 1996 a abril de 1997. Esta técnica se caracteriza esencialmente porque el investigador participa formando parte del objeto o situaciones de estudio. En este caso la participación propia fue en calidad de coordinador del área de programación. Durante el periodo referido la información fue captada en diarios de trabajo y en minutas de evaluación y actas de los comités de programación y de evaluación de resultados.

Se plantearon dos objetivos.

1. Demostrar que la utilización de un proceso sistemático ayudaría a incrementar la calidad en la fiscalización.

2. Verificar la importancia de aplicar el proceso administrativo como proceso sistemático en la fiscalización coordinada.

Sobre la base de los objetivos enunciados, se decidió señalar el aspecto teórico del proceso administrativo y la aplicación de esta teoría en la actividad fiscalizadora.

Con el desarrollo de esta se trabajo se intenta comprobar la siguiente hipótesis

Si se aplica el proceso administrativo se podrá aumentar la fiscalización a un número mayor de contribuyentes y cumplir con las metas que se asignen.

El desarrollo de este trabajo se ha distribuido en seis capítulos, en el primero se señala la estructura del Poder de la Federación, las Leyes que le asignan atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidad integrante de la Administración Pública Federal, así como los conceptos por los cuales el estado percibirá ingresos en un ejercicio; se da también una visión general de la administración, con las diferentes corrientes del pensamiento administrativo.

En el segundo capítulo, se ve la definición de lo que se entiende por fiscalización y se analiza el entorno jurídico en que se sustenta la facultad de la autoridad fiscal federal para verificar el

cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como la delegación de estas facultades a las autoridades de los Estados con motivo de la coordinación fiscal y la firma del anexo número 2 al Convenio de Colaboración Administrativa.

En el tercero inicia propiamente el estudio del proceso administrativo al analizar lo relativo a la Planeación y Programación; explicando que la planeación ha de hacerse a largo plazo (planeación estratégica), implementando planes y programas a corto plazo (planeación operativa) que permitan alcanzar las metas propuestas dentro de los objetivos y la planeación estratégica.

Así mismo, se enumeran las facultades que se reservó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al suscribir el convenio y se describen los pasos básicos que han de seguirse para la planeación.

Por lo que se refiere a la Programación, se explican los procedimientos para formular el programa anual de fiscalización y la conveniencia de implementar programas sectoriales y especiales que propicien un mayor impacto en los contribuyentes y motiven a la especialización del personal operativo.

También en este capítulo se plasman los criterios para la selección de contribuyentes a fiscalizar y para elegir el método de revisión, conforme a los datos y antecedentes que se tengan de estos contribuyentes; correspondiendo ejercer y aplicar estos criterios al Comité de Programación, del que se analiza la forma en que se integra y sus funciones.

En el capítulo cuarto se aborda el tema de la Organización, definiéndola como la parte del proceso administrativo y explicando lo que entiende por estructura orgánica, organigrama y manual de organización y la diferencia entre organización formal e informal, resultando que esta última puede ser muy útil cuando es bien manejada.

De igual manera, se analizan los diferentes tipos de estructura que pueden darse en una organización y la necesidad de departamentalizar a ésta área, a efecto de dividir el trabajo y de buscar la especialización del personal asignado a cada área.

Puesto que el objetivo central de las áreas de fiscalización es verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, se hace un análisis de las diversas funciones y actividades que son necesarias para un buen desempeño de dichas áreas, agrupándolas en sustantivas y de apoyo, según se relacionen de una forma directa con la fiscalización, o sólo sirvan de apoyo, o complemento para el ejercicio de esta función. Esto con el propósito de que puedan identificarse las necesidades, y con base en ellas diseñar la estructura orgánica que más convenga a la entidad.

Por su parte, en el capítulo quinto que se refiere a la ejecución, se estudian los factores elementales que inciden favorablemente o desfavorablemente en su desarrollo, siendo éstos: el liderazgo o dirección, en el que se analizan las cualidades que debe poseer un dirigente y los diferentes tipos de jefatura que pueden darse en una organización, con sus respectivas ventajas y desventajas; la motivación, que incluye las principales teorías para incentivar a un trabajador, a fin de que sea más productivo y, la comunicación, donde se ven los diferentes

medios de comunicación que pueden emplearse, sus ventajas, así como las barreras que pueden presentarse.

También aquí se analiza el elemento humano dentro de la Organización, su reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación y remuneraciones, con el fin de que siempre se busque tener al mejor personal que permita alcanzar las metas propuestas.

Como parte final de este capítulo, se incluyen las diferentes fases que comprende el desarrollo de la fiscalización, iniciando con los sistemas en que son agrupados los diferentes procedimientos de revisión por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y continuando con el acto fiscalizador propiamente dicho, desde la notificación hasta la corrección voluntaria o liquidación.

Por último, el capítulo sexto contiene lo relativo al Control, así como su aplicación a la fiscalización, enunciando los factores que intervienen y los pasos que han de seguirse para su implementación.

Capítulo I

Aspectos Generales y Concepto de Administración.

Con el fin de ofrecer un aspecto general sobre la Institución donde se desarrollo el trabajo, en este capítulo se hace referencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, y a su vez como el Órgano encargado de recabar los ingresos de la Federación y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para lo que esta Dependencia crea su propia estructura Administrativa a la cual le atribuye funciones y responsabilidades, una de ellas es la A.L.A.F. de Uruapan.

Se presentan también conceptos de Administración en donde se puede notar que estos autores la consideran como un arte o un proceso que por su conducto se alcanzan los objetivos mediante el empleo del esfuerzo de los miembros de dicha organización.

Considerando a las escuelas de la Administración como las bases científicas de ésta ciencia se presentan los aspectos principales de cada una de ellas, hasta llegar al proceso administrativo, que es la teoría administrativa que se aplica a la fiscalización coordinada.

1.1. Aspectos Generales. (ubicación de la Administración Local de Auditoría).

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Supremo de la Federación se divide en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para efectos introductorios a este capítulo y con el objetivo de plantear una visión general

sobre la Administración Local de Auditoría Fiscal de Uruapan y de ubicar el desarrollo de este trabajo, solo se hablará del poder Ejecutivo porque formando parte de él se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de otras Secretarías de Estado y un Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Ingresos de la Federación. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero que, para su organización, se dividirá en Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal integrando la primera, como ya se señaló, a las Secretarías de Estado, entre otras Entidades, y los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Organizaciones Auxiliares de Crédito, entre los más importantes, a la Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las atribuciones que otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público están las de cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Ahora bien, La Ley de Ingresos de la Federación es el Ordenamiento Legal que establece los conceptos señalados anteriormente por los cuales la Federación obtendrá ingresos siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligada a recabarlos y a vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Para dar atención y cumplimiento a las atribuciones que le han sido asignadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con Unidades Administrativas, una de ellas es la Subsecretaría de Ingresos, la cual tiene como objetivos Diseñar la Política Fiscal, Captar los

ingresos ordinarios del Gobierno Federal, así como los relativos al comercio exterior y manejar las relaciones fiscales, con las Entidades Federativas.

Para lograr estos objetivos la Subsecretaría de Ingresos esta integrada por tres niveles:

El nivel Central, es normativo, donde se determina y se establecen los objetivos, directrices y rumbo de las acciones que se tomarán, tanto en las áreas centrales como en las regionales y locales.

El nivel Regional, del cual su función principal es supervisar y coordinar a las Administraciones Locales.

Y el nivel Local, conformado por las Administraciones Locales que se limitan a operar y a funciones de servicio, dentro de una circunscripción territorial. La A.L.A.F.U., depende administrativamente de la Administración Regional Centro, su jurisdicción territorial esta comprendida por 59 municipios del estado de Michoacán, si se dibujase una línea vertical en el Estado, conformada por los municipios de Penjamillo, Purepero, Nahuátzen, Tingambato, Ziracuaretiro, Nuevo Urecho, La Huacana, Churumuco, Arteaga y Lázaro Cárdenas, hasta el límite, al Oeste, con los Estados de Jalisco y Colima, al Norte, con los Estados de Jalisco y Guanajuato, y al Sur, con el Litoral del Océano Pacífico, enmarcamos perfectamente la jurisdicción de la ALAF de Uruapan.

La A.L.A.F.U , cuenta con una única Subsede de Auditoría en la Ciudad de Zamora, controlando por esta oficina el norte de su Jurisdicción (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.9)

El Poder Estatal esta conformado en forma muy similar al Federal, por lo que solo se señala que la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal atribuye facultades a la Tesorería General del Estado, teniendo esta Unidades Administrativas como la D.A.R.F.E., quien a su vez deberá revisar el cumplimiento a lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado y en el Código Fiscal del Estado.

La D.A.R.F.E. por ser una institución Estatal, tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado.

Concluyendo, se señala que debido a las funciones y atribuciones propias de cada entidad fiscalizadora, el análisis de la coordinación fiscal que se trata en este trabajo se establece directamente entre la A.L.A.F.U y la D.A.R.F.E.

1.2. Concepto de Administración.

Para Koontz y O'Donnell, *"la administración es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes"* (Reyes, 1992:30).

Por su parte, James A F Stoner, en su libro "Administración", la define como *"el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar los esfuerzos de los miembros de una organización"* (Stoner,1987:35).

A su vez, George R. Terry, autor del libro "Principios de Administración", define la administración como *"un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos"* (Terry,1995:22).

Como puede apreciarse, las dos últimas definiciones coinciden en que la administración es un proceso de actividades de los integrantes de una organización, que utilizando adecuadamente los recursos humanos y materiales de que disponen, buscan lograr las metas que se propusieron.

1.3. Características de la Administración.

Como toda ciencia o arte, la administración tiene sus propias características, entre las cuales sobresalen las siguientes:

A.-La Administración sigue un propósito.- Dado que el éxito de la administración se mide por el grado hasta el cual se han logrado los objetivos, es indispensable que exista un propósito al cual se abocará la administración, o de lo contrario será una nave que navegue a la deriva (Ibid.:20).

En lo que concierne a la administración de la fiscalización, el propósito es claro y objetivo lograr tener una presencia fiscal de calidad y en la cantidad apropiada dentro del universo de contribuyentes, que obligue a éstos a declarar correcta y oportunamente las contribuciones a su cargo

B.-La administración es un medio notable para ejercer un verdadero impacto en la vida humana.- La administración puede influir de manera determinante en la vida de los integrantes que conforman la organización, motivándolos para que se superen y hagan mejor las cosas en beneficio de la Institución y de ellos mismos (Ibid.:20).

La fiscalización es un medio propicio para el desarrollo profesional de los elementos que la ejercen, porque además de exigir amplios conocimientos relacionados con esta función, proporciona la satisfacción del deber cumplido al ser participe en la distribución de la riqueza a través de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

C.-La administración esta asociada usualmente con los esfuerzos de un grupo.- Aunque la administración también es aplicable a los esfuerzos de un individuo, es más fácil lograr los objetivos que se pretenden cuando todos los integrantes de la Institución comulgan con los mismos ideales y sus esfuerzos los encauzan en la misma dirección (Ibid. 21).

Un funcionario fiscal que cuente con la lealtad y respaldo de todos sus colaboradores para lograr las metas que se han propuesto, tendrá más posibilidades de éxito que aquel que se encuentra rodeado de elementos conflictivos que solo buscan beneficios personales o de grupos ajenos para el cual trabajan directamente.

D.-La administración se logra por, con y mediante los esfuerzos de otros - Esto es, que un administrador deberá saber delegar funciones y autoridad a los demás y no tratar de hacer todo por él mismo (Ibid.:21)

En una función tan compleja como es la fiscalización, no es posible que toda la responsabilidad de su administración recaiga en una sola persona, por más capaz que ésta sea, sino que habrá de integrar un excelente equipo de colaboradores a quienes delegará funciones concretas y autoridad suficientes para que puedan cumplir con su cometido

E.-La efectividad administrativa requiere el uso de ciertos conocimientos, aptitudes y práctica.-

Los conocimientos, experiencia y habilidad técnica que posea el directivo en el área en que sea ubicado, le serán de gran utilidad. Sin embargo, ahora requerirá administrar con eficacia los recursos humanos y materiales que le fueron asignados, y procurar alcanzar las metas propuestas (Ibid.:22).

1.4. Escuelas del Pensamiento Administrativo.

A partir de la revolución industrial y ante la escasez de mano de obra, especialmente la calificada, surgen los fundadores de la administración, entre los que sobre salen Frederick W. Taylor y Henry Fayol, quienes con sus ideas vinieron a revolucionar la forma de pensar y de dirigir las organizaciones. Ellos y muchos más, con su talento y observaciones realizadas, formularon sus propias teorías y las llevaron a la práctica, con resultados extraordinarios.

La forma de ver y enfocar la administración fue evolucionando con el paso del tiempo, creándose distintas corrientes que han venido a constituirse en verdaderas escuelas del pensamiento administrativo (Ibid :30)

Son tres las escuelas bien definidas y reconocidas en el ámbito administrativo: La Escuela Clásica (que tiene dos ramas, la Administración Científica, cuyo máximo exponente es Frederick W. Taylor; y la Teoría Clásica de Organización atribuida a Henry Fayol); la Escuela del Comportamiento Humano y la Escuela Cuantitativa o de Ciencia Administrativa (Ibid.:30)

De la combinación de estas tres escuelas, últimamente han surgido dos enfoques: el de sistemas y el situacional, pretendiendo cada uno de ellos aprovechar lo que en opinión de sus partidarios es más positivo de cada escuela. A continuación se explica brevemente en qué consiste cada una de ellas y los enfoques resultantes de la integración de las diversas teorías, así como la referencia a los más destacados estudiosos de esta materia (Ibid.:31).

1.4.1. Escuela Clásica.

La Revolución Industrial del siglo XIX desarrollo nuevas tecnologías, concentro grandes cantidades de materias primas y de obreros, y se produjeron bienes que era necesario distribuir ampliamente. Todo ello planteó la necesidad de un enfoque sistemático de la administración que viniera a resolver estos aspectos(Ibid.:35).

Aunque Roberto Owen, administrador de varias hilanderías escocesas había implantado notables reformas tendientes a aumentar la producción, mejorando sustancialmente las condiciones del trabajo (redujo de 13 a 10.5 horas la jornada diaria, construyó viviendas para sus trabajadores y los calificaba públicamente todos los días), quien mayores aportaciones hizo a la administración en esos tiempos fue el ingeniero mecánico norteamericano Frederick Winslow Taylor creando la que se llamó administración científica (Ibid.:35)

Taylor, cuyo campo de acción fue su país natal, viendo la necesidad y ante una marcada escasez de mano de obra calificada, se abocó a seleccionar a los mejores trabajadores para cada puesto y a estudiar los tiempos y movimientos que requerían para desarrollar sus labores. Diseñó tarifas diferenciales para pagar de acuerdo a la productividad e introdujo períodos de descanso durante la jornada de trabajo. Dividió cada oficio en sus componentes y diseñó los mejores y más rápidos métodos de operación para cada trabajo (Ibid.:36).

Sintetizando, los conceptos en que se basó para aumentar la eficiencia del personal fueron:

1. Dividir el trabajo en elementos simples.
2. Utilizar métodos científicos en lugar de métodos empíricos.
3. Desarrollar un método para hacer cada trabajo, de modo que el trabajador haga su labor en forma más inteligente y eficiente. A lo que Taylor llamó "el mejor modo de hacer las cosas".
4. Fijar tiempos para realizar cada trabajo.
5. Ofrecer incentivos para una mayor producción.
6. Capacitar al personal que laboraba en las fábricas sobre cómo hacer el trabajo.

Con todos estos experimentos que arrojaron resultados. Taylor construyó lentamente un cuerpo de principios que constituyeron la esencia de la Administración Científica tales principios son

- 1 El desarrollo de una verdadera ciencia de la administración, de manera que, por ejemplo, sea posible determinar el mejor método para realizar cada trabajo
- 2 La selección científica del trabajador, de modo que cada trabajador sea responsable de las tareas para las cuales esté mejor capacitado.
- 3 La educación científica y desarrollo del trabajador
4. Cooperación íntima y amistosa entre patrones y obreros (ya que al aumentar la producción ambas partes se beneficiarían) (Reyes. Op.cit.:114-115).

Contemporáneo de Taylor fue el ingeniero de minas francés Henry Fayol, quien se distinguió como industrial con la empresa francesa del hierro y el carbón Commentry Fourchambault, donde realizó toda su carrera de trabajo, llegando a convertirla en la más importante de Europa (Ibid.:116)

Mientras la administración científica tenía el objetivo de aumentar la productividad del trabajador en lo individual, y consecuentemente la de la fábrica en la que laboraba: Fayol, a quien se reconoce como el fundador de la teoría o escuela clásica, fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial, a fin de encontrar guías para administrar organizaciones complejas. Creía que la buena práctica administrativa sigue ciertos modelos que se pueden identificar y analizar. De esta idea sacó un plan de una doctrina de administración coherente, que hasta hoy conserva gran parte de validez (Ibid.:116).

Al desarrollar su teoría, dividió las operaciones de negocios en seis actividades, todas ellas dependientes entre sí, siendo estas

1. Técnicas - Para producir o fabricar productos
2. Comerciales - Para comprar materias primas y vender productos
3. Financieras.- Para adquirir y usar el capital
4. De Seguridad - Para proteger a los empleados y la propiedad.
5. Contables.- Para registrar y analizar costos, utilidades y pasivos, hacer balances y recoger estadísticas, y
6. Gerenciales.- Relacionadas con todas las funciones requeridas para la operación de los negocios y la consecución de sus objetivos

Esta última actividad a su vez la clasificó en cinco funciones:

- a) Planeación.- Que significa trazarse un plan que permita a la organización alcanzar sus metas.
- b) Organización.- Que representa la utilización de recursos humanos y materiales para poner en práctica los planes.
- c) Mando.- Que equivale a dar dirección a los empleados y ver que realicen su trabajo.
- d) Coordinación.- Que consiste en comprobar que los recursos y las actividades están trabajando armónicamente en pos de las metas deseadas, y
- e) Control.- Que implica hacer el seguimiento de los planes para asegurarse que se están llevando a cabo en forma adecuada

Estas cinco funciones, como se vera mas adelante, son la piedra angular sobre la que se sustenta esta escuela, que con el paso del tiempo y la evolucion que ha sufrido, se le llama actualmente "proceso administrativo" (Ibid 118-125)

La teoria clasica de administracion de Fayol está conformada por catorce enunciados fundamentales que contienen cada uno una verdad gerencial, que debe de servir de guia para la acción (Ibid 128)

A estos enunciados Fayol los llamó "Principios de Administración", con la intención de señalar implícitamente que no debieran de aplicarse con la rigidez con que se aplica una regla a una ley, sino de acuerdo a las circunstancias, a las personas y a cualquier otro elemento variable. Los "Principios de Administración" referidos son: (Rios, 1986:90).

1. División del trabajo.- A mayor especialización, mayor diferencia
2. Autoridad.- Además de la autoridad formal que tiene el gerente general debe tener autoridad personal
3. Disciplina.- Los integrantes de la organización deben respetar las reglas establecidas.
4. Unidad de mando.- Cada trabajador debe recibir instrucciones para el desarrollo de una operación particular solamente de una persona
5. Unidad de Dirección.- Las operaciones que tienen un mismo objetivo deben ser dirigidas por un solo gerente que use un solo plan.
6. Subordinación del Interés personal al bien común.- Los intereses de la organización prevalecerán sobre los particulares de sus miembros.
7. Remuneración.- La compensación por el trabajo debe ser equitativa para el trabajador y para el patrón.

- 8 Centralización - Los gerentes deben conservar la responsabilidad final, pero otorgar a sus subalternos la autoridad necesaria para que puedan desarrollar su trabajo
9. Jerarquía - La línea de mando en una organización pasa por rangos en línea vertical y descendente
10. Orden - Las personas y materiales deben estar en el lugar adecuado en el momento adecuado.
11. Equidad.- Los administradores debe ser amistosos y equitativos con sus subalternos
12. Estabilidad del personal - No conviene a la organización una excesiva rotación de personal
13. Iniciativa.- Debe fomentarse la libertad de concebir y realizar nuevos planes y asumir el riesgo de posibles errores. (Ibid..90-99).

1.4.2. Escuela del Comportamiento Humano.

Ante la idea esquematizada y rígida que representaba la escuela clásica y la inconformidad de los trabajadores, ante la perspectiva de ser considerados no como personas, sino como eslabones de la producción, surgió un nuevo criterio de administración, en el cual el eje central de la acción administrativa es la conducta del ser humano. Y es así como ahora todo lo que hace, el cómo y el por qué se hace va en función del impacto e influencia que tiene o puede tener sobre la gente, único elemento importante de la administración (Reyes, Op.cit.:129).

Para el desarrollo de esta escuela se aplican los conocimientos de la psicología sobre la conducta humana y se llevan al terreno de la administración (Ibid.:129).

Las características más relevantes de esta teoría de la administración son

1. Identificar al hombre como la parte más importante de la organización
2. A fin de aumentar la productividad de cada trabajador es necesario motivarlo, comunicarle decisiones para poder dirigirlo y satisfacer sus necesidades, especialmente las psicológicas.
3. Reconoce la existencia de la organización informal y se apoya en ella para lograr los objetivos (Ibid 129-130)

Precursora de esta escuela fue Mary Parker Follet, y sus máximos exponentes fueron, Hugo Munsterberg, padre de la psicología industrial, Elton Mayo quien a través de experimentos descubrió lo que él llamó el "hombre social" motivado por necesidades sociales, asociaciones gratificadoras en el trabajo y más propenso a responder a las presiones de grupo que al control gerencial, sustituyendo al concepto prevaleciente hasta entonces del "hombre racional", motivado sólo por necesidades económicas personales; y el científico del comportamiento humano Abraham H. Maslow, quien sostuvo que las necesidades que todos traían de satisfacer caen en una jerarquía, debiendo satisfacer generalmente las del límite inferior antes que se sientan las del nivel superior (Ibid.:131).

1.4.3. Escuela Cuantitativa.

Esta escuela que surgió en la Gran Bretaña al inicio de la segunda guerra mundial, buscó en sus albores resolver los problemas bélicos que se enfrentaban, creando equipos de

investigación operacional que se reunían para estudiar y resolver dicha problemática, logrando con la combinación de experiencias de los diversos especialistas, significativos logros tecnológicos y tácticos (Terry, Op cit :54)

Al término de la guerra y ante la necesidad de afrontar los nuevos retos tecnológicos, se pensó que estos grupos interdisciplinarios podría ser de mucha utilidad a los gerentes para que les analizaran ciertos problemas y les propusieran alternativas de solución concretas; siendo así como estos grupos de investigación operacional se abocaron ahora a estudiar y resolver problemas administrativos. Con la aparición y perfeccionamiento de las computadoras, los procedimientos de estos grupos se formalizaron y vinieron a constituirse en lo que hoy se llama "Ciencia Administrativa" (Ibid :55).

Las etapas que conforman esta corriente administrativa, son:

1. Determinar con precisión el problema.
2. Reunir los datos pertinentes, relativos al problema
3. Crear un modelo matemático válido para los valores o fuerzas implicados
4. Sustituir los datos en el modelo y calcular los resultados bajo circunstancias cambiantes.
5. Seleccionar la mejor opción.
6. Vigilar la validez del modelo con la disponibilidad de nuevos datos (ibid :55).

1.5. Enfoques de Administración.

Actualmente existen dos corrientes innovadoras del pensamiento administrativo, que sin constituir escuelas, si han venido a revolucionar la administración al concebirla de una manera diferente, aunque sin olvidar los principios básicos en que se sustentan las escuelas tradicionales. Estas corrientes son: El enfoque de sistemas y el enfoque situacional (Ibid.:51)

Como el enfoque de sistemas es el que mayores aportes ha brindado, tanto a las grandes organizaciones del sector privado como sector del público, a continuación se hará un análisis de éste en su contexto general, pasando luego a explicar brevemente en qué consiste el enfoque situacional.

1.5.1. Enfoque de Sistemas.

El enfoque de sistemas ve a la organización como un sistema unificado que tiene un propósito y que se compone de partes relacionadas entre si.

Hebert Simón, uno de los máximos exponentes de esta forma de concebir la administración, considera la organización como un sistema total, compuesto de todos los subsistemas que sirven para producir resultados deseados (Ibid.: 51).

Bajo esta perspectiva, en un sistema, los subsistemas que lo integran están tan estrechamente relacionados entre sí, que lo que uno haga o deje de hacer, le afecta a los demás y a todo el sistema

Los sistemas se clasifican en sistemas abiertos y cerrados

Son sistemas abiertos aquéllos que reciben del medio externo personas, recursos y tecnología, para producir bienes o servicios y regresar éstos al medio ambiente externo.

Sistemas cerrados son aquéllos que tienen límites rígidos e impenetrables, en los que no hay intercambio alguno con el medio ambiente externo

Los límites del sistema son aquéllos que lo separan del medio ambiente externo.

Por su parte, medio ambiente externo es todo lo que está por fuera de los límites organizacionales, o todo aquello que no forma parte de la organización.

El medio ambiente se puede ver bajo dos ángulos: Uno general, que afecta de la forma a todas las organizaciones y uno específico, que afecta exclusivamente a cada organización (Reyes, Op.cit.:142)

Factores del medio ambiente general.

Son múltiples los elementos o factores que inciden en el desarrollo de las organizaciones, siendo los más importantes los siguientes:

- A) Económicos.- Cuando la situación económica en general es mala, todo se deprime y en el gobierno deben hacerse ajustes presupuestales
- B) Tecnológicos.- Que equivalen a la aplicación de los conocimientos y equipos más modernos y apropiados para alcanzar los objetivos
- C) Jurídicos.- Que comprenden todas las leyes y normatividad que deben cumplir.
- D) Políticos.- Que son representados por las presiones que ejercen las agrupaciones gremiales, como los partidos políticos, organizaciones obreras, patronales, etc.
- E) Ecológicos.- Que corresponde a la obligación de evitar la contaminación por todos los medios.
- F) Demográficos.- El exceso de población traerá como consecuencia un abaratamiento de la mano de obra y viceversa.
- G) Culturales.- El progreso de los pueblos se mide por la cultura de sus habitantes; cuando más culta sea la gente, mejores posibilidades de desarrollo tendrán las organizaciones (Ibid.:143-145).

Factores del medio ambiente específico.

En este apartado se mencionaran los factores que en forma exclusiva afectan favorable o desfavorablemente al medio ambiente de la fiscalización.

- A) Contribuyentes - Si es grande o pequeña la cantidad de contribuyentes, los tipos y características de éstos, si son o no cumplidos con sus obligaciones fiscales, si recurren o no las resoluciones administrativas, etc
- B) Proveedores - Aquí entran los proveedores a quienes se les compra directamente o las dependencias oficiales encargadas de adquirir y suministrar los insumos necesarios, sin los cuales difícilmente se podrán realizar los trabajos y cumplir las metas
- C) Tecnológico - Contar con el edificio, equipo y mobiliario más funcional, el personal mejor capacitado y los sistemas más operativos, facilitará alcanzar las metas trazadas, con un alto grado de eficiencia y calidad.
- D) Económico-Financiero - En este terreno son varias las circunstancias que repercuten en el accionar fiscalizador, como son:
 - 1. La situación económica por la que atraviesa la actividad que se pretende revisar.
 - 2. Dimensiones de la economía subterránea.
 - 3. Relación económica-financiera con la federación y con los municipios.
 - 4. Distribución de funciones del Sistema Fiscal Mexicano
- E) Competidores.- Pudiera pensarse que en la revisión fiscal no existe competencia; sin embargo, puede presentarse ocasionalmente con la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la selección de contribuyentes; por otra parte, puede existir competencia en otras dependencias de la administración en la búsqueda de obtener asignaciones presupuestales suficientes.
- F) Sociopolítico.- Este factor es de enorme trascendencia, pues cuando se levantan las voces de grandes organizaciones políticas, obreras o patronales cuestionando la actividad fiscalizadora de algún gremio específico, pueden darse enmiendas en el accionar del fisco para atender dichas demandas

- G) Legal - Las modificaciones a las leyes fiscales pueden originar cambios significativos en la labor de la comprobación fiscal, incluso a través de la coordinación de autoridades fiscales puede ampliarse, reducirse o modificarse la participación de las Entidades Federativas en la revisión de impuestos federales

Subsistemas

Partiendo de la base de que toda organización debe ser concebida como un sistema, como un todo, éste a su vez ha de estar constituido por varios subsistemas que le permitan accionar de una manera integral e interrelacionada (Ibid.:145).

Los subsistemas más comunes son:

- Objetivos.- Que determina los fines y metas que pretenden alcanzarse.
- Planificación.- Que consiste en la elaboración de planes de acción a corto, mediano y largo plazo para lograr las metas trazadas.
- Información.- Que establece los canales ascendentes y descendentes de la información para la toma de decisiones.
- Organización.- Que prescribe la estructura orgánica y funciones que competen a cada nivel de la jerarquía organizacional
- Control.- Que consiste básicamente en cuidar que los planes se cumplan y en distribuir económicamente la utilización de los recursos.
- Operativo.- Es el conjunto de personas y recursos cuyas actividades persiguen un objetivo común. Es decir, equivale a la ejecución de todas y cada una de las acciones requeridas para lograr las metas propuestas.

Cada subsistema de los enumerados anteriormente puede a su vez convertirse en sistema y dividirse en subsistemas. Por ejemplo, el operativo puede ramificarse en tantos subsistemas como áreas existan dentro de la estructura orgánica, de tal forma que establezca los recursos humanos, financieros y materiales requeridos y las acciones y forma en que se han de llevar a cabo en cada dirección o departamento (Ibid.: 147).

1.5.2. Enfoque Situacional.

Tanto el enfoque de sistemas como el situacional, como ya se mencionó anteriormente, pretenden combinar los aspectos que, a criterio de sus partidarios, son los más positivos de las escuelas del pensamiento administrativo.

La teoría del enfoque situacional nace a raíz de que investigadores, consultores y gerentes trataron de aplicar los conceptos tradicionales de las principales escuelas a la vida real y encontraron que una técnica que funcionaba bien para una organización en otra fracasaba.

La conclusión de estas observaciones fue que los resultados obtenidos en la aplicación de una misma técnica son distintos, porque las situaciones son distintas.

Bajo esta teoría, corresponde al Administrador, identificar que técnica contribuirá mejor en una situación particular, en circunstancias particulares y en un tiempo dado, al logro de las metas administrativas.

El enfoque situacional significa que debe tomarse en cuenta la complejidad de toda la situación y desempeñar un papel activo para determinar que es lo que funciona mejor en cada caso

1.6. El Proceso Administrativo como evolución de la escuela clásica.

Los partidarios de la escuela del proceso administrativo consideran a la administración como una actividad compuesta de ciertas subactividades que constituyen el proceso administrativo único. Este proceso se considera a manera de núcleo esencial de la administración y está constituido por cuatro fases (Terry, Op. cit.:56)

I. - Planeación.

Para un directivo y para un grupo de empleados es importante decidir, o estar identificado con los objetivos que se van a alcanzar. El siguiente paso es alcanzarlos. Esto origina las preguntas de qué trabajo necesita hacerse, cuándo y cómo se hará, cuáles serán los necesarios componentes del trabajo, las contribuciones de cada uno de tales componentes y la forma de lograrlos (Ibid.:56).

En esencia, se formula un plan de trabajo o un patrón integrado predeterminado de las futuras actividades. Esto requiere la facultad de prever, de visualizar, del propósito de ver hacia adelante. En pocas palabras, es necesaria la planeación (Ibid.:56).

II.- Organización.

Después de que la dirección y formato de las acciones futuras ya hayan sido determinadas, el paso siguiente, para cumplir con el trabajo, será distribuir o señalar las actividades necesarias de trabajo entre los miembros del grupo e indicar la participación de cada miembro del grupo

Esta distribución del trabajo está guiada por la consideración de cosas tales como la naturaleza de las actividades componentes, las personas del grupo y las instalaciones físicas disponibles. Estas actividades componentes están agrupadas y asignadas de manera que un mínimo de gastos o un máximo de satisfacción de los empleados se logre o que se alcance algún objetivo similar. Si el grupo es deficiente ya sea en el número o en la calidad de los miembros administrativos, se procuran tales miembros (Ibid. 56).

Este trabajo de distribución de las tareas y de establecer y mantener relaciones por parte del directivo se conoce como organizar. Se puede considerar cómo hacer que el plan creado por el directivo tenga significado para cada uno de los miembros del grupo (Ibid.:57).

III - Ejecución.

Para llevar a cabo físicamente las actividades que resultan de los pasos de planeación y organización, es necesario que el directivo tome medidas que inicien y continúen las acciones requeridas para que los miembros del grupo ejecuten la tarea. Las medidas que se elijan dependen de los miembros particulares del grupo de referencia, de la actividad componente por hacer y del criterio del directivo. Entre las medidas comunes utilizadas por el directivo para poner el grupo en acción están dirigir, desarrollar al personal, instruir, ayudar a los miembros a

mejorarse lo mismo que su trabajo mediante su propia creatividad, y la compensación (Ibid 57)

IV - Control.

Los directivos siempre han encontrado conveniente comprobar o vigilar lo que se está haciendo para asegurar que el trabajo de otros esta progresando en forma satisfactoria hacia los objetivos predeterminados. Establecer un buen plan, distribuir la actividades requeridas componentes por este plan y la ejecución exitosa de cada miembro no asegura que la institución será un éxito. Pueden presentarse discrepancias, imponderables, malas interpretaciones y obstáculos inesperados que habrán de ser comunicados al directivo para que se emprenda una acción correctiva (Ibid :56).

Es conveniente mencionar que en la practica real, las cuatro funciones fundamentales de la administración están de modo inextricable entrelazadas e interrelacionadas; el desempeño de una función no cesa por completo antes de que se inicie la siguiente. Y por lo general no se ejecutan en una secuencia en particular, sino como parezca exigirlo la situación. Al inicio de las actividades el orden de las funciones será quizá como se indica en este estudio, pero para una institución en marcha el directivo puede encargarse del control en un momento dado y a continuación de esto ejecutar y luego planear. La secuencia debe ser adecuada al objetivo específico. (Ibid :61).

Capítulo II

Concepto de Fiscalización y su marco Jurídico.

Para el desarrollo de este segundo capítulo, se ha recopilado el entorno jurídico que norma y regula a la función fiscalizadora coordinada, señalando previamente el concepto de la fiscalización: los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los reglamentos que enmarcan el desarrollo de la fiscalización, logrando así mostrar las atribuciones concedidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las que ésta delega a los Estados, originándose de esta manera la fiscalización coordinada, tema que será tratado en los capítulos siguientes.

2.1. Concepto de fiscalización.

El legislador ha previsto la posibilidad de que la administración tributaria corrobore los datos y cifras manifestados por el contribuyente, para verificar si éstos son reales y si determinó correctamente sus impuestos. Para tal fin le otorga en las leyes respectivas, esta facultad.

Fernando Sainz de Bujanda, (Notas de Derecho Financiero, 1985:19) conceptúa la Inspección Tributaria, como *"el procedimiento a través del cual, en virtud de una serie de actos concatenados, la administración pública da efectividad en la fase liquidadora a las normas que imponen obligaciones tributarias, y obtiene informes y datos necesarios para la adopción*

fundada de resoluciones que, sin referirse directamente a operaciones liquidadoras, se producen, no obstante en el ámbito de aplicación del tributo"

Pedro José Pagani escribe un artículo al que llama La función de fiscalización, y en él establece que *"La función de la fiscalización comprende todas las tareas y acciones necesarias por parte de la administración tributaria para compeler al contribuyente al cumplimiento de sus obligaciones correspondientes"*. (Tributación,1976.22)

Por su parte, Fernando Ravelo Alvarez, (La fiscalización en la República Dominicana, 1975.31) define de una manera sencilla pero a la vez muy completa, qué es la fiscalización, expresada en los siguientes términos: *"Fiscalización es la verificación administrativa del cumplimiento fiscal"*.

En el entorno fiscal mexicano, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el Código Fiscal de la Federación, norman detalladamente esta función de la administración tributaria, representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse 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”

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación dispone

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales, y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales estará facultada entre otras para practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados, con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Como puede apreciarse, la esencia y razón de la existencia de la fiscalización radica en asegurarse por la vía administrativa y con estricto apego a las formalidades previstas por la ley, de que los contribuyentes o responsables solidarios cumplan cabalmente con las obligaciones fiscales a que sean sujetos, según la actividad que realicen.

Por lo tanto, se desarrollarán las cuatro fases que integran el proceso administrativo, mencionando en que consisten cada una de ellas y su aplicación en el terreno de la fiscalización.

2.2. Fundamentos de la Comprobación Fiscal Federal.

En virtud del principio que rige en nuestro sistema de derecho de que todo órgano de gobierno solo puede hacer aquello que expresa y limitadamente le permitan las Leyes, se considera importante señalar los reglamentos que otorgan las facultades de comprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Incluidas dentro de la parte dogmática de la Constitución Federal, se encuentran las garantías de seguridad jurídica que, como su nombre lo indica, tienen el propósito de preservar el interés jurídico del gobernado ante actos de molestia o privación que pretenda realizar o realice la autoridad, vulnerando los ordenamientos legales aplicables, ya sea por contravenir sus disposiciones o por incurrir las formalidades que éstos establecen

Específicamente, las garantías de seguridad jurídica referidas se encuentran contempladas por los numerales 14 y 16 de la Constitución, los cuales a continuación se señalan:

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 aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de 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 ésta, se fundará en los principios generales de derecho”.

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, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionando cundo menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estncta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionado por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público .

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, un 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.

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..." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992: 13-15)

La lectura de los preceptos anteriores, permite comprender la importancia que adquiere para la fiscalización, esencialmente el artículo 16, ya que todo acto de comprobación que realice la autoridad, constituye una afectación al particular, ya sea en alguno o en varios de los derechos que la disposición tutela.

2.2.2. Código Fiscal de la Federación.

Vistas las solemnidades que deben revestir los actos de autoridad para ser considerados constitucionalmente válidos, es necesario ahora acudir a ordenamientos jerárquicamente inferiores, donde se contengan, tanto las disposiciones sustantivas de las contribuciones, como las normas que instrumentan el procedimiento, esto es, las que establecen las autoridades, las atribuciones y los medios con que cuentan aquéllas para sus actuaciones. A estos cuerpos normativos se refiere la Constitución, tratándose de fiscalización, al señalar que la autoridad administrativa deberá sujetarse a las leyes respectivas.

Las facultades de las autoridades fiscales federales, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a que son sujetos los contribuyentes, se encuentran contempladas en forma específica en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, que dispone: "*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales, y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estará facultada para:*

I. Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones.

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimiento, o en las oficinas de las propias

autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran

III. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV. Revisar los dictámenes formulados por contador público sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V. Practicar u ordenar que practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VI. Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VII. Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la policía judicial; la propia Secretaría, a través de los abogados hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente". (Código Fiscal de la Federación, 1997:42-43)

2.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y en su artículo 31 fracción XI, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para *"Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes federales aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales"*

Así mismo el artículo 18, determina *"En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias". (Ley Orgánica de la A.P.F., 1996:23-25)*

2.2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este Reglamento contempla la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las principales funciones de las unidades centrales, regionales y locales que la conforman.

El artículo 95 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se ocupa de las administraciones locales establece:

"Las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal Federal y la Jurídica de Ingresos, contarán con Administraciones Locales que tendrán la circunscripción territorial, la sede y el nombre que al efecto se señale mediante acuerdo del Secretario. La Administración General de Aduanas tendrá aduanas ubicadas conforme a este reglamento y en la circunscripción que al efecto se señale mediante acuerdo del Secretario"

En forma específica, para la A.L.A.F.U., en el apartado "B" de este artículo se le asignan sus funciones en los siguientes términos:

"Compete a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, ejercer las facultades siguientes:

Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, y por la Administración Regional de Auditoría Fiscal de la que dependa.

Aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica de Ingresos respecto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal.

Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando, a su juicio, hubiera peligro de que el obligado se ausente o realice la enajenación de bienes o cualquier

maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como levantarlo cuando proceda.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y verificaciones; realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales". (D.O.F 11/09/96:78-82)

2.3. Las Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas y su Investidura como Autoridades Fiscales Federales.

2.3.1. Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar en su artículo 31 fracción IV, la obligación para los mexicanos de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", permite en consecuencia que los tres niveles de gobierno concurren a gravar las mismas fuentes para allegarse los recursos económicos necesarios para el sostenimiento del gasto público que a cada uno corresponde; con las excepciones que la propia Constitución dispone en el artículo 73 fracción XXIX, en el que se faculta exclusivamente al congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre algunas fuentes.

Desde fechas relativamente cercanas a la promulgación a la Constitución de 1917, ya se intentaba establecer una coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, que constituyen un sistema nacional debidamente fundamentado y convenido entre los mismos.

Fue así que en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 se presentaron sendos intentos por conseguir este propósito, pero precisamente la multiplicidad de gravámenes federales y locales fueron el principal obstáculo; lográndose únicamente, en la Convención de 1947, el consenso sobre la urgencia de formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre los contribuyentes y que permitiera atender las necesidades del sector público.

La idea de que hubiera un organismo que se encargara de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva se hizo realidad hasta 1954, fecha en que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, en la cual se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, que entre otras funciones, tenía la antes citada.

A partir de 1972 se institucionalizan las reuniones nacionales de tesoreros de las Entidades Federativas y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acordándose abandonar el esquema vigente, hasta ese año, del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, donde la Federación cobraba el 1.8% y los Estados, mediante convenio con la Federación cobraban el 1.2%, sustituyéndose por una tasa fusionada del 4%, de la cual participaban en un 45% las entidades que desearan coordinarse, y de un 4% adicional para los que administraran este impuesto; incorporándose la totalidad de entidades federativas por las bondades económicas que les representaba. Esta reforma entró en vigor en 1973 y se mantuvo en las mismas condiciones hasta 1979, período en el cual las entidades ejercían todas las funciones tributarias relativas a este impuesto, únicamente limitadas en cuanto a la administración del Registro Federal de Contribuyentes, que sólo comprendía a contribuyentes menores.

En 1980 entra en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que había sido aprobada en 1978 y diferida su aplicación hasta aquel año. Asimismo, en esta fecha se pone en marcha un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal acorde con las necesidades de la época y producto de las aportaciones de los funcionarios participantes en las reuniones nacionales de funcionarios fiscales efectuadas desde 1972. Este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se fundamenta en la Ley de Coordinación Fiscal, y se formaliza a través del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con sus anexos, y del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, también con sus respectivos anexos.

2.3.2. Ley de Coordinación Fiscal.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, desde 1954 estaba en vigor la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, pero era necesario actualizarla y establecer nuevos mecanismos de distribución de participaciones, creando a la vez organismos que intervinieran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con este propósito, el 22 de noviembre de 1978 es aprobada por el Congreso de la Unión la nueva Ley de Coordinación Fiscal, abrogando la anterior y difiriendo su aplicación para el 1º de enero de 1980, con excepción de las disposiciones contenidas en el capítulo IV, referentes precisamente a los organismos en materia de coordinación, las cuales regirían a partir del 1º de enero de 1979.

2.3.3. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Buscando fortalecer sus haciendas públicas y las de sus municipios, así como evitar en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, todos los Estados de la República se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, comprometiéndose a no mantener en vigor impuestos que contravinieran la Ley del Impuesto al Valor Agregado o leyes sobre impuestos especiales. La gran mayoría también se coordinó en materia de derechos. Para tal efecto celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual se especificaban los impuestos asignables y la forma en que se participarán a las entidades.

La Cláusula Primera textualmente dispone "*El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio y de sus anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo*".

2.3.4. Convenio de Colaboración Administrativa.

El Convenio de Colaboración Administrativa ha sufrido diversos cambios desde su implementación, a partir de enero de 1980; aumentando, disminuyendo o adecuando las funciones delegadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las Entidades Federativas. El que rige actualmente, y que data de enero de 1990, pone énfasis en la fiscalización como una forma de incrementar la recaudación a través del ejercicio de esta

función por parte de las entidades federativas en lo que concierne al Impuesto al Valor Agregado y, consecuentemente, lograr una mayor especialización y calidad en el trabajo.

La fiscalización de ingresos federales por parte de la entidad federativa se sustenta jurídicamente en primer término en este convenio, al delegársele por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones operativas para la administración de los siguientes ingresos:

- I. Impuesto Sobre la Renta
- II. Impuesto al Valor Agregado.
- III. Impuesto al Activo
- IV. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- V. Multas Administrativas Federales no Fiscales.

Por lo que se refiere al Impuesto al Valor Agregado, las cláusulas séptima y octava establecen las facultades conferidas a las autoridades estatales para su fiscalización en los siguientes términos:

Séptima.- "En el ejercicio de las facultades de Comprobación el Estado tendrá, respecto de los ingresos a que se refiere la cláusula segunda fracción I de este convenio, las facultades relativas al cumplimiento de las disposiciones fiscales en forma coordinada con la Secretaría, incluyendo la de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal de los contribuyentes o establecimiento, así como en las oficinas de la autoridad competente".

Octava.- *"En la determinación de ingresos federales a que se refiere la Cláusula Segunda, el Estado y la Secretaría ejercerán las siguientes facultades:*

- I. Determinar los impuestos y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la legislación fiscal federal.*
- II. Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales".*

En forma adicional a lo establecido en este convenio, se delega al Estado y/o municipios la administración de los derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y se ampliar las facultades de la autoridad estatal en cuanto a la administración del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves, agregando las funciones de registro y control vehicular. (D.O.F.,25/11/96)

2.3.5. Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa.

A través de los trece anexos de este convenio, es muy amplia la colaboración administrativa que brindan las Entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de ingresos federales, pero mientras en el Convenio de Colaboración Administrativa se establecen los ingresos coordinados y las facultades delegadas a las autoridades estatales sobre esos ingresos, en este anexo se especifican las obligaciones que éstas asumen con su firma y los

incentivos a que se hacen acreedoras por su participación en la Administración del Impuesto al Valor Agregado, en lo que respecta a la fiscalización.

Los aspectos más relevantes del Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa son

- 1 Realizar actos de verificación al padrón de contribuyentes cuando menos en un 20% para mantenerlo actualizado.
2. Tener una presencia fiscal mínima del 5% con relación al universo de contribuyentes de la Entidad.
3. Realizar la fiscalización con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Participar en los actos de fiscalización con la concurrencia de elementos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
5. Revisar los dictámenes formulados por Contadores Públicos Registrados para efectos fiscales.
6. Si no son alcanzadas las metas mínimas de verificación del padrón de contribuyentes, o de presencia fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyará estas actividades y sancionará a las entidades con el doble del costo que tenga que erogar para su realización.

7. Finalmente, se otorgan incentivos del 100% de los créditos determinados y efectivamente cobrados, por su colaboración en la acción fiscalizadora de este impuesto.

Capítulo III

Planeación y Programación.

En este tercer capítulo se expondrá lo referente a la planeación y a la programación enfocada a las actividades que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalando como es que realiza la planeación de las actividades en forma anual y mensual, en que basa su operación fiscalizadora, que sectores económicos serán los más viables a fiscalizar, como es que realiza la programación de las auditorías, en base a que realiza esta programación y quienes autorizan la emisión de una orden de auditoría

3.1. Planeación.

Actualmente ninguna persona que tenga bajo su responsabilidad la conducción de una organización podrá dirigirla a base de corazonadas o intuición, sino que es necesario tener muy claro el objetivo de esa Organización, qué metas o resultados espera obtener y los recursos humanos y materiales que se requieren para alcanzar las metas trazadas. Esto que se ha planteado constituye la planeación que, en forma resumida, se puede definir como el proceso elemental mediante el cual se establecen unas metas y se determina la forma de lograrlas.

La planeación es básica para todo el proceso administrativo, puesto que sin ella no existiría una organización adecuada a las necesidades; la ejecución quedaría a la deriva por falta de directrices sólidas y el control no existiría al no haber contra qué evaluar el trabajo realizado.

La A.L.A.F.U establece como guía de trabajo el Programa Operativo Anual, donde se hace una planeación anual del tipo y número de actos de revisión que se practicarán dentro de la jurisdicción (*ver cuadro no. 1*). Así mismo este programa lo calendariza en forma mensual de tal manera que permite llevar un seguimiento del cumplimiento de las metas y detectar un posible desvío en su cumplimiento, permitiéndole aplicar acciones mediante las cuales se pueda reencausar la acción fiscalizadora. En el mes de diciembre de 1996 se acordó calendarizar las metas anuales asignadas, tanto en cifras cobradas como en actos de fiscalización para el ejercicio fiscal de 1997. (Observación directa 4 de diciembre de 1996, entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local, febrero 27, 1997).

CUADRO NO. 1.- PROGRAMA OPERATIVO ANUAL

ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA FISCAL DE URUPÁN

METODOS DE REVISION	
I.- VISITAS DOMICILIARIAS	111
AUDITORIA INTEGRAL	3
CASOS PENALES	0
REGLONES ESPECIFICOS	78
COMERCIO EXTERIOR	30
II.- REVISIONES DE DICTAMENES	550
REVISION AUTOMATICA	446
REVISION DE PAPELES DE TRABAJO	100
REVISION DONATARIAS	1
REV DE ENAJENACION DE ACC	3
III.- REVISION DE GABINETE	90
IMPUESTOS INTERNOS	90
COMERCIO EXTERIOR	0
IV.- COMERCIO EXTERIOR	664
VERIFICACION DE VEHIC P EXT	302
VERIFICACION DE MERCANCIAS.	302
P A M A S	60
FIANZAS	0
V.- MECANISMOS DE CONTROL:	1,172
INSTALACION DE MAQUINAS	75
VERIFICACION DE USO DE MAQ	297
VERIF EXPED COMPROB. FISC.	800
VI.- REVISIONES MASIVAS	3,823
TOTAL	6,410

FUENTE. PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACION ESTABLECIDO POR LA SHCP PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997

3.1.1. Planeación Estratégica y Planeación Operativa.

Ahora bien, la planeación requiere una estrategia para alcanzar los objetivos que se persiguen y esa estrategia la conforma el programa general de actividades a que se sujetaran todos los miembros de la Organización. Este programa puede ser a largo plazo, llamándosele en este caso, planeación estratégica, la cual permite definir formalmente las metas organizacionales, y a corto plazo, que normalmente es a un año, denominándosele planeación técnica u operativa y que consiste en planes concisos y concretos de pronto cumplimiento, encauzados al logro de los objetivos y metas trazadas a largo plazo. (Terry, Op.cit., 193)

Bajo este contexto, en el ámbito de la comprobación fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñó el Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización, cuyos principales objetivos son:

- a) Lograr una presencia fiscal permanente, sistemática y efectiva en los distintos sectores que conforman el entorno económico nacional y obtener un mayor nivel de recaudación
- b) Crear conciencia social sobre la necesidad del cumplimiento correcto y oportuno de obligaciones tributarias, así como lograr que el conjunto de acciones se apegue estrictamente a derecho y a la normatividad vigente.
- c) Ampliar la base de contribuyentes de los distintos sectores económicos.
- d) Establecer una mayor y mejor coordinación con la Entidades Federativas en la ejecución del programa de fiscalización, y

e) Lograr la especialización de la fiscalización por sectores, subsectores, ramas y actividades económicas preponderantes

Estos grandes objetivos adquieren plena vigencia para las Entidades Federativas en su ámbito regional, por razón de su involucramiento en actividades de fiscalización, por lo que su participación debe contribuir en buena medida a la consumación de éstos

Sin duda que la provechosa actuación de las entidades, enfrenta la condicionante de que anualmente, sean estructurados y ejecutados adecuados programas operativos de fiscalización.

3.1.2. Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Fiscalización Coordinada.

Como parte del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización y como resultado de los Convenios de Colaboración Administrativa suscritos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, especialmente en lo que se refiere al Anexo 2, a este Convenio, se estructuró el Programa Nacional de Fiscalización Coordinada, reservándose la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en forma expresa las facultades de planeación, normatividad y evaluación de la fiscalización.

No obstante lo anterior, las fases de planeación y control, en los planes operativos, serán indispensables para el buen desarrollo de esta actividad, tan importante para el gobierno de la

Entidad Federativa, puesto que les permitirán diseñar un adecuado programa de fiscalización de impuestos estatales y federales, obviamente respetando la normatividad que al respecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como medir el avance de dichos programas, conociendo sus problemas y tomando las medidas pertinentes para lograr las metas programadas (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Director de Auditoría y Rev. Fiscal del Estado, agosto 15, 1996)

3.1.3. Los Cuatro Pasos Básicos de la Planeación.

En todo acto de planeación, deberán considerarse cuatro pasos básicos, que son:

- A) Establecer una o varias metas - Lo cual permite direccionar la acción y los recursos humanos, financieros y materiales en pos de los objetivos.

Actualmente las metas que ha fijado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las referentes a la presencia fiscal, a la relación beneficio-costos de los actos de fiscalización y la verificación del padrón del Registro Federal de Contribuyentes.

Aunado a estas tres grandes metas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Entidades Federativas pueden adicionarlas con objetivos particulares, como pueden ser:

1. Identificar y/o fijar parámetros de costo-beneficio para cada tipo de revisión que favorezcan, a través de su revolvencia, un desahogado cumplimiento de la meta comprometida.
 2. Formar grupos especializados para cada labor dentro de la fiscalización
 3. Diseñar un plan de acción que le permita allegarse información para elaborar sus propios productos y con base en ellos estructurar futuros programas de trabajo.
 4. Aprovechar los actos de fiscalización realizados para detectar posibles evasiones de impuestos locales y generar órdenes de revisión paralelas o posteriores a las del impuesto coordinado.
- B) Definir la situación actual.- Para poder elaborar un plan es indispensable conocer la situación que prevalece en el momento en que se formula, si se cuenta con los recursos humanos, financieros y materiales suficientes para alcanzar las metas, o es necesario buscar incrementarlos en la proporción que éstos sean deficitarios.

A este respecto, cabe mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene establecidos parámetros de productividad per cápita, que permiten evaluar la cantidad de personal operativo que se requiere para realizar determinado número de actos de fiscalización, y consecuentemente el presupuesto, edificio, equipo de transporte, mobiliario y equipo de oficina necesarios para su ejecución (Mediante oficio-circular la Administración Regional de Auditoría Fiscal Centro instruyó que a partir del ejercicio de 1997, se lleve en cada área un reporte de la productividad per cápita, Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Regional de Auditoría).

Estos parámetros resultan una útil referencia para que, partiendo de ellos, las autoridades fiscales estatales, en base a su experiencia particular, construyan sus propios indicadores y, sirviéndose de ellos proyecten y evalúen la actividad de su personal.

- C) Identificar los factores internos y externos que pueden ayudar u obstaculizar el logro de las metas - Este apartado puede analizarse bajo dos vertientes. Primera, los factores internos dentro del propio Gobierno Estatal inciden favorable o desfavorablemente en la fiscalización; y segunda, los factores externos de otros organismos públicos federales, estatales o municipales, e inclusive de los mismos contribuyentes a fiscalizar trascienden en esta función.
- D) Desarrollar un plan para alcanzar las metas.- Esto es, preparar diversas alternativas de acción y optar por la que parezca más apropiada (Alvarez,1995:30-38; Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Director de Auditoría y Rev. Fisc. del Estado, enero 12, 1996; Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local de Auditoría Fiscal, febrero 08,1996).

3.1.4. Planes Operativos.

Los planes operativos comprenden: Las políticas, los procedimientos, los programas y los presupuestos. A continuación se analiza cada uno de estos elementos:

Políticas.- Son las instrucciones o criterios que emite la autoridad de la Organización (en el caso de la fiscalización coordinada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser ésta la

que en términos del Convenio de Colaboración Administrativa mantiene esta facultad como exclusiva), mediante los cuales se especifica como se van a administrar las actividades internas. Una política es una guía para tomar decisiones en relación con lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer en la Organización.

Objetivos de las políticas.- El desarrollar las políticas diseñadas para el óptimo funcionamiento de la Organización persigue los siguientes objetivos

- a) Implementar la estrategia seleccionada. Es decir, al servir de guía para saber que debe hacerse y qué no, permite orientar las actividades diarias en la dirección de una ejecución eficiente de la estrategia planeada y seleccionada.
- b) Fijar un criterio uniforme para resolver situaciones similares.- Hay problemas o situaciones que se presentan en forma cotidiana, siendo necesario establecer una política o criterio uniforme para resolverlos rápidamente sin necesidad de recurrir a los niveles más altos de la estructura orgánica. Por ejemplo, qué hacer cuando un contribuyente se opone con violencia a un acto de fiscalización.
- c) Aumentar la eficiencia de la Organización.- El existir un criterio uniforme para resolver situaciones similares y frecuentes, permitirá a los jefes ahorrar tiempo en decidir como resolver cada caso, y por ende dispondrá de mayor tiempo para dedicarlo a otras labores que requieren su atención y que pueden ser de más trascendencia.

En materia de fiscalización coordinada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el Convenio de Colaboración Administrativa, ha elaborado diversas políticas de aplicación para ambas autoridades, mediante las cuales determina el qué y el cómo se llevarán a cabo los actos de fiscalización. A estas disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público podrán agregarse las que, a juicio de las autoridades de las Entidades Federativas, propicien mayor eficiencia y calidad del trabajo, así como una mejor imagen de la institución

Procedimientos.- Son una serie detallada de instrucciones para ejecutar una acción o trabajo. Especifican los pasos que deben seguirse y el orden en que deben realizarse para resolver una situación específica. Estos procedimientos generalmente quedan contenidos en manuales de procedimientos o de operación

Los procedimientos son planes más detallados que las políticas. La política equivale al qué y el procedimiento al cómo.

Normas.- Son disposiciones que determinan si una acción puede o no hacerse. Las normas son rígidas y no dejan lugar para excepciones, son para hacerlas cumplir. Las normas que regulan la fiscalización se encuentran contempladas en reglamentos, instructivos, resoluciones de carácter general y en criterios de interpretación de disposiciones fiscales.

Programas.- Son planes operativos que se utilizan una sola vez y que comprenden una serie amplia de actividades.

Los programas muestran los pasos que se requieren para alcanzar el objetivo que se pretende lograr, la unidad organizacional o persona responsable por cada actividad, el orden en que se realizarán y el tiempo que se asignará a cada paso.

Presupuesto - Son asignaciones de recursos financieros que se destinan a actividades específicas en un periodo determinado, existen presupuestos de gastos y de ingresos, el presupuesto generalmente se elabora para un ejercicio de doce meses

Los presupuestos constituyen un elemento esencial para controlar las actividades de una organización, sobre todo cuando ésta opera a base de presupuestos por programa (Terry, Op.cit..228-236)

3.2. Programación.

Ya se ha definido lo que es un programa y las actividades que comprende. Ahora se analizará en qué consiste la programación de la fiscalización.

Programación, según lo define el diccionario Pequeño Larousse (1989), es la función de establecer un programa.

Por su parte, fiscalización, como ya se señaló anteriormente, es la verificación administrativa del cumplimiento fiscal.

Por lo tanto, **programación de la fiscalización consiste en elaborar un minucioso programa de verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, a que son sujetos los contribuyentes, según las metas que se proyecten.**

Tanto la preparación de este programa como la posterior selección de contribuyentes a fiscalizar será de una importancia absoluta, ya que de ella dependerán en gran medida los resultados que se obtengan. Se dice y con mucha razón, que una buena programación representa el 50% de la fiscalización, ya que la eficiencia de esta función debe expresarse en el conocimiento que se transmite al auditor, de determinadas manifestaciones detectadas que hacen presumir que el contribuyente que será revisado, incurrió en irregularidades.

Ahora bien, para que las áreas de programación de la A.L.A.F.U. y de la D.A.R.F.E. cumplan satisfactoriamente con este propósito, es indispensable que se les dé el apoyo que requieran, y que consistirá en un excelente equipo humano y material, sin escatimar en contratar el personal técnico para cada tarea con la mejor preparación y experiencia que sea posible, así como el equipo de computación que satisfaga las necesidades inherentes a su función y que sea compatible con los demás equipos de informática con los que tendrá relación (Observación directa enero 15, 1997, entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Jefe del Departamento de Sistemas de la Administración Local Jurídica de Ingresos).

3.2.1. Programa Anual de Fiscalización.

Para el diseño de este programa es necesario que la D.A.R.F.E. conozca, en primer término, a cuánto asciende la cantidad de actos de fiscalización que deberá realizar durante el ejercicio fiscal que se esté programando, tomando en consideración el padrón que les proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la A.L.A.F.U.

Habiéndose determinado la cantidad de contribuyentes sobre los que se ha de tener presencia fiscal, es decir, el número de actos de fiscalización a efectuar, se debe proceder a calcular cuánto personal se requerirá, así como la distribución de ese personal por métodos de revisión, quedando pendiente solo programar el desarrollo de dichas revisiones en el transcurso de los doce meses del año: acción final que consiste propiamente en la calendarización del programa anual de fiscalización (*ver cuadro no. 2*). (Observación directa diciembre 18, 1996, entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local, febrero 27, 1997).

CUADRO NO. 2.- PROGRAMA OPERATIVO ANUAL CALENDARIZADO.

ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA FISCAL DE URUAPAN													
METODOS DE REVISION	TOTAL ANUAL	E N E	F E B	M A R	A B R	M A Y	J U N	J U L	A G O	S E P	O C T	N O V	D I C
AUDITORIA INTEGRAL	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
EMPRESAS		0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
PERSONAS FISICAS		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
CASOS PENALES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RENG ESPECIFICO													
IMPUESTOS INTERNOS	78	1	2	2	3	4	4	9	10	11	10	11	11
EMPRESAS		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PERSONAS FISICAS		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPUESTOS EXTERNOS	30	1	1	1	2	2	2	3	4	4	3	3	4
DICTAMENES REV. AUT.	446	0	0	0	0	0	0	0	0	111	111	112	112
DICTAMENES R. P	250	8	8	8	16	17	17	29	29	29	29	30	30
DICT DONATARIAS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DICT ENAJ DE ACC	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
GAB IMPTOS INTERNOS	90	3	3	3	6	6	6	10	11	10	10	11	11
GAB IMPTOS EXTERNOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VERIFICACION VEHICULAR	302	10	10	11	20	20	20	35	35	35	35	36	35
VERIF. DE MERCANCIAS	302	10	10	11	20	20	20	35	35	35	35	36	35
P.A.M.A.S	60	2	2	2	4	4	4	7	7	7	7	7	7
FIANZAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INSTALACION DE M.R.C.F.	75	3	3	3	5	5	5	8	9	9	8	8	9
VERIFIC DE USO M.R.C.F.	147	5	5	5	9	9	9	17	17	17	17	18	19
VERIFIC EXP. COMP. FISC	800	26	27	27	53	53	54	93	93	94	93	93	94
REVISIONES MASIVAS	3,823	85	85	85	169	170	170	297	297	297	722	723	723
TOTAL	6,410	154	156	158	308	310	311	543	549	660	1081	1089	1091

FUENTE: ELABORACION PROPIA, CON DATOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACION PARA EL EJERCICIO 1997.

3.2.2. Programas Sectoriales.

Como paso siguiente al de la elaboración del plan general de trabajo, es decir, al programa anual de fiscalización, en el cual sólo se contempló la cantidad de actos de fiscalización a realizar y por qué métodos se llevaran a cabo, será el determinar a qué sectores se encauzará esta labor.

Esta fase del proceso administrativo, correspondiente a la planeación, será de vital importancia para el logro de óptimos resultados, puesto que la acción fiscalizadora deberá dirigirse primeramente a aquellos sectores que presenten mayores índices de evasión o elusión fiscal, seleccionándose posteriormente a los contribuyentes integrantes de estos sectores que, de acuerdo a muestreos o cruces de información, manifiesten mayores irregularidades (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Subadministrador de programación, febrero 13, 1997).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó, dentro de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, el área de Programas Sectoriales, a la cual asignó la función de planear, programar e instrumentar acciones fiscales, tendientes a propiciar una más eficaz y eficiente labor de fiscalización en los principales sectores económicos del país.

Esta área, formada por especialistas de cada sector, se ha abocado a desarrollar estudios, análisis e investigaciones en distintos campos de la actividad económica, con el fin de determinar aquellos en los que se requiera una presencia fiscal específica, proponiendo las políticas y estrategias concretas que permitan lograrla.

Asimismo, tiene la función de elaborar programas específicos de fiscalización en aquellos sectores, subsectores, ramas, actividades, regiones o zonas que lo ameriten, de acuerdo a su importancia económica, niveles de ingreso, índices de evasión y elusión fiscal e impacto recaudatorio

Para comprobar la eficacia de estos programas y retroalimentar la problemática de su ejecución, realizan un seguimiento y control de los mismos

Sin duda que el producto del trabajo de esta área, debe ser aprovechado al máximo por las autoridades fiscal a nivel Federal y Estatal, en lo que a fiscalización coordinada se refiere, ahorrando con ello esfuerzos y gastos innecesarios por parte de la D.A.R.F.E.

Como programas sectoriales que se han desarrollado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se encuentran en estudio se pueden citar los siguientes:

- Producción agrícola de exportación.
- Producción y comercialización ganadera.
- Servicios agropecuarios.
- Agroindustrias.
- Minero
- Pesca.
- Forestal.
- Textil y del vestido
- Cuero y calzado.
- Industria maquiladora de exportación
- Construcción.
- Transportes, comunicaciones y agencias
- Mayoristas en centrales de abasto
- Producción y distribución de productos farmacéuticos.
- Servicios médicos.
- Estimulos Fiscales.

Como puede apreciarse, son múltiples y variadas las áreas de la economía que se encuentran sujetas a un análisis del comportamiento fiscal de los contribuyentes que la conforman, considerando su localización geográfica, relevancia económica en la entidad y en el país, la presencia fiscal y los resultados obtenidos en cada sector, entre otros.

De estos sectores, tal vez existan algunos que no interesen a la D.A.R.F.E., en lo particular por no ser relevantes, o bien, porque dentro de la extensión territorial no existan muchos contribuyentes dedicados a esa o esas actividades. Sin embargo, más de alguno puede ser de mucho interés en la vida económica local y por ende, ser de gran utilidad contar con estos valiosos estudios que permitirán un mayor conocimiento de las características y fases de cada actividad, cuantos contribuyentes existen y de qué tipo en el país y en cada entidad, su impacto en el producto interno bruto y en la recaudación fiscal, la presencia fiscal que se ha tenido y los resultados de la misma. Datos todos de enorme interés para el área de programación de la A.L.A.F.U. y de la D.A.R.F.E. que propiciarán una mejor selección de contribuyentes a fiscalizar (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Director de Auditoría y Revisión Fiscal del Estado, noviembre 06, 1997).

3.2.3. Programas Especiales de Fiscalización.

Aunque inicialmente este fue el nombre de los programas sectoriales y que, por lo tanto, pudiera interpretarse que es lo mismo, se han separado con la intención de analizar y resaltar las posibles diferencias.

Los programas sectoriales comprenden todas las actividades afines entre sí e interrelacionadas, agrupadas por ramas que constituyen subsectores y éstos a su vez configuran un sector. Por ejemplo, supongamos que a la D A R F E le interesa de manera especial el sector textil y del vestido, por ser el de mayor desarrollo e importancia en el Estado. Para elaborar un programa de fiscalización de este sector, será necesario analizar desde quiénes producen las fibras, quienes procesan estas fibras transformándolas en telas, quienes elaboran las prendas de vestir, si existen mayoristas intermediarios entre el fabricante y el detallista y finalmente a los expendedores al público. Es decir, para verdaderamente tener presencia en todo el sector y poder inclusive detectar en forma escalonada posibles fuentes de ingresos no declarados, será necesario abarcar selectivamente todas las fases que comprende dicho sector.

Por su parte, los programas especiales responden en muchas ocasiones a circunstancias y necesidades concretas, como es el caso del programa de regularización vehicular y como pueden ser tantos otros que se implanten a instancias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la propia Entidad Federativa. Un ejemplo de los primeros, son los productos elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a los contribuyentes afiliados a tarjetas de crédito, con los cuales se implementó un programa especial para fiscalizar aquellos contribuyentes que reflejan ciertas irregularidades. A su vez, el Estado puede generar diversos productos con información recabada por ellos mismos, como pueden ser los pagos efectuados a proveedores de bienes y servicios del Gobierno Estatal, confrontados con los ingresos declarados por éstos, originando material importante para el desarrollo de un programa especial.

3.2.4. Fases de la Planeación de la Programación.

Como ya se mencionó anteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva en materia de fiscalización las funciones de planeación, normatividad y evaluación, es decir, ella traza las políticas e implementa las estrategias que permitan el logro de los objetivos formulados dentro del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización, que con estricto apego a las disposiciones que regulan esta función de la administración tributaria, busquen cambiar sustancialmente el comportamiento fiscal de los contribuyentes.

La modificación de la conducta fiscal del contribuyente se irá dando en forma paulatina, en la medida en que se vayan superando los factores que inciden negativamente en ella; podría citarse a manera de ejemplo los siguientes: la falta de conciencia fiscal, las deficiencias que pueda presentar la estructura del sistema tributario, la falta de facilidades administrativas y la posibilidad de dejar de cumplir.

En todos estos renglones se ha venido avanzando de manera significativa, simplificando procedimientos, otorgando facilidades administrativas y haciendo efectivo el riesgo asumido por aquellos contribuyentes a quienes se les detecten incumplimientos fiscales.

Precisamente como una respuesta a la necesidad de incrementar la presencia fiscal en el universo de contribuyentes, fue que se invitó a la Entidad Federativa a participar en la fiscalización y nunca se ha coartado la iniciativa de las autoridades estatales para estructurar

programas especiales de revisión, sino más bien se les ha motivado a que empleen su capacidad para que desarrollen estudios y programas tendientes a detectar a aquellos contribuyentes que no cumplen con las obligaciones a que son sujetos

Con tal propósito y dándole toda la importancia que se merece el área de programación, puesto que de ella dependerá la calidad de los actos de comprobación que se lleven a cabo, es necesario diseñar algunas estrategias a seguir para la implementación de los programas de fiscalización, así como las fases que comprenderá la planeación de la programación

Una vez que se han definido las estrategias a seguir para la elaboración de programas de fiscalización, se establecerá la forma en que serán desarrolladas para la consecución de productos que muestren claramente las ramas o actividades a las que deberán dirigirse los actos de fiscalización, por haber reflejado mayores indicios de incumplimiento. (entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Subadministrador de Programación, enero 17, 1997; entrevista personal Roberto Gutiérrez Cortés/Director de Auditoría y Revisión Fiscal del Estado, marzo 04, 1997)

Las fases de la planeación de la programación que se proponen para su aplicación son las siguientes:

- A) Investigación.- La cual comprende las siguientes acciones:
 - 1. Seleccionar el giro o sector a revisar, con base en su importancia dentro de la integración del producto interno bruto de la entidad.

2. Especificar el tipo de fuente de información al que será necesario acudir para su estudio y análisis, y que puede ser interna y/o externa
 3. Requerir información a las fuentes seleccionadas en el punto número 2, pudiendo consistir en listados de clientes o proveedores de bienes o servicios
 4. Buscar antecedentes de estudios, análisis o investigaciones elaboradas con anterioridad.
- B) Análisis - Una vez que se ha captado la información requerida, ésta será procesada y analizada, efectuando cruces contra otros documentos que se haya obtenido.
- C) Clasificación.- De los cruces efectuados a la documentación captada se obtendrán resultados que mostrarán en forma comparativa qué sector, subsector, rama o actividad presenta mayores índices de incumplimiento, procediendo a clasificar estos resultados por orden de importancia.
- Del sector o giro seleccionado se escogerán muestras de contribuyentes para verificar su comportamiento fiscal, asignándoles el método de revisión de acuerdo a la importancia de los antecedentes.
- D) Determinación.- Con todas las diferencias detectadas en los cruces de información realizados, y de acuerdo a los resultados obtenidos en los muestreos de comprobación fiscal efectuados, se podrán elaborar productos que servirán de base para diseñar programas de fiscalización, aplicables a todos los métodos de revisión, según la importancia de dichas diferencias.

3.2.5. Criterios de Selección de Contribuyentes a Fiscalizar, por Método de Revisión.

La selección de contribuyentes a fiscalizar, efectuada con base en los elementos obtenidos del análisis minucioso realizado a la información fiscal recabada y a los muestreos llevados a cabo por giros o sectores, propicia una adecuada presencia fiscal en aquellos contribuyentes con signos evidentes de irregularidades en su comportamiento fiscal, o bien en los que no han sido fiscalizados. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Programación, 1996.145)

Ahora bien, los criterios para seleccionar a un contribuyente que será objeto de una revisión o visita, según los diferentes métodos de revisión fiscal, se enuncian en el cuadro número 3 que sigue:

CUADRO 3.- CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES.

METODO DE REVISION	CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRIBUYENTES
AUDITORIAS INTEGRALES	<ul style="list-style-type: none"> • POCA O NUL A PRESENCIA FISCAL. • CONTRIBUYENTES NO REGISTRADOS • OMISIONES DE INGRESOS • PERSONAS FISICAS CON ACTIVIDADES EMPRESARIALES Y GRANDES OPERACIONES. • PROVEEDORES QUE FOMENTEN LA ECONOMIA SUBTERRANEA • DETECCION DE IRREGULARIDADES A TRAVES DE OTRAS REVISIONES. • CONSTANTES DEVOLUCIONES DE I V. A.
AUDITORIAS A RENGLONES ESPECIFICOS Y DE GABINETE	<ul style="list-style-type: none"> • TRATAMIENTO ESPECIAL DE INGRESOS. • CONTRIBUYENTES CON OPERACIONES QUE CAUSAN IMPUESTOS Y OTRAS QUE NO LO CAUSAN • DECLARACIONES EN CEROS O CON PERDIDAS FISCALES. • SIGNOS EXTERNOS DE RIQUEZA. • CONSTANTES CAMBIOS A SU SITUACION FISCAL.
REVISION DEL DICTAMEN	<ul style="list-style-type: none"> • SUSPENSIONES O CANCELACIONES DE REGISTROS A CONTADORES PUBLICOS REGISTRADOS • DEVOLUCIONES EN MONTO CONSIDERABLE. • DENUNCIAS SOBRE CONTRIBUYENTES DICTAMINADOS.

FUENTE: MANUAL DE PROGRAMACION, EMITIDO POR LA S.H.C.P

3.2.6. El Comité de Programación.

La coordinación entre la A.L.A.F.U. y la D.A.R.F.E. en materia de fiscalización, contenida en el Convenio de Colaboración Administrativa, y específicamente en el Anexo No. 2 a dicho convenio, se manifiesta de manera notable en la constitución y operación del Comité de Programación, en el que se acuerda de manera conjunta el plan de trabajo al que se sujetarán ambas autoridades.

3.2.6.1. Integración del Comité de Programación.

Este comité se conforma estructuralmente por un presidente, un secretario y por vocales, de acuerdo a los cargos públicos que ostentan sus integrantes, como se muestra a continuación:

- A) Presidente.- Esta responsabilidad es compartida con igualdad de autoridad por el Tesorero General del Estado y por el Administrador Local de Auditoría Fiscal de Uruapan.
- B) Secretario Técnico.- Corresponde al Director de Auditoría Fiscal del Estado, desempeñar las funciones de Secretario Técnico del Comité.
- C) Vocales.- Fungirán como vocales los servidores públicos que se desempeñen en los siguientes cargos.

- I. Administradores Locales de Auditoría Fiscal, diferentes al que ocupa la presidencia que se menciona en el inciso A)
 - II. Subadministradores Locales de Auditoría Fiscal.
 - III. Subdirectores de Auditoría Fiscal del Estado.
 - IV. Titulares de las áreas de programación de ambas autoridades.
 - V. Responsables de las áreas de programas sectoriales de ambas autoridades.
- (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996:150)

3.2.6.2. Funciones del Comité de Programación.

- A) Funciones del Pleno.
 - 1. Proponer y autorizar el calendario anual de reuniones del Comité de Programación, el cual deberá contemplar cuando menos una reunión mensual, sin que esta medida sea limitativa, toda vez que este órgano deberá reunirse cuantas veces sea conveniente, atendiendo las necesidades que en materia de programación se presenten.
 - 2. Elaborar el plan de trabajo de la D.A.R.F.E. y de la A.L.A.F.U., calendarizando las actividades que se llevarán a cabo, correspondientes a estudios e investigaciones locales, tendientes a generar fuentes de programación que apoyen la programación regional.
 - 3. Aplicar la metodología establecida para la aprobación de los asuntos que se sometan a la consideración del Comité.

4. Participar en el análisis de los casos propuestos, con base en sus conocimientos y experiencia, apoyando de esta forma la autorización de los asuntos que como resultado de los estudios, investigaciones y análisis realizados, garanticen la efectividad de los actos de fiscalización.
 5. Analizar el avance del programa operativo del ejercicio que corresponda, en sus diferentes indicadores, a fin de que se programen revisiones que apoyen el cumplimiento de las metas, tanto en lo particular por cada método de revisión, como en lo general.
 6. Compartir y analizar los productos enviados de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, determinando el total de productos recibidos, analizados y utilizados.
 7. Aprobar los distintos métodos de revisión, de acuerdo con los antecedentes que se tengan del contribuyente propuesto para ser fiscalizado.
 8. Emitir las órdenes correspondientes, las cuales deberán ser firmadas por el Administrador Local de Auditoría Fiscal de Uruapan y el Tesorero del Estado
 9. Retroalimentar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal respecto de los resultados, problemática y alternativas de solución a la misma, derivados de los productos recibidos.
 10. Establecer los acuerdos que de los asuntos tratados en las reuniones se deriven, señalando responsables de su cumplimiento y fecha de solventación.
 11. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos.
- B) Funciones de los Integrantes del Comité.
1. Presidente.

- i) Dirigir y moderar el desarrollo de la reunión
- ii) Dar voto de calidad en caso de empate
- iii) Precisar los acuerdos que se adopten en la reunión.
- iv) Determinar los asuntos que deberán plantearse a las áreas de las Subsecretaría de Ingresos.
- v) Autorizar la integración de subcomités, derivado de las necesidades que de acuerdo a la circunscripción se tengan.

2. Secretario Técnico.

- i) Convocar a los integrantes del Comité a las reuniones que éste celebre, remitiendo convocatoria a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- ii) Levantar las actas de todas las reuniones que realice este órgano rector, enviando copia de las minutas a la AGAFF.
- iii) Presentar los casos de contribuyentes susceptibles de programarse, para aprobación del comité.
- iv) Proporcionar al comité la siguiente información.
 - Análisis del inventario en proceso y cargas de trabajo de los grupos operativos.
 - Resultados obtenidos en las revisiones programadas, por giro y por región.

1. Vocales

- i) Dar su opinión respecto de los casos que se someten a la consideración y autorización del Comité, de acuerdo a sus conocimientos, experiencias y análisis de la información que de cada asunto se presente.
- ii) Proporcionar al secretario técnico la información del área de su competencia y que analizará el comité
- iii) Apoyar el desarrollo de la función del Comité de Programación, así como el cumplimiento, en su caso, de los acuerdos que se tomen

2. Otros Asistentes.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración Central de Planeación de la Fiscalización y la Administración Regional de Auditoría Fiscal podrán asistir por lo menos a tres reuniones del comité de programación durante el año y tendrán intervención con voz, pero sin voto en la aprobación de los asuntos que se sometan a la consideración del comité. (Ibid.: 160).

3.2.7. Elección del Método de Revisión.

Como ya se mencionó al hablar del comité de programación, los integrantes de éste serán los que aprueben el método de revisión a utilizar para cada contribuyente seleccionado a ser fiscalizado, tomando en cuenta los antecedentes que se presenten como justificantes para su propuesta. Sin embargo, es conveniente contar con ciertos parámetros que sirvan como

puntos de referencia cuantitativa, para poder direccionar las revisiones de acuerdo a la magnitud de las diferencias que se detecten en los cruces de información

Un parametro muy significativo, que debe considerar el comité de programación es la diferencia entre lo declarado y lo detectado a un contribuyente que se esta proponiendo para revisión, ya que esta diferencia permitirá definir el método de revisión, ya que si el contribuyente presenta una diferencia minima, no será conveniente emitir una orden de visita domiciliaria ya que el costo-beneficio sera muy bajo. (Acta de evaluación, diciembre 18, 1996.)

Las cifras que a continuación se presentan, permite ejemplificar parámetros que sirven de base para programar la fiscalización y elegir el método de revisión. (ver cuadro no. 4)

CUADRO NO. 4.- PARAMETROS DE SELECCIÓN DEL TIPO DE REVISION.

DIFERENCIA DETECTADA		SISTEMA DE REVISIÓN PROPUESTO.
MÍNIMA	MÁXIMA	
450.00	12,000.00	SISTEMAS ÁGILES
12,000.00	25,000.00	SISTEMAS DE GABINETE
25,000.00	EN ADELANTE	SISTEMAS PROFUNDOS

FUENTE: NORMATIVIDAD EMITIDA PARA EFECTOS DE PROGRAMACION POR LA ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1996)

3.2.8. Emisión de la Orden de Auditoría o del Oficio de Solicitud de Información.

Cuando han sido expuestos y mostrados los antecedentes del contribuyente propuesto por el secretario técnico al comité de programación en pleno y éste aprueba tanto su fiscalización como el método que habrá de emplearse en su revisión, la D.A.R.F.E. contará con cinco días hábiles para elaborar las órdenes de auditoría respectivas, los oficios de requerimiento de información y los de solicitud de información; así como para recabar las firmas de las personas autorizadas para ello.

En este renglón, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido como política interna autorizar únicamente las revisiones para las cuales se tenga capacidad de atención inmediata por parte del área operativa, a fin de mantener niveles mínimos de inventario de asuntos en proceso, y evitar la acumulación de antigüedad en los mismos; que de darse, indudablemente vendría a afectar los resultados de la acción fiscalizadora, así como a posibilitar que se pierda la confidencialidad en los casos autorizados. amén de que la información que sirvió de base para su programación correría el riesgo de volverse obsoleta, y por ende, ser de poca o nula utilidad.

Capítulo IV

Organización.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Se considera que la etapa donde la Institución decide la manera en que se organizará para dar cumplimiento a los objetivos es definitiva, porque de ello dependerá que se cumplan o no. considerando lo anterior en este capítulo se plantea el concepto de Organización, marcando la diferencia entre la organización formal y la informal que se da en todo Organismo Social, también se considera a la departamentalización como una herramienta útil en la organización; se presentan además los tipos de estructura más comunes, señalando el más conveniente a la A.L.A.F de Uruapan, por el tipo de actividades que realiza.

4.1. Concepto de Organización.

Desde la aparición del hombre sobre el planeta se ha requerido y de hecho se ha dado, que éste se organice para su defensa, para la caza, para el trabajo, etc., asignándose funciones específicas y reconociendo a un líder que los conduzca hacia el objetivo deseado.

La organización reúne los recursos en una forma ordenada y arregla a las personas en un modelo aceptable para que puedan desarrollar las actividades requeridas, trabajando unidas hacia la consecución de objetivos concretos.

Para que se logre una efectiva organización dentro de una institución oficial, o de cualquier otro tipo, es necesario que el directivo conozca qué actividades y recursos va a administrar, quienes le van a ayudar, de quién depende y quienes dependen de él. Además deberá conocer toda la estructura del grupo, los lugares en que laboran y los canales de comunicación.

De la misma forma, el resto del personal deberá conocer claramente las exigencias de su puesto, sus limitaciones y sus relaciones con sus superiores, con los que guarda el mismo nivel de responsabilidad que él y con sus subordinados, si los tiene.

Literalmente hablando, la palabra organización tiene actualmente dos acepciones: una que equivale a un grupo funcional, como puede ser una empresa, una dependencia o institución; y otra que se refiere al proceso de organizar. Estos dos significados se usan indistintamente en el presente trabajo, aunque es el segundo el que interesa como una de las fases del proceso administrativo.

Con estos antecedentes y en palabras de Terry y Franklin, organización "*es el establecimiento de relaciones de conducta entre trabajo, personas y lugares de trabajo seleccionados para que el grupo trabaje unido en forma eficiente*". (Terry, Op.cit.,:290).

Por su parte, James A. F. Stoner, interpreta los tres pasos en que Ernest Dale clasifica la organización, quien la considera como un proceso en el cual habrá que determinarse, qué se va a hacer, quien lo va a hacer y la coordinación que será necesario implantar para evitar desperdicios de esfuerzos e interferencias de los miembros de la organización; y los amplía a cinco pasos (*ver cuadro no. 5*) (Stoner, Op.cit.,:189).

Por lo tanto, procurando resumir, se puede decir que organización *“es la forma en que se distribuyen recursos humanos y materiales, se asignan funciones específicas y se coordina el trabajo realizado para el logro de las metas deseadas”*

CUADRO 5.- EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN.

DETALLAR EL TRABAJO	DETALLAR EL TRABAJO QUE HAY QUE HACER PARA ALCANZAR LAS METAS DE LA ORGANIZACION
DIVISION DEL TRABAJO	DIVIDIR LA CARGA TOTAL DEL TRABAJO EN ACTIVIDADES QUE PUEDAN SER DESARROLLADAS LOGICA Y CONFORTABLEMENTE POR UNA PERSONA O POR UN GRUPO
COMBINACION DE TAREAS	COMBINAR EL TRABAJO DE LOS MIEMBROS DE UNA COMPAÑIA EN UNA FORMA LOGICA Y EFICIENTE, AGRUPANDOLOS (POR DEPARTAMENTOS) SEGUN SU PREPARACION, DESTREZA Y EXPERIENCIA.
COORDINACION DEL TRABAJO	CREAR UN MECANISMO PARA COORDINAR EL TRABAJO DE TODOS LOS MIEMBROS DE LA EMPRESA EN UN TODO UNIFICADO Y ARMONICO, QUE PERMITA ABATIR LA INEFICIENCIA Y EVITAR LOS CONFLICTOS INTERNOS.
SEGUIMIENTO Y REORGANIZA- CION	CONTROLAR LA EFECTIVIDAD DE LA ORGANIZACION Y HACER LOS AJUSTES NECESARIOS PARA MANTENER O INCREMENTAR ESA EFECTIVIDAD.

FUENTE: JAMES A. F. STONER, ADMINISTRACION.

4.2. Estructura Orgánica.

Cuando han sido planeados detalladamente los objetivos y metas que se persiguen, cuando se ha pensado cuidadosamente las estrategias que habrán de implantarse para alcanzar las metas propuestas, entonces será el momento de diseñar una estructura orgánica que responda a las necesidades planteadas (Reyes. Op cit 279)

La estructura orgánica es la disposición o arreglo ordenado y lógico de las diversas funciones y las relaciones recíprocas de todas las partes y los cargos que componen la organización. La estructura orgánica especifica las actividades que se realizan por cada área (división del trabajo) y muestra cómo se enlazan unas con las otras (jerarquía o línea de autoridad y canales de comunicación) (ibid :280)

4.2.1. Organización Formal e Informal.

Al diseñar una organización, es decir, al prever qué estructura tendrá, las áreas o departamentos en que se dividirá, los niveles y cargos de que constará, las actividades que cada uno realizará, etc., se está diseñando la organización formal, pero en cuanto se inician labores surge de manera espontánea la organización informal. A continuación se analiza en qué consiste cada una de ellas, por qué surgen y la conveniencia de saberlas utilizar adecuadamente en beneficio de la dependencia.

La organización formal es diseñada por el gerente o director general para implantar la estrategia seleccionada y lograr las metas propuestas. se caracteriza, entre otras cosas, por definir claramente los puestos que conforman la estructura orgánica y la cadena de mando entre ellos; establecer los canales de comunicación a que se sujetará todo el personal, señalando quién debe informar a quién, emitir reglamentos escritos que oriente los esfuerzos y conductas hacia un trabajo eficiente y de calidad, establecer recompensas a quienes mejor desarrollen sus funciones, etc (Ibid .280)

Lo anterior permite que la dependencia opere como un todo armónico y no como la suma aislada de sus partes, facilitando al director su conducción, ya que sabrá quién tiene la información que requiere en determinado momento para la toma de decisiones

La organización Informal, sin que se busque ni se desee, en forma paralela a la organización formal surge mediante una red de relaciones personales y sociales como consecuencia del trato diario en el trabajo, de las reuniones sociales a que asisten los trabajadores, de los gustos o aficiones comunes, del lugar de origen, etc. (Ibid .280).

Este tipo de sociedad que todos conocen y que puede llegar a involucrar a grandes grupos, tradicionalmente nace por el deseo de seguridad en el trabajo y de sociabilización de las personas, por conseguir algo que la organización formal les niega, o por proteger a personas o grupos considerados como los más débiles de la organización. Dicho en otras palabras, el trabajador que por su habilidad o personalidad es reconocido como líder por sus compañeros, al margen del reconocimiento oficial, formará un grupo que pretenda conseguir beneficios personales para él y sus compañeros a través de hacerse notar por destacar en la cantidad y

calidad de trabajo por ellos desarrollado, por proponer y aún presionar para que se modifiquen algunas reglas o parámetros de trabajo, e inclusive, por sabotear los planes y programas estructurados por la Dirección General (Ibid. 282)

Este tipo de grupos en su mayoría son positivos, ya que si se saben manejar, serán quienes aporten nuevas ideas para mejorar el trabajo que se está realizado, y permitirá detectar a personas con aptitudes para desempeñar puestos de responsabilidad.

4.2.2. Departamentalización.

Para diseñar la estructura orgánica es necesario ubicar las funciones o actividades claves y de apoyo que habrán de realizarse, y formar grupos especializados a quienes se les encomendarán dichas labores. En esto consiste la departamentalización, en reunir aquellos recursos humanos más calificados para desempeñar cada una de las actividades previstas dentro de la estrategia trazada para el cumplimiento de los objetivos perseguidos, y proporcionarles los recursos materiales y el espacio adecuado para el desarrollo de su trabajo (Terry, Op.cit.,254).

Existen varias formas para departamentalizar a una organización, en esta ocasión se señalan las de mejor adaptación a la función de fiscalización.

I.- Funcional.- Que consiste en agrupar actividades comunes u homogéneas, es decir, que todo gira en torno a las funciones. Así por ejemplo, en la fiscalización coordinada, es necesario determinar cuales son las actividades clave y de apoyo que se necesitan para llevar a cabo esta labor, lo que permitirá identificar los departamentos que será necesario crear, el tipo de personal que se requiere para cada trabajo, la cantidad de empleados que habrá que contratar según las metas que se pretende lograr, el mobiliario y las oficinas indispensables para desarrollar el trabajo (Alvarez, 1995:150)

Siguiendo este procedimiento se puede concluir que en la fiscalización coordinada se realizan las siguientes actividades:

- Actividades clave

- Investigación.
- Selección de contribuyente.
- Programación.
- Notificación
- Fiscalización.
- Evaluación.
- Liquidación.

- Actividades de apoyo.

- Asesoría jurídica y capacitación.
- Administración.

- Apoyo secretarial.
- Transportes.
- Oficialia de partes.
- Intendencia.
- Archivo, etc.

Con estos datos y las cargas específicas de trabajo, se asigna o se contrata el personal mejor preparado para cada actividad en la cantidad que sugieran los parámetros de productividad preestablecidos para este fin.

II.- Por Producto.- Aunque esta clasificación se utiliza más bien en el sector privado para agrupar a todos los trabajadores que intervienen en la producción o comercialización de un producto o de un género homogéneo de productos, también puede ser de gran utilidad para departamentalizar un órgano de fiscalización, si se toma en cuenta que son múltiples los actos de fiscalización que se realizan y las actividades previas y posteriores que deben llevarse a cabo, así como las de apoyo, que son indispensables para la ejecución de los programas (Ibid.:155).

Bajo estas premisas, se puede pensar que como mínimo deberían existir los siguientes departamentos:

- Programación.
- Auditorías Integrales.
- Auditorías a renglones Específicos.

- Revisión de Escritorio.
- Revisión de Dictamen.
- Revisiones Masivas.
- Auditoria de Impuestos Locales.
- Evaluación.
- Liquidación
- Asesoría y capacitación, y
- Servicios Administrativos.

III.- Por clientes o Tipo de Contribuyentes - Obviamente en el ámbito de la fiscalización no existen clientes a quienes les interesen los servicios que en esta dependencia se prestan; pero a la fiscalización si le interesa el tipo de contribuyentes a los cuales se enfocarán las actividades, y es en razón de este punto de vista y con la finalidad de lograr la especialización en la fiscalización, pero por sector, que también pudiera departamentalizarse la Institución que se analiza para estos efectos (Ibid.:157).

En tal virtud, considerando el catálogo de actividades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y las características económicas de la Entidad Federativa, así como si son o no sujetos a los impuestos coordinados; se podrán seleccionar aquellos sectores o subsectores económicos, para determinar el porcentaje de fiscalización deberán cumplir los grupos especialmente formados y capacitados para este fin y para estos tipos de actividades.

IV.- Geográfica.- Este tipo de división del trabajo por regiones geográficas pretende llevar la dependencia a los lugares donde mayor demanda tengan sus servicios, y que a la vez pueda

contar con excelentes fuentes de recursos humanos calificados, disminuyendo con ello sus costos de operación y eficientando sus labores (Ibid.: 159).

En materia de fiscalización, todas las actividades que se llevan a cabo por la D.A.R.F.E., con excepción de la programación y autorización de los actos fiscalizadores, deberían ser realizadas por departamentos regionales y coordinadas por el área central ya que cuenta con una jurisdicción muy amplia.

Es muy conveniente que la D.A.R.F.E. establezca una organización similar a la de la A.L.A.F.U. abriendo oficinas en diferentes ciudades del Estado, facilitando con ello el control de las obligaciones fiscales y sobre todo la selección de contribuyentes a fiscalizar, ya que estará más cerca de éstos y se podrá con mayor facilidad recabar cualquier información al respecto, facilitando también al contribuyente el cumplimiento de los requerimientos y solicitudes de información.

Se considera que la forma idónea de organizar tanto a la A.L.A.F.U. y a la D.A.R.F.E. es departamentalizarlas de acuerdo con las funciones que realiza cada Institución, en virtud de las ventajas que ofrece esta y atendiendo a las actividades que tienen asignadas.

4.2.3. Tipos de Estructura.

Al definir las actividades que serán realizadas y agruparlas por departamentos, a fin de responsabilizar a alguien de su ejecución, habrá que escoger cuál será la forma más apropiada

para acomodar estos departamentos dentro del organigrama, es decir seleccionar la estructura orgánica que más convenga a la estrategia a implantar para el logro de los objetivos. Existen varios tipos de estructuras, pero se mencionaran solo las que son más adaptables a la función de fiscalización.

1.- Estructura Lineal.- Esta forma de estructurar departamentos y funciones es la más conocida, la más antigua y las más simple. Aunque ha de señalarse que no es la más apropiada para dependencias muy grandes y con actividades complejas, por que faltará la participación de especialistas en cada una de las áreas. Consiste en dotar de autonomía a cada departamento en su propio campo, en el cual el jefe es el responsable únicamente de las actividades de su departamento y solo responde de éstas ante su superior inmediato.

La estructura lineal se configura con los departamentos que realizan las actividades básicas de la organización.

2.- Estructura línea-staff.- Conforme la dependencia crece en actividades, funciones y complejidad, el director general o los mandos medios requerirán el apoyo de asesoría de expertos especialistas en cada una de las actividades que les corresponden realizar, motivando que se contrate a este tipo de profesionales que vendrán a auxiliar a los integrantes de la estructura lineal. Es decir, se da paso al staff y la estructura orgánica se convierte en de línea-asesoría, o línea-staff.

La palabra staff significa, entre otras acepciones: bastón, bordón, sostén, apoyo, utilizada en el ámbito administrativo, tomó carta de naturalización como la persona o personas que colaboran en una organización asesorando al director general, y en algunos casos también a los jefes de línea, para la toma de decisiones o para la ejecución de algún trabajo. Sobre estas personas no recae la responsabilidad de la buena marcha de la Institución, sino que solo sirven de apoyo a las autoridades lineales para la consecución de sus metas, al no contar con autoridad ya que su función es la de ser consejeros; en muchas ocasiones no son aceptadas sus sugerencias, desmoralizándolos y constituyéndose en un gasto innecesario para la organización, no obstante que sus puntos de vista pudieran ser de gran utilidad para la misma si se llevaran a cabo.

Un ejemplo de staff en la dirección de fiscalización puede ser el departamento jurídico, a cuyos integrantes, especialistas en los diversos aspectos legales que atañen a la labor fiscalizadora, se les encomienda que supervisen los trabajos realizados y los procedimientos establecidos para su ejecución, a efecto de comprobar si se ajustan a derecho o si es necesario efectuar algunos cambios.

Lo mismo pudiera ser un especialista en informática que apoyará al departamento de programación para el diseño y supervisión de diferentes programas de cómputo que facilitaran y mejoraran las labores correspondientes a ésta área.

3.- Estructura por Divisiones.- Este diseño de la estructura orgánica es utilizable cuando se desea agrupar los departamentos u oficinas que participan en la elaboración de un producto o

en la realización de un tipo de trabajo muy distinto a los otros que se ejecutan en la misma organización, o bien, cuando se pretende hacerlo por zonas geográficas.

Mediante este esquema, se crean divisiones con bastante autonomía para cada una de ellas, asignándoles el personal, los recursos financieros y materiales para que operen en forma independiente unas de otras, pero coordinadas por una estructura administrativa central de la cual dependen, la que será responsable de determinar las estrategias a seguir, de analizar y evaluar las propuestas de selección de contribuyentes formuladas por las divisiones regionales para someterlas a aprobación del Comité de programación, y de vigilar el avance del programa anual a efecto de lograr las metas establecidas.

4.2.4. Organigrama.

El diseño que elabore el Administrador o Director General, de la estructura orgánica de la institución que representa, deberá quedar plasmado gráficamente en un documento que recibe el nombre de organigrama, el cual muestra en la parte superior las funciones principales y en porciones sucesivas e inferiores, las funciones subordinadas; así como las relaciones que deben existir entre cada una de las áreas, es decir, la línea de autoridad y los canales de comunicación.

Aunque el organigrama más usado es el tipo piramidal, en el cual los niveles van descendiendo de acuerdo a la jerarquía que a cada departamento se le otorga, existen otros dos tipos de organigramas, uno en el cual se colocan a la izquierda las jerarquías supremas y éstas van descendiendo hacia la derecha; y otro que se representa por medio de tantos círculos concéntricos como niveles de jerarquía existan en la organización, correspondiendo el del centro a la máxima autoridad y colocándose los subsecuentes en cada uno de los posteriores, según el orden jerárquico que le corresponda.

A pesar de no ser muy común el empleo de los organigramas horizontales y circulares, cada uno tiene sus propias bondades (Reyes, Op.cit.:298):

1. Organigrama horizontal con disposición de izquierda a derecha.

a) Siguen el sentido habitual de la lectura, es decir, de izquierda a derecha, facilitando su lectura y comprensión de la forma en que fluye la autoridad formal y la responsabilidad.

b) Muestran claramente los distintos niveles jerárquicos de la organización en columnas verticales que ascienden de izquierda a derecha.

2.- Organigrama circular.

a) Muestran gráficamente la forma en que irradia la autoridad del centro hacia la periferia y en todas direcciones.

b) Elimina interpretaciones molestas de la posición que se guarda en la organización, tales como que alguien esté al fondo, arriba o debajo de, y en lugar de ello se utiliza una misma dimensión hacia el centro, ubicando en cada círculo las funciones de igual importancia.

4.2.5. Manual de Organización.

Como paso final en el proceso organizacional de una institución, será el elaborar un manual de organización que venga a complementar la información que de una manera escueta aparece en el organigrama.

El manual de organización consiste en una revisión detallada y por escrito de la organización formal, es decir, de los principales puestos que conforman el organigrama de la dependencia, en el cual se describen los objetivos, funciones, autoridad y responsabilidad de dichos puestos.

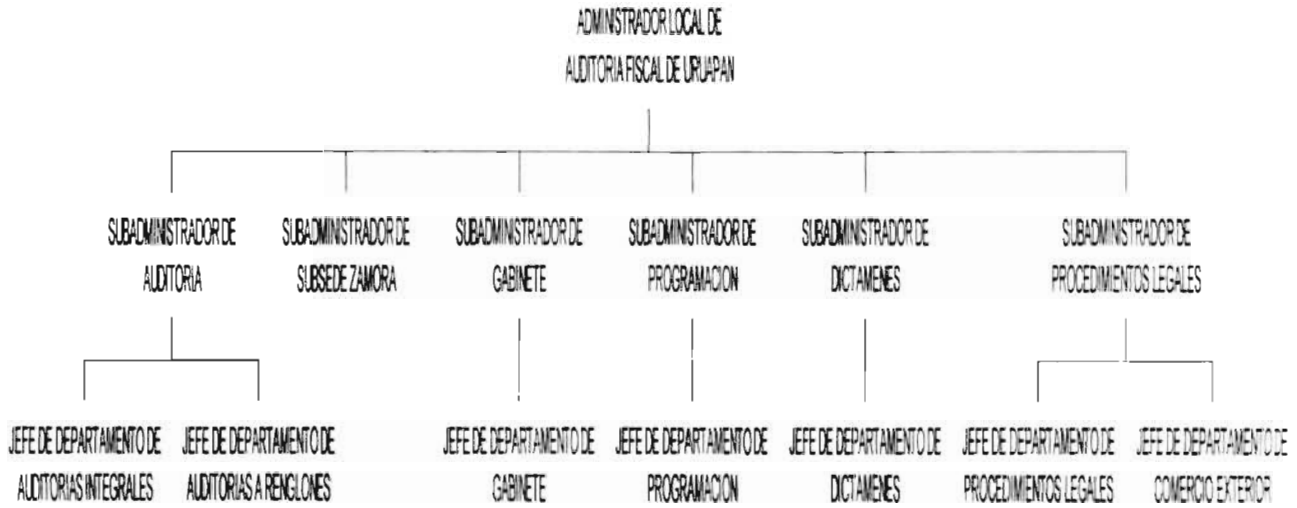
El manual de organización es muy importante por que define claramente qué debe hacerse y por quien, permitiendo que el personal conozca y cumpla sus responsabilidades, más no debe convertirse en camisa de fuerza que limite la iniciativa de los integrantes de la organización; por lo que habrá de prestarse especial atención a esto, motivando al personal para perfeccionar cada vez más el trabajo y actualizando el manual cada vez que sea necesario.

En este apartado se presenta el organigrama de tipo lineal que se propone a implantar, el cual se considera es representativo de la estructura administrativa de la A.L.A.F.U. ya que se

muestran los departamentos que realmente deberían de existir de acuerdo a las funciones que cada uno de ellos realiza.

Se presenta hasta el nivel de jefe de departamento con la idea de mostrar el tipo de organigrama y los departamentos que integran la estructura administrativa. *(ver cuadro no. 6).*

CUADRO NO. 6 ORGANIGRAMA A.L.A.F.U.



4.3. Organización para la Fiscalización en las Entidades Federativas.

El diseño de la estructura administrativa de las dependencias del Ejecutivo Estatal es una decisión que compete exclusivamente al titular de este Poder, y una de las dependencias que mayor impacto tiene entre los contribuyentes es la D.A.R.F.E., por la función que realiza de comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales, tanto estatales como federales, estas últimas de acuerdo a la coordinación existente entre la Federación y el Estado sobre la materia. Por esta razón, la forma en que se organice y opere el área de fiscalización reviste especial importancia porque por un lado ejercerá presión el sector privado que se sentirá afectado con sus actuaciones, y por el otro, estará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que vigilará y evaluará el ejercicio de esta función delegada a las entidades federativas a través del Convenio de Colaboración Administrativa y su Anexo No. 2.

4.3.1. Funciones de la Dirección de Fiscalización.

Tomando como base el Convenio de Colaboración Administrativa y concretamente su Anexo No. 2, la Entidad Federativa a través de sus leyes orgánicas de la Tesorería General, ha establecido las funciones que competen a la D.A.R.F.E., sobresaliendo por su importancia y exigencia las siguientes:

1. Elaborar programas de fiscalización de impuestos federales coordinados y de impuestos locales, conforme a las metas acordadas en el Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa, a la Normatividad expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto y a la legislación fiscal federal y estatal.
2. Seleccionar y programar para visitas domiciliarias o revisiones ágiles a aquellos contribuyentes que de acuerdo a indicadores reflejen evasión fiscal, proponiéndolos para su autorización al Comité de Programación.
3. Requerir por escrito a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, con la firma de la persona autorizada para este fin por parte de la A.L.A.F.U. y de la D.A.R.F.E., para que exhiban la contabilidad, avisos, declaraciones, informes y cualquier dato que sea necesario para la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
4. Recibir, por conducto de la A.L.A.F.U., los dictámenes fiscales presentados por los contribuyentes y elaborados por Contador Público Registrado, a efecto de practicarles revisión, así como para evaluar la actuación profesional de quien lo emitió. Esta labor también será conjunta con A.L.A.F.U.
5. Coordinar y controlar el avance del Programa de Fiscalización.
6. Supervisar que la práctica de las visitas domiciliarias y demás actos de comprobación fiscal se sujeten estrictamente al marco jurídico que los regula.

7. Proporcionar asesoría fiscal a los contribuyentes que lo soliciten

8. Informar a la Administración de Asuntos de Defraudación Fiscal y Fuentes Ilícitas de Ingresos, sobre los hechos de que se tenga conocimiento y que puedan constituir delitos fiscales, elaborando y enviando el expediente respectivo.

9. Dar a conocer a los contribuyentes los hechos u omisiones detectados en el ejercicio de sus facultades de comprobación, invitándolos a que se autocorrijan y orientándolos sobre la forma de hacerlo, con el propósito de aprontar la recaudación.

10. Proceder a emitir las liquidaciones parciales o totales, por las cuales los contribuyentes no aceptaron la invitación para autocorregirse.

11. Imponer a los contribuyentes que cometen infracciones a las leyes fiscales y sean detectadas con motivo de los actos de fiscalización realizados, las multas que establezca el Código Fiscal de la Federación o la Legislación Local en caso de Impuestos estatales

12. Certificar, conjuntamente con el contribuyente o representante legal y el o los auditores que hayan participado en su elaboración, los papeles de trabajo y documentos que demuestren violaciones a las disposiciones fiscales, los cuales se anexarán a las actas que para tal efecto se levanten.

Estas funciones generales y dispersas es necesario agruparlas por áreas afines que permitan el desarrollo minucioso y profesional de cada una de las actividades que se realizan o se

requiere realizar. De esta forma, surgen cuatro actividades sustantivas y dos de apoyo, que son:

I.- Actividades sustantivas.

- a) Programación.
- b) Fiscalización
- c) Evaluación.
- d) Liquidación.

II.- Actividades de apoyo

- a) Asesoría Jurídica y Capacitación
- b) Administración

Si se parte de los lineamientos establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de instructivos, manuales, circulares y demás normatividad, se verá que para cada una de estas actividades existen diversos mecanismos, métodos o acciones que es necesario llevar a cabo para cumplimentar satisfactoriamente los requisitos de calidad que se exigen a esta labor tan necesaria para el sano desarrollo de la administración pública.

Capítulo V

Ejecución.

La fase de ejecución reviste de una importancia significativa en virtud de que es aquí donde se desarrollan los programas establecidos en la etapa de la planeación, por este motivo es que se presentan además del concepto de ejecución, la importancia que tienen las características del líder, las cuales sin duda ayudarán a un buen desarrollo de las actividades planeadas; en base a esta consideración el directivo deberá preocuparse por crear un buen ambiente de trabajo en la institución, ayudándose en el tipo de comunicación que establezca para darles a sus subordinados las ordenes y los mensajes correspondientes, teniendo en cuenta siempre las barreras de la comunicación que se presentan y que también se señalan en este capítulo

Se presenta, además lo referente a la contratación de personal, enunciando las fuentes que utiliza la A.L.A.F.U y la D.A.R.F.E para reclutar el personal que será el encargado de ejecutar la tareas de fiscalización; se presenta además una secuencia de como es que la A.L.A.F.U. ejecuta los procedimientos establecidos para la fiscalización

5.1. Generalidades de la Fase de Ejecución.

5.1.1. Concepto de Ejecución.

Cada una de las fases del proceso administrativo tiene sin lugar a dudas gran importancia dentro del desarrollo de cualquier actividad, sin embargo, no tendrían razón de ser si no

existiera la ejecución, que a fin de cuentas es la fase en la que las cosas se realizan, en que los planes se llevan a la práctica, y que en todo caso, los resultados estarán en función de la calidad con que se lleven a cabo las otras fases. La ejecución, literalmente significa actuar, y para efectos administrativos es hacer, mediante un buen liderazgo, motivación y comunicación, que todos los miembros de una organización deseen y se esfuercen por alcanzar los objetivos que el dirigente desea que logren. A continuación se analiza cada uno de estos factores.

5.1.2. Liderazgo.

El liderazgo o dirección es uno de los factores más relevantes de la ejecución, ya que a quien ejerce esta función le corresponderá poner en movimiento las voluntades de todos sus colaboradores para transformar los planes y deseos en tangibles realidades.

La clave para que el dirigente logre que todos sus colaboradores rindan su máximo esfuerzo por lograr las metas trazadas, estribará en el apoyo que éste les brinde para que logren sus propios objetivos y que desarrollen todas sus capacidades, sin dejar de lado la motivación y entusiasmo que este funcionario debe poseer, a fin de que impulse y contagie a los demás de ese anhelo de hacer las cosas y hacerlas bien.

Para poder apoyar al personal a su cargo en el logro de sus objetivos y desarrollo de sus capacidades, se requerirá que esté completamente familiarizado con sus características individuales, que conozca las cualidades de cada uno y sepa manejarlas a fin de despertar en ellos sus mejores esfuerzos.

5.1.2.1. Cualidades que debe poseer un dirigente.

Aunque nadie es perfecto en este mundo, si es deseable que la persona que encabeza una organización reúna los mayores atributos posibles, que garanticen hasta cierto punto la obtención de buenos resultados en su gestión. Puede hacerse una enorme lista de cualidades que debiera poseer un dirigente; sin embargo, a continuación se mencionan aquellas que se estiman indispensables para el desarrollo de su actividad (Terry, Op cit.:418)

1. **Energía.**- El dinamismo de nuestros tiempos exigen gran actividad, enormes jornadas de trabajo, desplazamientos distantes y constantes, que requieren del dirigente una mente alerta y un cuerpo vigoroso que le permita terminar satisfactoriamente lo que inicia
2. **Serenidad.**- Paciente, ecuánime y libre de prejuicios deberá ser con sus colaboradores para escucharlos y tomar decisiones justas.
3. **Conocimiento de las Relaciones Humanas.**- Es necesario que conozca de toda su gente, sus virtudes y defectos, sus alcances y limitaciones, su forma de pensar y reaccionar ante determinadas actividades o situaciones, ello le permitirá ayudarlos a superarse en todos los órdenes.
4. **Empatía.**- Ser empático con alguien es "ponerse en sus zapatos y tratar de pensar como él". Es decir, es considerar las cosas de una manera objetiva y comprenderlas según el punto de vista de otro. Esta cualidad no es muy común, ya que la mayoría queremos que los demás piensen, perciban y actúen de la misma forma en que nosotros lo hacemos. La

empatía exige respeto a los derechos y creencias de los demás, aun cuando no se este de acuerdo con ello.

5. **Objetividad** - Qué importante es esta cualidad en nuestro medio, lleno en algunas ocasiones de "chismes", intrigas y recelos. El dirigente en forma invariable deberá ser objetivo en sus relaciones con otros, buscar evidencias y las causas de determinado comportamiento; no implicarse emocionalmente con alguien al grado que lo imposibilite a llevar a cabo la acción que el caso amerite.
6. **Motivación personal**. - "Que es poder" reza un refrán, y aquí tiene plena validez, ya que si el dirigente está lo suficientemente motivado, si tienen esa fuerza interior, ese entusiasmo por alcanzar el éxito en las actividades que emprende, no habrá obstáculos que lo detengan; y esta determinación será un factor vital que contagiará a todos sus colaboradores.
7. **Habilidad comunicativa**. - Pudiera pensarse que lo importante no son las palabras sino los hechos, pero en este aspecto es tan importante una cosa como la otra, ya que los planes, las reuniones de trabajo, las directrices, los discursos, etc., todos son a base de palabras y cuando se carece de esta habilidad pueden generarse serios problemas de comunicación e inclusive pérdida de respeto hacia su autoridad.
8. **Habilidad para enseñar**. - **Mostrar cómo hacer un trabajo, corregir errores, inspirar a sus trabajadores para que se superen**, son acciones que dignifican y hacen que el dirigente sea respetado.

9 Sentido social - El directivo habrá de comprender a su gente en toda su dimensión, con sus flaquezas y fortalezas, trabajar y conducir a su personal de tal manera que se gane su confianza y su lealtad.

10 Competencia técnica.- Conocer todas las operaciones que se efectúan bajo su mando inmediato, y tener visión y conocimiento prácticos suficientes de las que se realizan por intermediación de sus subalternos, debe ser una premisa constante de todo dirigente, porque conducir gente requiere de principios bien definidos y comprendidos por todos, los cuales deberán ser seguidos para alcanzar los objetivos buscados.

5.1.2.2. Tipos de Jefatura.

El carácter y personalidad que posea el dirigente serán factores básicos que marcarán el tipo de jefatura que se implantará en la organización que dirija. Por supuesto habrá otros factores que incidirán de manera relevante en la forma de dirigir, como son la preparación que tenga y el nivel profesional de sus subordinados.

Los tipos de jefatura se pueden clasificar de la siguiente manera.

A) Por su origen:

1. Innato.- Es la facultad de liderazgo que poseen algunas personas, quienes de manera espontánea forman grupos para diferentes fines. Estos individuos,

cuando no se les otorga una autoridad formal, constituyen en cualquier institución lo que se ha definido como organización informal

2. Formal - Es aquella autoridad o poder que se otorga a una persona de manera oficial, independientemente de si tiene o no el don de liderazgo. Es decir, que detenta un cargo por que así lo establece un organigrama y un nombramiento.

B) Por el contacto con sus subordinados.

1. Personal - Es la dirección que se ejerce de manera directa con sus subordinados, animándolos y ayudándolos si el caso lo requiere, para que cumplan más eficientemente con su trabajo. Esta forma de dirigir es muy eficaz y fácil de administrar
2. Impersonal.- Esta forma de conducir una organización radica en encerrarse en una oficina, acordar sólo con muy pocas personas, quienes se encargan de dirigir a los demás, y en comunicarse por escrito con el resto del personal.

Salvo que la institución sea muy grande o esté dispersa en varias regiones, esta manera de dirigirla no es recomendable; porque el dinamismo que pudiera imprimir él con su influencia sobre todo el personal, se pierde al pasar sus instrucciones por los intermediarios.

C) Por la forma de ejercer la autoridad

- 1 Autoritaria.- Esta forma de ejercer la autoridad se basa en sentir que ser jefe da el derecho de ser autoritario, y que por su posición puede decidir mejor lo que hay que hacer sin necesidad de consultar a nadie. La jefatura autoritaria se caracteriza por estrictos controles y jefes inflexibles.

Como las anteriores, esta jefatura tiene sus aspectos positivos y negativos. Dentro de los primeros encontramos que es muy útil en situaciones de emergencia, en donde no se puede ni se debe someter la decisión a la opinión de las mayorías por lo apremiante de las circunstancias; así como en los casos en que la fuerza de trabajo sea muy heterogénea o inexperta; o bien, cuando el jefe es muy superior en conocimientos y comprensión a sus subordinados. El lado negativo consiste en que no motiva al personal, no le despierta el orgullo del éxito y es probable que antagonice a los integrantes de la organización, sin obtener por supuesto su lealtad y voluntad para aumentar la productividad.

- 2 Democrática.- La característica esencial de este tipo de jefatura o forma de dirigir, radica en la participación del grupo y el aprovechamiento de sus opiniones para la toma de decisiones. Mediante este proceder se estimula la iniciativa de los subordinados y se despierta el interés por hacer mejor las cosas. Conviene aclarar que esta forma de conducir la organización funciona cuando los integrantes del grupo son personas competentes y bien enteradas de los asuntos que se discuten, y están lo suficientemente motivadas, existiendo en ellos el deseo de realización y cooperación.

- 3 Paternal - Existe jefatura paternal cuando el dirigente da demasiada atención a la comodidad y bienestar de sus subordinados. los trata como si fueran sus hijos, los cuida, protege y dirige aún fuera del trabajo. Sólo él toma decisiones.

Esta actitud puede funcionar bien, aunque limita la independencia y confianza en si mismos de los subordinados. al esperar que todos los problemas se los resuelva el jefe. Pero el mayor daño se da, sobre todo en instituciones de continuos cambios de funcionarios, cuando ese dirigente paternalista deja el cargo a otro que no lo es, y el personal no está acostumbrado a pensar por su cuenta y de pronto ve que las condiciones son otras y no sabe como resolverlas.

Todas estas variantes de jefatura no son excluyentes entre si, sino que una misma persona pudiera utilizar distintas formas de dirigir, de acuerdo a su personalidad, así como a las circunstancias y características de sus subordinados (Reyes, Op.cit.:408-420).

5.1.3. Motivación.

El hombre, siendo el elemento más importante de cualquier organización, es a la vez el más complejo, el que representa mayor dificultad en su manejo; al grado que científicos de las ciencias de la conducta humana, como son la antropología, la sociología y la psicología, han estudiado el comportamiento del trabajador en su centro operaciones, a fin de encontrar las

causas que lo puedan impulsar hacia la superación personal e institucional, detectando simultáneamente las fuentes de su frustración.

Sus estudios y conclusiones han dado origen a diversas teorías sobre la motivación, de las cuales mencionaré las más importantes

5.1.3.1. Principales Teorías de la Motivación.

A) Teoría de la Jerarquía de necesidades de Maslow. Esta teoría es la más conocida y de uso más generalizado. En ella se propone que todas las personas tienen cinco clases de necesidades que quieren satisfacer, pero en un orden jerárquico, conforme a la necesidad que estas necesidades tengan para motivar a cada persona: ya que lo que es prioritario para una, puede ser secundario para otra; sin embargo, Maslow considera que dichas necesidades pueden agruparse en cinco niveles, ascendentes y que invariablemente, al satisfacer las necesidades de un nivel inferior, automáticamente pasa al siguiente superior; de tal forma que las personas nunca estarán totalmente satisfechas y eso las mantendrá motivadas para superarse cada día (Terry, Op cit.:376).

Las cinco clases de necesidades referidas en orden ascendente, son:

1. Necesidades Fisiológicas o biológicas.

Que como su nombre lo indica, son las necesidades elementales, que de no satisfacerse atentarán contra la vida misma (Ibid.:376).

2 Necesidades de seguridad.

El buscar satisfacer estas necesidades pretende alcanzar una protección para el trabajador y su familia, tanto en el presente como en el futuro, incluso después de que éste llegará a morir (Ibid :377).

Tanto las necesidades fisiológicas como las de seguridad, son consideradas como primarias.

3 Necesidades Sociales o de Aceptación.

Cuando ya han quedado satisfechas las necesidades primarias entran en juego otros factores motivadores que impulsan al trabajador hacia metas más ambiciosas. Es decir, a satisfacer necesidades secundarias que no por estar en segundo plano pierden importancia para él (Ibid.:377).

4 Necesidades de Reconocimiento o de Estimación del yo.

Que comprenden el tener respeto, prestigio, una imagen positiva, el que se les reconozca la labor realizada, el que los demás lo vean como una persona exitosa y, sobre todo, la alta estima que él mismo tenga de su persona de su capacidad, habilidad e inteligencia (Ibid.:378).

Ascender a un trabajador por sus logros, publicar en revistas internas lo que las personas han hecho y otorgar premios especiales por su destacada labor, son

varias formas de motivar al personal, tratando de satisfacer las necesidades de reconocimiento

5 Necesidades de Autorrealización o de Desarrollo Personal

Incluyen el poder realizar todo el potencial de que dispone una persona, llegar a ser lo que la persona quiere ser y es capaz de llegar a ser (Ibid .378).

Estas necesidades, a diferencia de las anteriores, nunca quedan satisfechas, porque la persona cada vez quiere ser más en la vida.

Son varias las formas en que puede fomentarse la autorrealización en los trabajadores, entre las que se pueden señalar las siguientes: proporcionándoles capacitación permanente y sistemática, animándolos a seguir estudiando lo que ellos desean ser y tienen potencial para serlo, a conseguir títulos más avanzados, dándoles mayor control sobre sus trabajos, haciéndolos participar en la toma de decisiones y dándoles cargos más retadores que desarrollen su responsabilidad y creatividad.

- B) Esta teoría formulada por el Psicólogo Frederick Herzberg, y que también ha tenido gran aceptación e impacto en los círculos directivos, está basada en identificar aquellos factores que producen un marcado aumento en los sentimientos positivos hacia el trabajo, o sensación de satisfacción, a los que denomina "factores motivadores"; así como en los que producen una marcada disminución en los sentimientos positivos hacia

el trabajo, o sensación de insatisfacción, a los cuales llama "factores higiénicos o preventivos" (Ibid :383)

Los factores motivadores son los que producen satisfacción en el trabajo y los que hacen que una persona se esfuerce más por realizarlos, si es que estos motivadores están presentes, ya que si no lo están producen una "no satisfacción", que bien puede equipararse a indiferencia o apatía, pues no hay nada que lo estimule a dar ese "esfuerzo adicional" (Ibid :383)

Entre los factores motivacionales pueden citarse.

- i) Oportunidad de lograr y conocer los resultados obtenidos.
- ii) Reconocimiento por los objetivos logrados.
- iii) Interés por el trabajo en sí
- iv) Asignación creciente de responsabilidad y autoridad para realizar el trabajo.
- v) Oportunidad de ascensos.
- vi) Posibilidad de desarrollo y capacitación profesional

Los factores higiénicos o preventivos son aquellos que si están presentes no sirven propiamente como motivadores, sino que evitan que las personas se sientan insatisfechas, incómodas y hasta molestas, situaciones que se dan si estos factores preventivos no están presentes (Ibid.:383).

Entre los factores higiénicos o preventivos se pueden mencionar

- A) Políticas y normas de la Organización
- B) Tipo de supervisión recibida
- C) Condiciones en las que realiza el trabajo.
- D) Salarios.
- E) Posición o status.
- F) Relaciones interpersonales con todos los miembros de la organización.
- G) Estabilidad en el trabajo

Los factores higiénicos están relacionados con el medio ambiente en que se desarrolla el trabajo, su labor es preventiva al evitar insatisfacción en el personal de la institución. Sin embargo, para que exista una verdadera motivación, deben estar presentes, tanto los factores motivadores como los higiénicos o preventivos (Ibid.:384)

Pueden existir discrepancias en cuanto a que si todos los factores higiénicos son sólo preventivos o algunos de ellos debieran considerarse como motivadores (como el sueldo y el status), pero lo que si es innegable es que procurando que se den ambos factores en una forma adecuada, se estará en posibilidad de mejorar sustancialmente la cantidad y calidad del trabajo a cada uno encomendado (Ibid.:384).

Uno de los principales atractivos de esta teoría es que releva al dirigente de la tarea de "psicoanalizar" a sus trabajadores, a fin de tratar de satisfacer sus necesidades más

apremiantes para motivarlos, y concentrarse en mejorar los factores motivadores, sin descuidar los preventivos

5.1.4. Comunicación.

La palabra comunicación se deriva del latín communis, que significa común, y para nuestros fines podemos definirla como el proceso mediante el cual las personas se transmiten mensajes a través de símbolos comunes. Es decir, por medio de palabras (habladas o escritas) o por gestos y actitudes, conocidos por ambas partes que participan en la comunicación, se transmiten la información o las ideas que se desean transmitir.

Toda comunicación es bilateral. No se trata sólo de hablar, de escribir o gesticular, sino que, para que se dé una comunicación efectiva, se requiere quien escuche, quien lea, quien observe, y sobre todo, que dicho mensaje sea entendido y aceptado por quien lo recibe; de lo contrario la comunicación no cumple su cometido y más valdría que no se hubiera intentado establecerla ya que pueden ser mal interpretadas las instrucciones que se giraron. De hecho, el prefijo "co" de la palabra comunicación indica que se trata de una acción bilateral.

En la comunicación intervienen seis factores o elementos:

1. El emisor o comunicador.- Es la persona que origina y transmite un mensaje.
2. El Mensaje.- Es la información que se transmite.

- 3 El Medio.- Es la forma que se utiliza para transmitir un mensaje (oral, escrito, mimico, audio visual o electrónico)
- 4 El Canal.- Es el conducto que se utiliza para transmitir el mensaje (teléfono, reunión, oficio, memorándum, señas, radio, televisión, entre otros).
5. El Receptor.- Es la persona a quien va dirigido el mensaje. y,
6. La Retroalimentación - Es la reversión del proceso que indica la reacción del receptor al mensaje recibido (Ibid..445).

5.1.4.1. Ruidos en la Comunicación.

Frecuentemente existen interferencias que perturban, estorban y confunden la transmisión y recepción del mensaje. Esta interferencia puede surgir en cualquier fase del proceso. Probablemente el comunicador no se explica bien o su tono de voz o condiciones del local impiden escucharlo con claridad; el escrito tiene graves errores mecanográficos; la cinta en que se grabó el mensaje está defectuosa, etc. Todos estos elementos que deforman el mensaje son conocidos como "ruidos" en la comunicación (Ibid :445).

5.1.4.2. Los Medios de Comunicación, sus ventajas y desventajas.

Los medios de comunicación, como ya se ha mencionado, son orales, escritos, mímicos, audiovisuales y electrónicos; y cada uno de ellos tiene sus ventajas y desventajas. El

comunicador eficaz no emplea un sólo medio ni una sola clase de comunicación, sino que combina las diversas formas de acuerdo a las circunstancias, y aprovecha las ventajas que cada uno le ofrece (Ibid :447).

Aunque recientemente, con el avance de la tecnología, han tenido gran desarrollo las comunicaciones por audiovisuales (cine, radio, televisión y video) y por medios electrónicos (teleconferencias, terminales de video unidas a una computadora central, correo electrónico), la verdad es que en las instituciones los medios más usuales de comunicación siguen siendo los orales y por escrito, sin descartar por supuesto los otros ya mencionados, pero empleándolos en mucha menor escala.

1 - Comunicación Oral

La comunicación oral es la más eficaz, porque al ser personal, propicia una mejor comprensión y brinda un mayor calor humano, además de ser ágil (Ibid : 448)

Sus ventajas son:

- a) Se obtiene respuesta inmediata.
- b) Se obtiene retroalimentación al momento y se conocen las reacciones u objeciones a lo que se dice.
- c) Se entera al instante de lo que está pasando.
- d) Se puede hablar con libertad sobre cualquier tema sin que quede copia de lo que se dijo.

- e) Se puede aclarar cualquier duda sobre el mensaje
- f) Se pueden desbaratar rumores infundados que circules en la institución.

En cambio, su única desventaja es que al estar el comunicador frente al receptor (excepto cuando se usa el teléfono), y siempre que la comunicación sea vertical descendente, si se usan ciertos tipos de conducta por el comunicador, como gritos, ademanes, sermones, u otros, no se logrará una comunicación efectiva entre ambas personas, ya que inhibirán al receptor y harán que se ponga a la defensiva

2.- Comunicación escrita.

Esta comunicación es la más apropiada cuando se pretende dar carácter oficial y duradero a un mensaje que revista mucha importancia para la institución (Ibid.:448)

Sus ventajas son:

- a) Lo escrito permanece y puede archivar, a diferencia de la comunicación oral.
- b) Ayuda a definir responsabilidades (por medio de manuales o instructivos).
- c) Previene olvidos; porque se tiene físicamente y a la vista el escrito que recuerda determinado compromiso.
- d) El emisor puede ordenar mejor las ideas, al contar con la tranquilidad de su oficina.

Por el contrario sus desventajas son:

- a) Es impersonal, y como tal, no permite el tan necesario contacto directo entre las persona.

- b) No obtiene respuesta inmediata.
- c) Pueden generarse errores de interpretación de lo que se pretendió decir en el mensaje.
- d) Muchas personas no leen las comunicaciones escritas que se les envían.

Esta comunicación solo es usada en áreas de intenso ruido que impidan escuchar la voz

4.- Comunicación audiovisual y electrónica.

En cuanto a los medios de comunicación audiovisual y electrónico, solo mencionare que el primero es usado principalmente, y con muy buenos resultados, en la capacitación, ya que sus elementos de sonido e imagen ayudan a mantener el interés de los participantes. Y el segundo, más bien lo utilizan las grandes organizaciones que cubren diversas zonas geográficas.

5.1.4.3. Barreras de la Comunicación.

Cuando alguno de los factores o elementos de la comunicación es deficiente, no habrá claridad ni comprensión del significado del mensaje, y por lo tanto se convertirá en una barrera que ocasionará "ruido" y hasta la interrupción de la comunicación (Ibid.:449).

Las barreras más importantes de la comunicación son:

- a) Oímos lo que queremos oír.- Todo lo que escuchamos lo relacionamos con lo que esperamos oír, aunque la idea del mensaje sea completamente diferente.

- b) Las palabras no tienen el mismo significado para todos - Por su preparación, oficio o profesión, una palabra puede tener significados diferentes para cada receptor, por lo que habrá que tomar en cuenta, el destinatario del mensaje, a fin de adaptarlo a cada tipo de personas. Es recomendable usar un lenguaje especializado solo cuando el emisor y receptor son de la misma especialidad
- c) Credibilidad de la fuente.- El significado del mensaje estará influenciado por la confianza y la fe que el receptor tenga del comunicador. Si el comunicador habla y habla y no actúa, si promete y no cumple, sus comunicaciones no serán aceptadas por los receptores por la poca o nula credibilidad a que se ha hecho acreedor. por eso la actuación de los dirigentes siempre deberá ser un ejemplo para todos
- d) Diferencia de status.- El rango jerárquico por si mismo impone cierto temor a los subalternos, y si a eso se le agrega que para poder ver al dirigente habrá que solicitar cita y hacer amplias "confesiones" a su secretaria, será un hecho que difícilmente un trabajador intente acercarse a él, por importante que sea la comunicación que pretendiera transmitirle; y cuando por excepción alguien logra "colarse" será tal su nerviosismo que no podrá ser buen comunicador ni receptor, más aún si por el sólo hecho de haber hablado con el "jefe", pudiera ser considerado por su superior inmediato como un "grillo" y por lo tanto, habrá que vigilarlo muy de cerca.

Para evitar esta imagen de funcionario inaccesible, es conveniente que en la medida que su tiempo se lo permita, recorra las instalaciones del centro de trabajo y platique con sencillez con los empleados de las diferentes áreas, y si alguien muestra interés

por conversar más ampliamente sobre algún tema relacionado con el trabajo, invitarlo a que vaya a su oficina cuando él lo desee, dando indicaciones para que en estos casos se concrete a anunciarlos, sin hacerles tantas preguntas, si ese fuera el caso.

e) Señales no verbales incoherentes.- El tono de voz, expresión del rostro, y ademanes que manifiesten estado de ánimo alterado, estorbarán a la comunicación. Es decir, si el dirigente se ve muy molesto, nadie se le acercará por temor a ser reprendido sin causa que lo justifique, imposibilitando cualquier comunicación

f) Ruidos.- Para conservar la ecuanimidad y poder funcionar bien, todas las personas eliminamos de nuestra mente, o sencillamente no le damos cabida a mucha información que recibimos por considerarla sin ninguna importancia o por que nos causa malestar. Es el caso de aquellos dirigentes que atiborran de órdenes orales o escritas a sus subordinados, indicando que todas son muy urgentes. Lo que consiguen es angustiar a su personal al principio, pero después acaban por considerar todas sus órdenes como un "ruido", es decir, algo que pretende ser un mensaje pero que por lo reiterativo se ha devaluado y nadie lo acata en forma estricta (Ibid.:450).

5.1.4.4. Técnicas para Superar las Barreras de la Comunicación.

Se han comentado las barreras a la comunicación más comunes, más no las únicas, de éstas unas son imputables al comunicador y otras al receptor. A continuación se sugieren algunas técnicas que permiten evitar que se den estos problemas (Ibid.:451).

- a) Usar la retroalimentación.- Como emisor, motivar al receptor para que pregunte sobre los aspectos que le hayan generado confusión, sobre todo si la información es compleja. Como receptor, acusando recibo de la información recibida y cuestionando sobre las dudas que le hayan quedado

- b) Usar comunicación cara a cara - Esto permite mayor libertad de expresión.

- c) Ser sensitivos al mundo receptor.- Es decir, tener empatía, tratar de ver las cosas como las ve el receptor y no como piensa el comunicador que forzosamente han de ser.

- d) Usar un lenguaje sencillo y directo.- El mensaje debe ser comprensible y concreto para el receptor, no darle muchas vueltas ni usar palabras rimbombantes que puedan confundir.

- e) Ser razonablemente redundante.- Cuando el mensaje es muy importante o complicado, es conveniente repetirlo de diversas formas para asegurarse que el receptor lo ha entendido.

- f) Saber escuchar.- Los dirigentes no sólo deben buscar que los entienda, sino también entender; no solo hablar, sino también escuchar y escuchar con espíritu comprensivo.

5.1.4.5. La Comunicación en la Organización.

Ya vimos los diversos medios de que se vale el hombre para comunicarse con los demás miembros de una organización, las barreras que voluntaria o involuntariamente se dan en la comunicación y las formas de superarlas. Ahora se analizarán las variantes en que se puede dar, es decir, los sentidos en que puede y debe fluir dicha comunicación, así como los problemas que se presentan en cada uno de ellos y las posibles soluciones a los mismos.

En cualquier organización, la comunicación debe fluir en cuatro direcciones:

1. Vertical descendente.
2. Vertical ascendente
3. Horizontal, y,
4. Diagonal.

1.- Comunicación vertical descendente y sus problemas.

La comunicación vertical descendente es aquella que se desplaza desde los altos niveles, hasta los niveles más bajos de la jerarquía. Es decir, de los jefes a los subalternos. Por lo general, las comunicaciones que se dan en este sentido están constituidas por reglas, órdenes e instrucciones (Reyes, Op.cit., 390-398).

Los problemas que se presentan en este tipo de comunicación son

- a). El emisor muchas veces no entiende que el receptor tiene diferentes actitudes, experiencias y percepciones, que en ocasiones son opuestas e inclusive contradictorias; originando que vea e interprete de diferente manera el mensaje del emisor.

Hay que tener presente que las personas oyen lo que quieren oír, lo que les interesa oír, y que por lo general la comprensión de los mensajes que reciba estará determinada por sus experiencias anteriores.

- b). Otro aspecto que complica la comunicación es el significado de la palabras, ya que dentro de cada trabajo, oficio o profesión existen modismos propios de esa actividad que, por ser exclusivos del grupo, dificultan su entendimiento por parte de los demás. Por lo tanto, el dirigente deberá evitar el uso de estos términos y ser sencillo, claro, conciso y directo en sus comunicaciones.

- c). En la medida que crecen las organizaciones y la comunicación debe pasar por más niveles, dicha comunicación sufrirá deformaciones en cada nivel, que harán que el mensaje original llegue muy distorsionado a los niveles más bajos de la estructura organizacional. En estos casos, es indispensable buscar la retroalimentación, pero en forma directa, que permita al dirigente asegurarse que sus comunicados están siendo recibidos en los términos que él dispuso y si fueron aceptados o rechazados.

d) La motivación tiene que ver en la comunicación descendente, ya que las personas que sienten que no son escuchadas y que no son atendidas sus demandas más prioritarias tenderán a no escuchar o deformar el mensaje interpretándolo de acuerdo a la situación que impera en la organización.

Cuando el ambiente general es de desconfianza, a cualquier comunicación del dirigente se le buscará otro significado al que quiso decir en realidad.

e). Finalmente, hay funcionarios que deliberadamente no dan toda la información que sus subalternos necesitan para desempeñar bien sus trabajos. Las razones de esta conducta son una mal centralización del poder y de la información, con el propósito de hacerse indispensables a sus subordinados y a la institución.

Este Comportamiento origina confusión e incapacidad en sus subalternos para desarrollar eficientemente sus funciones.

2.- Comunicación vertical ascendente y sus problemas.

Comunicación vertical ascendente, es la que se desplaza de los niveles más bajos, hasta los niveles más altos de la jerarquía, o sea, de los subalternos a los jefes.

La función principal de la comunicación ascendente es proporcionar información a los mandos medios y superiores a cerca de lo que esta ocurriendo en los niveles inferiores, y usualmente se constituye por informes, sugerencias y solicitudes diversas.

A este tipo de comunicación en muchas ocasiones no se le da la importancia que merece, y cuando el dirigente se encierra en su oficina y sólo acuerda o platica con sus subordinados inmediatos, se corre el riesgo de que estos filtren la información que les convenga.

El filtrado a que se ha hecho referencia, es el problema más común y grave en la comunicación ascendente y se da en todos los niveles, ya que tanto supervisores como coordinadores, jefes de departamento, o cualquier funcionario intermedio entre el Administrador y los empleados pretenderá en primer plano defender y proteger su propia imagen, conservar el puesto y si es posible, ascender a costa inclusive de falsear la información. Por eso es muy importante que el dirigente se habrá a la comunicación de todas las personas que dirige, que busque esa retroalimentación, dándose tiempo para recorrer las instalaciones y platicar con el personal, lo cual, además de motivarlo con su presencia y charla, le permite ver y conocer directamente la situación real que prevalece en su organización.

Si por exceso de trabajo no puede el dirigente acceder personalmente con sus empleados, es muy recomendable que en áreas comunes, se instalen buzones de "sugerencias al director general", y que su apertura sea preferentemente hecha por él o por una persona de su absoluta confianza, y sobre todo, dar seguimiento a las sugerencias, reportes o quejas, comunicando al interesado los resultados obtenidos; esta comunicación podrá ser en forma personal, o por escrito; así verán que de verdad se toman en cuenta sus opiniones.

3 - Comunicación horizontal y sus problemas

Comunicación horizontal es la que se realiza entre personas que se encuentran al mismo nivel dentro de la estructura orgánica. Por ejemplo de supervisor a supervisor

El propósito principal de este tipo de comunicación es ofrecer un canal directo para la coordinación, evitando la pérdida de tiempo que presenta el tener que dirigirse a través de un superior común. A la vez propicia la integración, al establecerse relaciones entre colegas con problemas afines.

Una forma de comunicación horizontal y muy usual, práctica y motivante para sus integrantes, es la que se da en el funcionamiento de los comités o subcomités técnicos, organismos que además de ser muy útiles para resolver los problemas de la institución, permiten un mayor y mejor acercamiento de los integrantes, lo que redundará en un mejor ambiente laboral, y por ende en una mayor productividad.

En cuanto a los problemas que enfrenta, los más frecuentes son:

- a) La falta de entendimiento de palabras especializadas, cuando intervienen miembros de departamentos muy disímolos que por sus profesiones tienen términos propios de su actividad y que para otras personas, o no las conocen, o entienden cosas que no corresponden.
- b) La falta de confianza mutua, si no se propicia un ambiente agradable de trabajo.

Ambos problemas son fácilmente superables si se establece como tónica que cada participante hable en lenguaje sencillo que todos puedan entender, y que en todo caso, cuando sea indispensable usar algún término especializado, éste sea explicado. Por lo que se refiere a la falta de confianza mutua, ayudará mucho a superarla el apoyo y confianza que les brinden los superiores, que les reconozca el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos como grupo.

Dentro de este tipo de comunicación se da lo que se conoce como rumor, y será tan frecuente su uso y demanda como trabas existan a un sano sistema de información. Sin embargo, de darse esporádicamente a pesar de la apertura de los dirigentes, éste puede desbaratarse con información cierta que aclare las dudas que dan pie al rumor e incluso utilizando los mismos medios y sistemas.

4.- Comunicación Diagonal.

La comunicación diagonal es la que se realiza entre personas de diferentes niveles jerárquicos que no tienen entre sí una relación directa de autoridad, por ejemplo, entre un supervisor de auditoría y el subdirector jurídico.

Se dan casos en que por exceso de centralismo o porque algún funcionario considera imprudente y en ocasiones hasta humillante tener que comunicarse con empleados de menor nivel que él, todas sus comunicaciones son a través de altos funcionarios. Esto dificulta y entorpece la comunicación, e inclusive, estas políticas pueden generar un muro que impida la libre circulación de la información necesaria para el buen desempeño de las funciones que a cada uno competen.

Esto no quiere decir que por sistema ha de salvarse el conducto, pero si cuando la situación sea urgente y se requiera el apoyo o la opinión de otra persona ajena al área del emisor. Esta comunicación puede ser ascendente o descendente, pero en ambos casos será indispensable marcarles copias a los superiores, tanto del emisor como del receptor, para que no se queden al margen de los asuntos tratados.

5.2. Recursos Humanos.

5.2.1. El Elemento humano en la Administración de la Fiscalización.

No contar con los recursos humanos adecuados a un trabajo cualquiera, representa en muchas ocasiones un problema, pero hablar del personal idóneo para las áreas de fiscalización es aun más complicado, por que los elementos que desempeñan estas funciones deben reunir una preparación profesional especializada y una honradez a toda prueba, además de otras cualidades, como lealtad, discreción, disciplina y sagacidad, cualidades de gran importancia para el buen desempeño en el trabajo y para su desarrollo profesional (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Regional de Auditoría Fiscal, enero 14, 1997).

5.2.2. Reclutamiento de Personal.

Uno de los métodos más utilizados por las áreas de fiscalización para reclutar personal, es el aprovechamiento de prestadores del servicio social. El período que dura la prestación de este servicio es aprovechado para observar en cada prestador su comportamiento, preparación y asimilación de las normas y procedimientos que regulan esta actividad, formando una

verdadera cartera de prospectos a ocupar los puestos de menor nivel, dentro de la estructura orgánica de la dependencia, con aquellos elementos que hayan destacado en los aspectos señalados (Observación directa, octubre 15, 1996). Los puestos de supervisor hacia arriba es conveniente que se otorguen preferentemente por oposición entre los empleados que se han manifestado con personalidad de líderes, y que reúnan las cualidades profesionales y éticas mencionadas

Otro de los procedimientos que en forma paralela o complementaria es utilizado para reclutar personal por parte de las áreas de fiscalización, es a través de los funcionarios de este organismo que son catedráticos, en las carreras afines a la función de verificación fiscal, y que detectan e invitan a trabajar con ellos a los alumnos más sobresalientes del último semestre (Observación Directa octubre 15, 1996, Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Jefe de personal; Abril 29, 1997).

Como puede observarse, en la mayoría de los casos, las vacantes de los puestos de menor nivel serán ocupadas con personal joven de reciente egreso de sus carreras profesionales o a punto de terminarlas. Esto se debe básicamente a dos razones: en primer lugar, a la limitación presupuestal que están padeciendo las instituciones, lo que no les permite ofrecer sueldos atractivos para convocar y contratar a profesionistas con experiencia y buena trayectoria; y en segundo término, a que es preferible y más fácil formar para el trabajo de fiscalización a un joven con teoría fresca e inexperto en la práctica, que a una persona de mayor edad que por alguna circunstancia no se ha podido desarrollar en su carrera y que muy probablemente ya olvidó la teoría (entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Regional de Auditoría Fiscal, febrero 19, 1997).

5.2.3. Selección de Personal.

Tanto en la A.L.A.F.U. como en la D.A.R.F.E. existen áreas de selección de personal que se encargan de realizar exámenes psicométricos, solicitar exámenes médicos y apoyándose en las áreas técnicas para que se evalúen profesionalmente a los candidatos. se efectúan las investigaciones sobre los antecedentes familiares, profesionales y laborales de todos los aspirantes.

Cuando el reclutamiento se efectuó a través de los mejores elementos prestadores del servicio social, gran parte del camino selectivo ha sido recorrido; puesto que durante los seis meses, o más meses que duró el cumplimiento de esta obligación, fue tiempo suficiente para conocer las virtudes y defectos de cada uno, y sólo restaría reforzar esta opinión evaluatoria con los exámenes psicométricos, médicos e investigaciones personales que vendrían a proporcionar la absoluta confianza en que la persona seleccionada es la mejor opción de que se puede disponer.

En cambio, si el reclutamiento es por otros medios diferentes al señalado, es necesario ser muy meticulosos en su evaluación, tanto profesional como conductual; puesto que será un elemento que vendrá a integrarse a un equipo humano al cual desconoce y a realizar un trabajo que también desconoce, existiendo la posibilidad de que no se adapte (observación directa, octubre 02, 1996).

Para la evaluación profesional que se practica en la propia área de fiscalización, y en virtud de que en las universidades rara vez se imparte una cátedra sobre la fundamentación, métodos y procedimientos de revisión fiscal, sino que la formación en la materia es general, tanto en lo que concierne a auditoría como en aspectos fiscales, sería utópico pensar que un aspirante conociera al detalle todo lo concerniente a esta actividad. Por tal razón, es saludable la costumbre de que antes de aplicar un examen de conocimientos a un aspirante, se le entregue una guía de los temas que más interesa a la Dependencia que domine su personal, como son en este caso, Leyes y Reglamentos Fiscales; posteriormente a la entrega del temario se otorga un plazo para que repase estos temas, estableciéndose de antemano el día, la hora y persona ante quien presentará el examen, reportando el resultado que haya obtenido al área de selección de personal para la integración del expediente (Observación directa, octubre 10, 1996; entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local de Servicios de Apoyo, octubre 10, 1996).

Una vez concluidos los trámites, el área de selección de personal emitirá un informe al responsable del área de fiscalización sobre los resultados generales que obtuvo el aspirante, acompañado de una opinión profesional de quien lo emite, correspondiendo al segundo decidir si se contrata o no a dicha persona.

5.2.4. Inducción al Puesto.

Cuando una persona es contratada, es conveniente que conozca la institución para la cual trabajará, los compañeros y cuerpo de gobierno, el reglamento interior, el manual de

organización con sus organigramas, los manuales de trabajo, el marco normativo al que habrá de sujetarse en su actuación, etc. Toda esta información será proporcionada por quien será su jefe inmediato, con el propósito de que se genere una buena identificación entre ambas personas y también para que pueda apreciarse el grado de asimilación por parte del receptor.

Si se contrata a un prestador del servicio social, gran parte de estos conocimientos ya los adquirió con la práctica. No obstante, cuando pasa a ser empleado, conviene ampliar sus conocimientos en los aspectos que aún no domina o que nunca ha visto, con el fin de que su formación sea integral y pueda desempeñar el trabajo que se le encomiende.

5.2.5. Capacitación.

Un empleado al que no se le capacita será un robót al cual no podrán exigirse buenos resultados, puesto que todo lo hará de una forma mecánica sin saber el porqué de las cosas, y muchas veces ignorará también el cómo hacerlas.

La actividad de fiscalización requiere de quien la ejerce un alto grado de especialización y de constante actualización. De no mantenerse actualizado en las reformas fiscales y en la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se corre el riesgo de pronto quedar obsoleto e incurrir en violaciones a los procedimientos, que propiciarán la interposición de recursos por parte de los contribuyentes en contra de las actuaciones realizadas, y en su caso, perder gran parte del trabajo hasta entonces efectuado (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Coordinador Local de Capacitación, noviembre 12, 1996)

Complementariamente a un esquema de capacitación por medio de cursos, es conveniente que en cada entidad se cuente, dentro del área de fiscalización, con un pequeño grupo de personas bien preparadas y con facilidad de expresión, para que funjan como monitores o capacitadores internos. Para ello, no es necesario que ésta represente su única actividad, ya que estas personas podrán ser jefes de alguna sección, y cuando exista alguna innovación que todos deban conocer, analizarla y explicarla al resto del personal, recurriendo a organismos especializados para cualquier duda que surja o para solicitar una asesoría o curso sobre el tema en cuestión.

5.2.6. Remuneraciones y Equivalencias con otros puestos.

Tomando en cuenta que el personal del área de fiscalización representa en gran parte la imagen que el contribuyente se formará de la calidad profesional y ética de toda la administración tributaria, que su existencia y operación es por lo general autofinanciable, y que deben combatirse conductas de corrupción, es recomendable que la plantilla sea cubierta con los mejores elementos de que se pueda disponer, a efecto de conformar un excelente equipo de trabajo que se preocupe por la institución, por su superación y por conservar su empleo (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Director de Auditoría y Rev. Fiscal del Edo. de Mich., febrero 04, 1997).

Al respecto, es útil establecer sueldos base por categoría, compensaciones acordes con el puesto desempeñado y estímulos por productividad; en lo particular, cada entidad debería

realizar un detallado análisis, respecto a la posibilidad de aplicar programas de incentivos a sus trabajadores

5.3. Desarrollo de la Fiscalización.

En este capítulo se abordarán los aspectos generales de la fiscalización en cada una de las fases por las que atraviesa una revisión. No se profundiza en la metodología de revisión por que no se pretende analizar las técnicas y procedimientos propios de la revisión practicada, sino visualizar la comprobación fiscal bajo un contexto administrativo

5.3.1. Sistemas de Fiscalización.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha previsto dentro del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización, la instrumentación de diversos métodos de revisión, que por sus características se agrupan en tres grandes sistemas, que son:

- Profundos
- De gabinete
- Ágiles o masivos

El adecuado manejo de cada sistema en sus diferentes modalidades o métodos de revisión, tanto en la elaboración del programa anual de fiscalización como en el dominio de las

actividades que implica cada uno de ellos, y el cambio ascendente al siguiente método cuando las circunstancias lo requieran permitirán, por una parte, alcanzar la meta de presencia fiscal, y por otra, mejorar la productividad (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Subadministrador de Programación Regional, marzo 11, 1997)

5.3.2. Notificación de los Actos de Fiscalización.

Una vez que se ha emitido y firmado la orden de visita domiciliaria o el oficio mediante el cual se requiere documentación para ser revisada en las oficinas de la autoridad, es muy importante cuidar todos los requisitos legales para su notificación, a fin de evitar incurrir en violaciones que faciliten su impugnación y se nulifiquen las acciones que se realicen a partir de ese momento (Acta de evaluación, mayo 17, 1996).

Independiente del método de revisión que se vaya a utilizar, es necesario que siempre se notifique en forma personal, para tener la seguridad de que se está realizando con la persona adecuada, y que se están cumpliendo las disposiciones legales aplicables (Acta de evaluación, mayo 17, 1996).

Cuando se trate de una visita domiciliaria, es conveniente que antes de notificar la orden, se procuren los horarios en que acostumbra estar el contribuyente o su representante legal, para que cuando se realice, se reduzca el mínimo posible el riesgo de no encontrarlo y tener que dejarle citatorio.

5.3.3. Inicio de las Auditorias.

La forma en que se inicia una auditoria, así como los datos y documentos que se puedan obtener en esta fase, serán de gran trascendencia para su desarrollo posterior, ya que sentarán las bases sobre las que habrán de aplicarse las pruebas e investigaciones, para verificar si cumplió correctamente con sus obligaciones fiscales el contribuyente visitado.

Los aspectos que han de cuidarse de entrada y que deberán constar en el acta de inicio que se levantará, serán los siguientes:

a) Actuación en días y horas hábiles o inhábiles.

Que se notifique la orden y en consecuencia se dé inicio a la auditoría en día y hora hábil, o en su caso, habilitar los días y horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades por las que deba pagar contribuciones en días y horas inhábiles.

b) Identificación de los visitadores.

Los visitadores que intervengan en una visita domiciliarla se deberán identificar con credencial vigente expedida por la autoridad.

En forma simultánea se pedirá al contribuyente que se identifique con algún documento oficial. Si la persona con quien se entiende la diligencia es el representante legal del

contribuyente, además de identificarse, deberá comprobar que tiene facultades otorgadas mediante acta constitutiva o poder notarial para este tipo de actuaciones. Lo anterior, es con el fin de evitar posteriores impugnaciones del contribuyente.

c) Designación de testigos.

Al identificarse el contribuyente o su representante legal se le pedirá que designe dos testigos; si estos no son designados, o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores deberán hacerlo, asentando esta circunstancia en el acta.

Es importante mencionar que la designación de testigos por parte de los visitadores no deberá recaer en empleados de la A.L.A.F.U. o de la D.A.R.F.E.

d) Aseguramiento de la contabilidad.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

Este aseguramiento deberá hacerse en el propio domicilio en que se realiza la diligencia, evitando recoger total o parcialmente la documentación del contribuyente para llevarla a las oficinas de la autoridad. En todo caso, se elaborará relación general de toda la documentación que integre la contabilidad, y de considerar alguna documentación como muy importante para los efectos de la visita, se le sacarán copias fotostáticas, que deberán ser certificadas por el contribuyente o su representante legal y los visitadores (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995:145).

5.3.4. Utilización de Proformas de Papeles de Trabajo y Formatos de Actas de Auditoría.

La utilización de proformas en cualquier actividad pretende agilizar el trabajo y darle homogeneidad. En el ámbito de la fiscalización adquiere mayor relevancia por la diversidad de acciones que es necesario realizar, y que de no utilizarlas, cada auditor le imprimiría su estilo personal y se convertiría en una anarquía muy difícil de supervisar y controlar.

En tal virtud la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las propias autoridades fiscales de las entidades han diseñado formatos de aplicación obligatoria para los auditores, según el tipo de revisión y las pruebas que vayan a realizar, sin que ello sea limitativo a su iniciativa y creatividad para la elaboración de cédulas que complementen y enriquezcan los formatos establecidos (Ibid.: 170)

Las siguientes son algunas de las proformas a utilizar en una revisión profunda:

- a) Informe de auditoría.
- b) Declaraciones presentadas
- c) Avisos presentados
- d) Libros de contabilidad y sociales
- e) Documentación comprobatoria de ingresos, de compras y contratos.
- f) Comprobantes de gastos, pedidos de clientes y a proveedores.
- g) Bancos.
- h) Monto de operaciones afectas a I.V.A.

- i) Relación de omisiones en ingresos
- j) Compras no contabilizadas
- k) Errores en suma y/o pase en I.V.A. por acreditar
- l) Importaciones I.V.A. pagado en defecto (Ibid 173)

En cuanto a las actas que han de levantarse en el transcurso de la auditoría, éstas podrán ser:

Actas Parciales.	Que son las que se levantan desde el inicio de la visita hasta antes del cierre de ésta
Acta Final.	Que es aquella en la que se hace constar la conclusión de la visita, y
Actas Complementarias.	Que se utilizan para hacer constar hechos que sobrevienen o se presentan posteriormente al levantamiento del acta final.

Clasificación de las actas parciales. No obstante que el nombre con que se designe una acta parcial sea irrelevante, puesto que lo importante serán los hechos consignados en ellas, por razones prácticas y administrativas es útil elaborar diversos modelos que sirvan para ser utilizados ante los acontecimientos más usuales

El tipo de actas parciales más importantes por su uso, pueden clasificarse en:

- a) Acta de preinicio o de entrega de citatorio.
- b) Acta de inicio
- c) Acta de ratificación de la visita.

- d) Acta de aumento, disminución o sustitución de los visitadores
- e) Acta de aportación de datos por terceros
- f) Acta de aseguramiento de la contabilidad, colocación, ruptura y recolección de sellos.
- g) Acta de resistencia (Ibid.:178).

5.3.5. Supervisión de Auditoría.

El objetivo central de una buena supervisión consiste en fortalecer y mantener el nivel de calidad de todas y cada una de las revisiones que se efectúan. Un aspecto muy importante que es necesario cuidar, para lograr y conservar una excelente calidad en la supervisión, además de las cualidades personales del supervisor, será el respeto que debe observarse al tiempo que éste requiere para desempeñar las funciones propias de su cargo. Se debe evitar en lo posible que por la urgencia de cubrir una mayor presencia fiscal, le fueran asignadas en forma personal el desahogo de algunas auditorías, lo que motivaría una desatención a la supervisión del trabajo encomendado a los auditores coordinados por él, con el consiguiente deterioro de la calidad del mismo (Observación directa enero 05, 1996).

Las funciones técnicas que competen al supervisor, son:

- a) Organizar el preinicio de la auditoría.
- b) Iniciar las auditorías.
- c) Reunir y estudiar todos los elementos necesarios para poder decidir la planeación.

- d) Planear la revisión conjuntamente con los auditores, y someterla a la aprobación de su jefe inmediato.
- e) Vigilar directamente la realización de las auditorias.
- f) Informar a su jefe inmediato todo lo relacionado con las auditorias en proceso.
- g) Vigilar y evaluar la calidad técnica y el comportamiento del personal a su cargo.
- h) Formular conjuntamente con el auditor el borrador del acta final y el informe del auditoria, y
- i) Cerrar la auditoria.

Si bien es cierto que estas funciones del supervisor están pensadas para las auditorias integrales o de renglones especificos, lo cierto es que de lo general se puede ir a los particular, es decir, de aquí pueden tomarse y adaptarse las funciones para cada método de revisión (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op.cit.,: 182).

5.3.6. Conclusión de las Auditorias.

Cuando a juicio de los auditores, supervisor y jefe de departamento, ya no se considere necesario continuar una auditoria, se procederá a elaborar un resumen de los resultados obtenidos para comentarlos con los superiores de la propia dependencia, y de estar de acuerdo, someterlos a aprobación del comité de evaluación de resultados.

Cuando se apruebe dar por terminada la revisión, se darán instrucciones a los auditores para que levanten la última acta parcial y se abra un compás de espera de cuando menos quince días hábiles, para el contribuyente ejerza su derecho de desvirtuar los hechos asentados en las actas que se levantaron durante el transcurso de la auditoría

Dentro de los treinta días hábiles siguientes al levantarse la última acta parcial, se deberá cerrar el acta final.

Pueden presentarse dos circunstancias en las que a criterio de la autoridad es factible se determine dar por concluida anticipadamente una revisión: cuando el contribuyente haya presentado aviso para dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales con anticipación al inicio de la visita y por determinación presuntiva (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op.cit.,: 191).

5.3.7. Corrección Voluntaria.

La corrección voluntaria o autocorrección, consiste en la aceptación y pago de las contribuciones que la autoridad fiscal, en ejercicio de sus facultades de comprobación, determina como omitidas.

La forma en que el contribuyente corrige su situación fiscal es mediante declaraciones complementarias, que contengan el impuesto omitido y actualizado, así como sus accesorios.

Es decir, los recargos y multas sobre la cantidad que se omitió pagar, actualizada hasta el momento en que se cubre.

La autocorrección puede darse en dos circunstancias. Una, en la que voluntariamente el contribuyente se autocorrija totalmente y se apliquen los accesorios correspondientes, en cuyo caso podrá hacerlo en cualquier momento dentro del proceso de revisión, sin importar el método que se esté empleando para su desarrollo, y otra, en la que el comité de evaluación de resultados, a propuesta del personal revisor y avalada por sus superiores, cita al contribuyente a sus oficinas, pudiendo ser acompañado por un sindico, para informarle los resultados de la revisión, aclararle cualquier duda que pudiera tener al respecto, e invitarlo a que se autocorrija fiscalmente, formulando y presentando las declaraciones complementarias respectivas.

En el segundo caso, la autocorrección podrá realizarse a partir de que el contribuyente es informado de los resultados y hasta antes del cierre del acta final, si se trata de una visita domiciliaria, o hasta antes de que se le notifique la resolución determinativa del crédito fiscal, si se refiere a revisiones de dictamen o de gabinete.

Como ya se mencionó, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruye que el acta final ha de cerrarse conforme a la normatividad "cuando el contribuyente decida no corregir su situación fiscal o lo haga sólo parcialmente, las autoridades fiscales revisoras procederán a la emisión de la liquidación correspondiente dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha del cierre del acta de auditoría" (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op cit., 224).

La ventaja para el contribuyente de corregir voluntariamente su situación fiscal consiste en un significativo ahorro en la multa que ha de aplicarse, multa que será del cincuenta por ciento de las contribuciones omitidas actualizadas, si opta por esta facilidad, en caso contrario, ésta será del setenta al cien por ciento

5.3.8. Liquidación.

Por liquidación debemos entender el documento mediante el cual la autoridad fiscal emite una resolución determinativa de los créditos fiscales que resulten procedentes, con motivo de la práctica de verificaciones del cumplimiento de obligaciones fiscales a que son sujetos los contribuyentes

Dicho en otras palabras, es el cobro debidamente fundamentado y motivado de las contribuciones omitidas determinadas en las revisiones fiscales realizadas.

La liquidación, se emitirá seis días después de que el contribuyente ha sido enterado por medio de la notificación del acta final, tratándose de visita domiciliaria, o después de que se le haya citado por el comité de evaluación de resultados para informarle sobre el resultado de la revisión practicada, en los demás casos, y éste no acepte corregirse fiscalmente.

5.3.9. Comité de Evaluación de Resultados.

El comité de evaluación de resultados esta formado por los mismo funcionarios que integran el comité de programación. con excepción de los responsables de ejercer las funciones de programación de ambas autoridades. Es decir, el comité de evaluación de resultados lo integran

a) Por la Entidad Federativa

El Tesorero General del Estado, quien preside el comité y puede a la vez delegar esta función en el Director de Fiscalización. Asimismo, formará parte del comité el funcionario que ostente un cargo equivalente al del subadministrador Local de Auditoria Fiscal

b) Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Administrador Local de Auditoría Fiscal de Uruapan.

El Subadministrador Local de Auditoria Fiscal.

Las funciones que competen a este comité, son:

- Sesionar por lo menos dos veces al mes
- Aprobar la corrección voluntaria propuesta por el área operativa, previo estudio del expediente respectivo
- Proponer al contribuyente que se autocorrija fiscalmente.
- Aprobar las firmas de conformidad en los casos de corrección voluntaria.

- Aprobar el cierre del acta final cuando se ha cambiado al personal y no existan irregularidades.
- Decidir sobre la evaluación de los Contadores Públicos Registrados y proponer la sanción correspondiente a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Seleccionar y presentar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, a través del Comité de Programación, los casos en los que por las pruebas obtenidas se presuma la comisión de algún delito fiscal.

Como en cada sesión del comité se elaborará una minuta de los acuerdos ahí tomados, es necesario designar a uno de sus integrantes como secretario, nombramiento que recaerá en un representante de la D.A.R.F.E., quien será el responsable de la administración del comité y tendrá las siguientes funciones:

- Fungir como secretario del comité
- Llevar los controles y registros, a fin de hacer el seguimiento de todos los asuntos que maneja el comité.
- Vigilar que las liquidaciones lleven las firmas del Tesorero General, por parte del Estado, y del Administrador Local de Auditoría Fiscal, por lo que se refiere a la Federación.
- Turnar los casos liquidados a la Administración Local de Recaudación correspondiente al domicilio del contribuyente, para que ahí se notifique la liquidación, y en su caso, se aplique el procedimiento administrativo de ejecución.
- Informar al Comité de Evaluación de Resultados los avances de los programas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op.cit.,: 250).

Capítulo VI

El Control y su Aplicación a la Fiscalización.

En el desarrollo del trabajo, se ha señalado en repetidas ocasiones que la finalidad de aplicar el proceso administrativo a la fiscalización, es el de cumplir con las metas asignadas, y es en esta fase en que se puede comprobar si realmente los objetivos planteados fueron cumplidos, a través de los diversos sistemas evaluatorios que aplican tanto la A.L.A.F.U. como la D.A.R.F.E. para dar un seguimiento y evaluar el avance de lo programado; se presentan los factores considerados en la evaluación del desempeño.

6.1. La Fase de Control.

El control se encuentra estrechamente vinculado con la planeación, puesto que son fases que mutuamente se complementan y, ciertamente, la ausencia de cualquiera de ellas provocaría que la otra perdiera todo su significado, ya que si en las tareas de planeación no se hicieran planes y no se trazaran objetivos no habría materia que controlar, tampoco, se sabría cual es el punto de comparación de los resultados obtenidos; no sería posible identificar desviaciones y decidir la enmienda de acciones o procedimientos, sin establecer ninguna vigilancia ni buscando la retroalimentación a la problemática detectada en su ejecución.

Reflexiones como las anteriores, es posible realizarlas relacionando las diferentes fases del proceso administrativo, y seguramente conducirán a la convicción de que la marcha de

cualquier organización bien administrada debe tener presente que la adecuada utilización de todas ellas resulta indispensable

Sin embargo, la actuación en esta fase debe ser cautelosa, puesto que no con el afán de vigilancia, comprobación o registro, deberán establecerse un elevado número de controles que lleguen a representar papeleos inútiles, pero tampoco deben ser éstos insuficientes que provoquen una situación caótica y que las acciones que se realicen resulten ineficaces. Ahí radica la habilidad del directivo para encontrar el justo medio

6.2. Concepto de Control.

El control puede definirse como el proceso establecido por los dirigentes de una organización, por medio de políticas, programas y procedimientos, para asegurarse de que las actividades se desarrollen de acuerdo a lo planeado

La Secretaría Ejecutiva del Centro Interamericano de Administración Tributaria, en un estudio publicado en la Revista de Administración Tributaria, establece. "El control puede definirse como una serie compleja de actividades continuas e interrelacionadas que están diseñadas para dirigir y supervisar los asuntos de una organización". (1980:31)

Como es natural, cuando se diseñan los objetivos a largo y a corto plazo, al formular y poner en marcha los planes y programas se conocen de antemano las metas a alcanzar, pero para

su ejecución habrá que establecer varias medidas de control que permitan seguir siempre el camino correcto, y lo que es muy importante, detectar a tiempo los problemas y las causas que los motivan para su solución inmediata (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortes/Subadministrador de Programación, junio 07,1996).

El control es un factor insustituible para el dirigente en la toma de decisiones, por lo que gracias a él podrá conocer siempre la calidad del desempeño que está teniendo la organización que dirige, y de ser necesario, le permitirá aplicar las medidas encaminadas a corregir las deficiencias detectadas (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortes/Subadministrador de Programación, junio 07,1996).

6.3. Aplicación del Control a la Fiscalización.

6.3.1. Factores de Control.

En la función fiscalizadora al igual que en otra actividad, los controles han de girar en torno a:

1. La cantidad.- Es decir, la productividad. Cuántos actos de fiscalización debe hacer cada elemento por cada método de revisión en un tiempo determinado, y cuántos han de realizarse en forma general, también en un periodo de tiempo.
2. La calidad.- No por realizar muchos actos fiscalizadores que faciliten alcanzar la meta de presencia fiscal se ha de descuidar la calidad. No, puesto que ello sería de consecuencias

negativas respecto al objetivo de crear conciencia fiscal a través de hacer efectivo el riesgo al contribuyente evasor. por el contrario. se ha de cuidar que todas las revisiones se apeguen a la normatividad vigente y que reúnan la mejor calidad posible en cuanto a pruebas realizadas, claridad y precisión en los papeles de trabajo, fundamentación legal en las observaciones, etc.

3. El Uso del Tiempo.- No basta hacer las cosas y hacerlas bien, sino que éstas se han de circunscribir a un tiempo programado previamente, a un programa de trabajo debidamente calendarizado

Aquí también entra el control de asistencia del personal. permanencia en sus puestos y control de cada trabajo.

4. El Costo.- Considerando que el objetivo básico de la fiscalización es incrementar la recaudación fiscal, creando con su accionar una conciencia generalizada en los contribuyentes, es de tomarse muy en cuenta el seleccionar a los contribuyentes que, de acuerdo a las investigaciones realizadas en las áreas de programación, presenten mayores signos de evasión fiscal, a fin de que, por una parte, se haga efectivo el riesgo a quienes voluntariamente quisieron asumirlo al no cumplir cabalmente con sus obligaciones, y por la otra, se obtenga un beneficio directo por cada acto realizado en relación con su costo.

Lo anterior implica que cuando en una revisión no se están encontrando irregularidades significativas, dicha revisión habrá que efectuarla en poco tiempo, con el objeto de no incurrir en costo innecesarios (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996: 221-267; entrevista

Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Regional de Auditoría Fiscal; entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local de Auditoría Fiscal; entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Subadministrador de Programación)

6.3.2. Pasos del Proceso de Control.

No obstante que al Control le ubicamos como la cuarta fase del proceso administrativo, en realidad su diseño se debe realizar en forma paralela a la fase de planeación, ya que una vez que se ponen en marcha los planes y programas, es indispensable conocer los resultados que se están obteniendo, para evaluar si se van logrando las metas trazadas.

El control administrativo de cualquier actividad es a su vez un proceso integrado por cuatro etapas o pasos que habrán de cumplirse para poder evaluar el desempeño de la organización, y son:

1.- Establecer Estándares de Productividad.

Esto es, fijar cuál será la productividad que debe rendir cada elemento de acuerdo a la actividad que está desarrollando.

La determinación de estos estándares o parámetros de productividad no se circunscribe únicamente a la cantidad de actos de fiscalización, sino que también se tomará en cuenta el

costo-beneficio que se está teniendo en la ejecución de dichos actos, es decir, que éstos deberán redituar un margen favorable de ingresos con relación al gasto que se está efectuando para su desarrollo.

La fijación de metas en cuanto a productividad per cápita y costo-beneficio, como en cualquier otro aspecto que se pretenda medir, se basará en datos estadísticos referentes al rubro objeto de estudio, a informes de especialistas en la materia, y a observaciones personales.

Todo parámetro o estándar debe contar con cierto margen de tolerancia, hacia arriba o hacia abajo, que estará en función de las condiciones y circunstancias en que se apliquen.

Con la suma de recursos humanos de que se dispone, a los que se aplican los estándares de productividad per cápita, se obtiene y se formula el programa anual de fiscalización, que será el punto de referencia para generar los actos de fiscalización y controlar su avance en cuanto al número de éstos y al costo-beneficio que están implicando. Estas mediciones se realizan en forma general, por subadministración o por método de revisión (Entrevista Roberto Gutiérrez Cortés/Administrador Local de Auditoría, agosto 13, 1996).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como responsable de la planeación y evaluación de ingresos coordinados, ha establecido varios parámetros por medio de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, basándose precisamente en los informes de las Entidades Federativas sobre los programas de fiscalización coordinada, y en los resultados obtenidos en sus propios programas. Para ejemplificar lo anterior se presentan las siguientes cifras:

a) Productividad percápita

CUADRO NO. 7.- PRODUCTIVIDAD PERCAPITA.

Método de Revisión	Productividad Percápita Anual
Auditorías Integrales	1.5
Auditorías a Renglones Especificos	3.0
Revisiones de Dictamen	20.0
Revisiones de Escritorio	20.0
Revisiones Masivas	400.0

FUENTE: PLAN NACIONAL DE FISCALIZACIÓN PARA EL EJERCICIO DE 1997, SHCP

b) Costo-beneficio.

El costo-beneficio que se ha estimado es de 1 a 15. Esto equivale a decir, que por cada peso se que invierta para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se prevé una recuperación de quince pesos

c) Presencia Fiscal.

Aunque este dato no es propiamente un estándar, sino una meta, es un compromiso alcanzarla, incluso el no lograrla implica sanciones económicas para la D.A.R.F.E., ya que la Federación a través de la A.L.A.F.U. tendría que realizar los actos de fiscalización que aquélla no hizo.

Todos estos parámetros (exceptuando la presencia fiscal), no obstante ser producto de análisis estadísticos, deben considerarse con prudencia, puesto que pueden darse muchas circunstancias que vengán a modificar favorable o desfavorablemente su obtención. Sin embargo, es muy importante que la D.A.R.F.E. analice y determine sus propios estándares que le permitan controlar y evaluar su actuación, y desde luego que el disponer de estos parámetros resulta una magnífica referencia desde donde es posible partir.

2.- Medir el Trabajo Realizado.

Afortunadamente para el funcionario fiscalizador, la labor que se realiza en este campo es en su mayoría una actividad tangible, fácil de medir. Así podemos decir que del día primero de enero, a la fecha en que se hace la medición, se han realizado tales y cuales trabajos en cada una de las áreas y departamentos que conforman la tanto a la A.L.A.F.U. como a la D.A.R.F.E., así como las personas que intervinieron en ellos. Por ejemplo: investigaciones de campo, selección de contribuyentes a fiscalizar, auditorías integrales y a renglones específicos, revisiones de dictamen, revisiones de escritorio, cartas-invitación, autocorrecciones, liquidaciones, etc.

La medición del trabajo realizado ha de ser veraz y oportuna para que cumpla con el propósito para el cual se establece. No tendría sentido producir informes de avance de programas con cifras no objetivas, puesto que con ello sólo se propiciaría el desconcierto y la creación de falsas expectativas. Especialmente, en el ámbito de la colaboración administrativa, en donde

se administran ingresos ajenos, es un imperativo que los funcionarios responsables de la fiscalización especialmente en la Entidad, conozcan las directrices marcadas, para la elaboración del programa operativo anual, así como para la formulación de los informes de avance de dicho programa. Lo anterior, a fin de dar certidumbre de que la información que contengan dichos documentos esté correctamente determinada.

3.- Comparar el Trabajo Realizado Contra el Estándar.

Puede pensarse que esta etapa del control es la más simple y fácil de todas, porque se refiere únicamente a comparar lo programado para toda la dependencia y por cada tipo de trabajo, contra lo realizado. Más no es tan simple como parece, puesto que de la comparación de ambas cifras normalmente surgirán desviaciones o diferencias que exigirán un minucioso análisis para conocer sus causas y discernir su razonabilidad, o bien que éstas se deban a fallas de la organización en alguno o en varios de los niveles de la estructura administrativa.

En este punto se está dando por aceptado que los estándares de productividad per cápita fueron la base para la programación anual de actividades, según el personal de que se dispone y conforme a los tipos de actos a realizar. Por lo tanto, al confrontar el trabajo realizado contra el programado, es importante destinar una particular atención a su comportamiento

Por lo que se refiere al costo-beneficio, los resultados que se obtengan estarán en función directa con la calidad de la investigación fiscal y selección de contribuyentes que se efectúe en las áreas de programación *(ver cuadro no 8)*

4.- Corregir las Desviaciones Desfavorables.

No tendría ningún sentido invertir tiempo y recursos para implantar mecanismos de control, si una vez conocidas las desviaciones desfavorables y las causas que las motivaron, no se implementaran acciones correctivas que propiciaran el remontar el rumbo adecuado hacia los objetivos y metas trazados

Estas medidas correctivas pueden consistir en:

- Reconsiderar los estándares establecidos.
- Dar mayor y mejor capacitación al personal.
- Reubicar o despedir a aquellos elementos no aptos para la función encomendada
- Elevar la calidad en la programación.
- Destinar mayores recursos a la fiscalización.

6.3.3. Acciones Complementarias de Control.

6.3.3.1. Registro y Control de las Ordenes de Revisión.

Existen instituciones que por la naturaleza misma de sus actividades requieren absoluto control y discreción sobre todas o alguna de sus fases. Es el caso de la fiscalización, función de la administración tributaria que de no realizarse con gran reserva y profesionalismo, corre riesgo de perder el elemento sorpresa, tan necesario para la obtención de buenos resultados

Aunque en todas las etapas de una revisión fiscal se necesita de la discreción y profesionalismo referidos, la más crítica es la de programación, por marcar la etapa inicial y específica para un contribuyente. Por tal razón, aquí deberá ponerse especial atención para evitar la fuga de información.

CUADRO NO. B: CONTROL DE INDICADORES COORDINADOS

ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL
 ADMINISTRACION CENTRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION NACIONAL DE FISCALIZACION
 ADMINISTRACION DE COORDINACION Y SEGUIMIENTO DE FISCALIZACION NACIONAL

PERIODO DEL

TIPOS DE REVISION	BENEFICIO-COSTO			PRODUCTIVIDAD PER-CAPITA		
			* PRESUPUESTO	BENEFICIO-COSTO	REV	NO. DE PERSONAL OPERATIVO
	COBRADAS	LIQUIDADAS	EJERCIDO	CON CIFRAS COBRADAS	TERMINADAS	
AUD. INTEGRAL						
AUD. A RENG. ESPEC. IMPUESTOS INTERNOS						
AUD. A RENG. ESPEC. COMERCIO EXTERIOR						
PROCEDIMIENTOS LEGALES						
AUDIT. A DICT.						
AUD. DICT. REV. CRUCE (RC)						
AUD. DICT. REV. PAPELES ***						
REV. ESCRIT. IMP. INTERNOS						
REV. ESCRIT. IMP. COM. EXT.						
COMERCIO EXT. #						
MASIVOS						
MEC. DE CONTROL						
PROGRAMACION						
ADMINISTRATIVAS **						
ADMINISTRADOR (ES) LOCAL AUD. FISC.						
TOTAL						

UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES	PRESENCIA FISCAL % (13)		
	VISITAS DOM %	AGILES Y MASIVOS %	GLOBAL %

Como son varias las personas que pueden intervenir en la captación de información fiscal, es muy saludable que las propuestas de candidatos a ser fiscalizados que se sometan al Comité de Programación, sean elaboradas solo por el responsable de programación, de común acuerdo con el titular de fiscalización del D.A.R.F.E., y en cantidad que permita emitirse las ordenes u oficios de requerimiento, con el fin de no acumular inventarios (Acta evaluación, abril 16, 1996).

De todas las órdenes de auditoria u oficios de requerimientos que se emitan, deberá establecerse un minucioso registro que permita conocer cuándo y a quién se entregó, así como controlar su avance y los resultados obtenidos (Acta evaluación, abril 16, 1996).

6.3.3.2. Seguimiento de los Actos de Fiscalización.

Es de vital importancia dar seguimiento al desarrollo de todos los actos de fiscalización y establecer un cuidadoso seguimiento desde el momento en que se emite la orden de revisión, pasando por la fecha de su inicio, y de cada una de las respuestas del contribuyente y los resultados arrojados, sancionando o cambiando de método de revisión a aquellos contribuyentes que no atiendan satisfactoriamente los requerimientos formulados.

Sugerencias.

En este apartado se señalan las sugerencias que revisten de mayor importancia de acuerdo a la problemática conocida, se considera que una vez aceptadas dichas sugerencias, se corregirá otro tipo de problemática que esta implícita, se plantean también las actividades que se podrían desarrollar ubicándolas dentro de cada una de las fases del proceso administrativo, intentando así comprobar la hipótesis y reafirmar la aplicación y utilización del proceso administrativo

Tanto los objetivos del trabajo, como la hipótesis formulada, van encaminados a revelar la gran importancia que reviste la aplicación de un sistema en que se fundamente la operación de la fiscalización coordinada, mediante las observaciones propias y las formuladas por las áreas supervisoras al desarrollo de la actividad conjunta, se ha conocido que se requiere de implantar un sistema con la finalidad de disminuir la problemática que se presenta cotidianamente. Se sugiere la utilización del proceso administrativo para que considerando sus postulados se reajuste la normatividad emitida al respecto, ya que ésta únicamente norma las acciones operativas y no considera las acciones que éstas llevan en forma implícita, como se ha señalado en el capítulo tercero, es necesario y además se sugiere que el programa operativo anual conjunto se calendarice y se establezcan metas en forma mensual, con la finalidad de medirlas y estar en posibilidad de hacer los ajustes necesarios; de lo contrario si se evaluarán las acciones a final del ejercicio sería demasiado tarde para corregir desviaciones.

Se sugiere, por haberse detectado la necesidad, que cada una de las Dependencias implicadas en la fiscalización, dentro de sus estructuras administrativas consideren la posibilidad de crear un área especialista en cada tipo o método de revisión, con esto se eliminarán diferencias en los criterios que aplican los auditores en el desarrollo de la auditoría, ya que se ha observado que mientras la A.L.A.F.U. tiene personal especializado en los diversos tipos de auditorías, la D.A.R.F.E. no los tiene, dándose en este momento la separación de criterios.

Muy relacionado con la observación anterior, esta la emisión de programas sectoriales que se implementan a nivel local, a este respecto se sugiere por considerar conveniente la especialización de un área por reducida que ésta sea, en la estructura administrativa de la D.A.R.F.E. la cual deberá de tener una estrecha comunicación con su similar de la A.L.A.F.U. con la finalidad de que se evite la emisión duplicada de requerimientos de la misma documentación a un contribuyente.

Mediante las entrevistas realizadas a los subadministradores y la problemática que se observó, se sugiere que la subadministración de comercio exterior y la de procedimientos legales se unan, y quede dentro de la estructura administrativa una sola; con respecto a la subadministración de auditoría y con la finalidad de que la información fluya de una manera más ágil y se tomen decisiones oportunas, se sugiere que el departamento de revisión de gabinete tenga las atribuciones de una subadministración, al igual que la subsección de la ciudad de Zamora, Michoacán, ya que se conoció que actualmente ésta depende de la subadministración de auditoría.

A través de la problemática observada, se han detectado necesidades en la capacitación del personal, por lo que se sugiere se establezca un plan anual de capacitación donde se programen cursos dirigidos al personal, es conveniente que se invite a la D A R F E a cursos donde el personal actuará en forma conjunta. Se considera de vital importancia la elaboración del plan de capacitación con la finalidad de que el personal este debidamente actualizado considerando la cantidad de información fiscal que se publica.

En la planeación del desarrollo de este trabajo se planteo como hipótesis la siguiente: "***si se aplica el proceso administrativo se podrá aumentar la fiscalización a un número mayor de contribuyentes y cumplir con las metas que se asignen***", como se ha podido observar el funcionamiento de la A.L.A.F.U. y de la D.A.R.F.E. gira en torno a un programa de trabajo llamado "programa operativo anual" en donde se establecen las metas que deberán cumplir en un ejercicio de doce meses, aquí cabe mencionarse la interrogante ¿que aplicación tendrá el proceso administrativo en la fiscalización?, bien, siendo las dos dependencias las que trabajarán en forma conjunta deberán establecer una planeación de la fiscalización (aplicación de la primera etapa del proceso administrativo) que consistirá en plantear y determinar los objetivos, los cuales pueden ser: que sector económico, que giro comercial, que programa de captación se utilizará, cuando se hará dicha captación, que documentación se requerirá, que recursos económicos y materiales y que personal serán necesarios para llegar a tener propuestas de auditoría. así mismo se requerirá de asignar funciones a cada una de las personas que trabajan en las dependencias (aplicación de la segunda etapa del proceso administrativo, la organización), subdividiendo el trabajo el trabajo y evaluando cargas del mismo, otorgar los recursos necesarios que se previeron en la planeación como equipo de cómputo, viáticos, accesorios de trabajo, etc.; posteriormente a estas dos etapas meramente

administrativas, viene la conocida como ejecución (tercera etapa del proceso administrativo), donde el personal con que se cuenta pondrá en práctica los planes, políticas y procedimientos establecidos en la planeación, esto es que, en ésta etapa, se emitirán los requerimientos de solicitud de información, se emitirán y se notificarán al contribuyente las ordenes de auditoria, se darán a conocer diferencias detectadas, podemos decir que la fiscalización realmente se da en la etapa del proceso administrativo llamada ejecución, posteriormente, se tendrán que evaluar las acciones realizadas (cuarta etapa del proceso administrativo, el control) contra los planes, objetivos y metas establecidos, los métodos de evaluación utilizados en la fiscalización son los diversos informes que se tienen que rendir, entre los que se destacan el informes del Sistema Unico de Información, Informe ejecutivo, Informe de Productividad Percapita y control de indicadores coordinados.

Como se puede observar, si en la fiscalización coordinada se aplica el proceso administrativo, y se desarrollan las actividades señaladas en cada una de sus etapas, verdaderamente se podrá aumentar la fiscalización a un número mayor de contribuyentes, por que se sistematizará la principal materia prima que es la obtención de información.

Conclusiones.

- I Para que se pueda aumentar la fiscalización a un número mayor de contribuyentes es necesario que se establezcan programas de acción, se les dé seguimiento, se evalúen los resultados y se apliquen las medidas correctivas establecidas
- II. Atendiendo a la necesidad de aumentar la fiscalización dentro del universo de contribuyentes de la jurisdicción, es necesario el establecer los planes y políticas que se aplicarán a los programas de fiscalización
- III. Será necesario que a principio de cada año, se reúnan los integrantes del comité de programación, para establecer los programas de acción que se aplicarán durante el ejercicio fiscal, para productos nuevos y sobre el abatimiento del inventario en proceso.
- IV. Una adecuada organización del personal, asignación de funciones y cargas de trabajo equilibradas y justas a su salario, permitirán un ambiente de trabajo favorable, lo que favorecerá a mejores resultados y cumplimiento de sus labores.
- V. Una adecuada selección y contratación del personal que cumpla con los requisitos establecidos, y que se le den a conocer los requerimientos y funciones del puesto a que será asignado, disminuirán los problemas laborales que pudieran entorpecer el cumplimiento de las metas asignadas.
- VI. A través de la fase de la contratación del personal, su adecuada remuneración y por medio de las políticas de control establecidas, traerá la consecución de las metas fijadas.
- VII. Es necesario implementar un programa de capacitación, que permita mantener actualizado al personal que interviene en resoluciones, a fin de disminuir las impugnaciones del contribuyente, la pérdida de asuntos que emiten en forma conjunta la A.L.A.F.U. y la

D A R.F.E . y por consiguiente la pérdida de los créditos fincados, dejando así de tener cifra cobrada. Es necesario atender también la debida fundamentación de todos sus actos administrativos a fin de evitarse la revocación del acto fiscalizador y aumentar el costo-beneficio.

VIII. Para estar en condiciones de mantener un buen control de los indicadores, será necesario establecer los parámetros que permitan detectar las desviaciones de lo realizado contra lo programado.

Bibliografía.

- Alvarez Arana, José Federico; 1995, ***Programación y Selección de Contribuyentes***, Indetec; México.
- ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***; 1996, Porrúa, México.
- Fernández Arena, José Antonio; 1988, ***El Proceso Administrativo***, Diana, México
- García León, Carlos A.; 1996, ***Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***, Pac; México.
- Hernández y Rodríguez, Sergio; 1986, ***Fundamentos de Administración***, Interamericana; México.
- Jimenez Castro, Wilburg; 1981, ***Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa***, F C E.; México.
- Pagani, Pedro José; 1976, ***La Función Fiscalizadora***, Revista Tributación No. 5, Rep. Dominicana
- Pérez Chávez, José; 1997, ***Código Fiscal de la Federación***; Tax, México.
- Ravelo Alvarez, Fernando; "***La Fiscalización en la República Dominicana***"; en Tributación No. 5, 27 de enero de 1976, Rep. Dominicana; p. 17.
- Reyes Ponce, Agustin; 1992, ***Administración Moderna***, LIMUSA, Mexico
- Rios Szalay, Adalberto; 1986, ***Orígenes y Perspectivas de la Administración***, TRILLAS, México.
- Sainz de Bujanda, Fernando; 1985, ***Notas de Derecho Financiero***; Tomo I; Porrúa, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1997, ***Compendio de Leyes Fiscales***, México.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997, **Inducción en Materia Fiscal**; México
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1995, **Manual de Auditoría**; México
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1996, **Manual de Programación**; México.
- Stoner James A. F.; 1987, **Administración**; Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.; México.
- Terry y Franklin; 1995, **Principios de Administración**; CECSA; México.