

**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT**

**43ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT**



**“UNA VISIÓN MODERNA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA”**

**Subtema 3.1**

**EL CONTROL DE GESTIÓN Y LOS INDICADORES PARA LA MEDICIÓN  
DEL DESEMPEÑO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

**Servicio de Administración Tributaria  
México**

**Santo Domingo, República Dominicana  
20 al 23 de abril de 2009**

**Tema 3.1**  
**Caso práctico**

**EL CONTROL DE GESTIÓN Y LOS INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL  
DESEMPEÑO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

**Alfredo Gutiérrez Ortiz-Mena**  
Jefe del Servicio de Administración Tributaria  
(México)

*SUMARIO: Resumen.- I. Características generales del sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT.- 1.1 Modelo de gobierno para la planeación, la gestión estratégica y la mejora continua.- 1.2. Mapas estratégicos y el Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.- 1.3 Indicadores del Sistema.-1.3.1 Indicadores estratégicos.- 1.3.2 Indicadores específicos.- 1.3.3 Indicadores de operación.- 1.3.4 Indicadores de resultados o de impacto.- 1.4 Implementación del sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.- 1.4.1 Control de gestión de los programas estratégicos y específicos.- 1.4.2 Control de gestión de los programas operativos II. Resultados obtenidos como producto de la operación del modelo de gobierno.- 2.1 Resultados generales.- 2.2 Participación de las administraciones generales.- 2.3 Resultados en materia de focalización de la estrategia.- III. Problemática observada en la implementación y operación.- IV. Estrategias para atender la problemática observada.- 4.1 Estrategias en materia de normatividad.- 4.2 Estrategias en materia de organización.- 4.2.1 Estructura organizacional enfocada a procesos y servicios.- 4.2.2 Comité colegiado de dirección.- 4.3 Estrategias en materia de procesos.- 4.3.1 Vinculación del modelo de gobierno con los procesos sustantivos y de apoyo del SAT.- 4.3.2 Vinculación del modelo de gobierno con el proceso de planeación, programación y presupuesto del gobierno federal.- 4.4 Estrategias en materia de información.- 4.5 Estrategias en materia de tecnología.- 4.5.1 Sitio web para el sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño V. Conclusiones*

## RESUMEN

El propósito de este documento es presentar una síntesis de las prácticas y experiencias en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, con relación a la implementación y operación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño y los indicadores para la medición del desempeño institucional, los cuales forman parte del **Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua del SAT**, en proceso de instrumentación a partir de 2008.

El documento se divide en cinco partes:

En la primera parte se describe brevemente el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, el cual constituye el marco de referencia conceptual y funcional del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño de la Institución.

A través de este modelo se identifican y vinculan los **ámbitos de Gestión Estratégica, Gestión Táctica y Gestión Operativa**, correspondientes a la Jefatura del SAT, a las administraciones generales y a las administraciones locales y aduaneras, respectivamente, lo cual da sentido a la alineación de la operación con la estrategia en todos los niveles y ámbitos de la Institución. Esta desagregación define las características y alcances en cada nivel de decisión y ámbito de operación, midiendo y evaluando el desempeño a través de los siguientes indicadores:

- Estratégicos para el nivel de gestión estratégica;
- Específicos para el nivel de gestión táctica;
- De operación para el nivel de gestión operativa;
- De resultados, vinculados a la misión y visión del SAT.

En la segunda parte de este documento se señalan los principales resultados obtenidos de la implementación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño en la Institución.

La tercera parte se refiere a la problemática que afecta o pudiera afectar la implantación y operación del Sistema.

El cuarto apartado presenta las estrategias para responder a la problemática detectada, considerando la **normatividad, organización, procesos, información y tecnología** (componentes de la arquitectura institucional).

Finalmente, en el quinto apartado se presentan algunas reflexiones generales a modo de conclusiones.

## I. **CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SAT**

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT se origina en el **Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua** de la Institución, el cual identifica tres niveles de gestión:

- 1) Estratégico;
- 2) Táctico;
- 3) Operativo.

El Modelo de Gobierno, cuyo proceso de implementación inició en 2008, vincula los tres niveles de gestión y permite articular la operación con la estrategia. Sus características principales, las cuales se describen a continuación, constituyen el marco de referencia del Sistema.

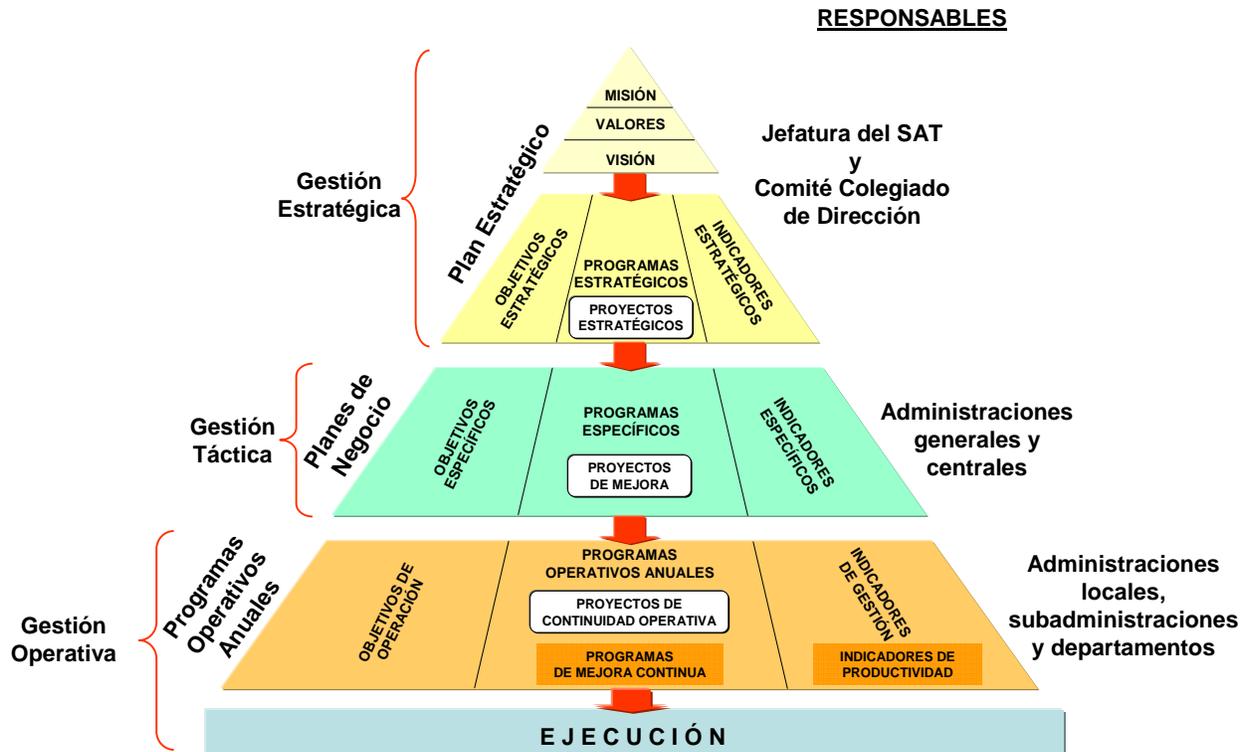
### 1.1 **Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua**

El Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua del SAT establece los mecanismos para que la **gestión táctica** y la **gestión operativa** funcionen de manera articulada como consecuencia de la **gestión estratégica**. Vincula y alinea los programas operativos de las administraciones locales y aduaneras (nivel de gestión operativa), con los planes de negocio de las administraciones generales (nivel de gestión táctica) y éstos con el plan estratégico de la Institución (nivel de gestión estratégica), mediante relaciones causa-efecto.

Como se observa en la siguiente lámina, el Modelo muestra la jerarquía y correspondencia con los niveles de gestión y los niveles organizacionales, definiendo el tipo de indicadores correspondiente a cada nivel.

El corto, mediano y largo plazos se encuentran articulados con la estrategia institucional, evaluándose el quehacer institucional en términos de resultados, eficacia, cobertura, eficiencia y calidad.

## MODELO DE GOBIERNO DE LA PLANEACIÓN, LA GESTIÓN ESTRATÉGICA Y LA MEJORA CONTINUA



El Modelo integra los tres niveles de gestión de la Institución mediante los siguientes procesos:

1. Diagnóstico;
2. Plan Estratégico;
3. Plan de Negocios;
4. Programación y Presupuestación;
5. Ejecución;
6. Evaluación; y
7. Mejora Continua.

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño se ubica en el proceso de evaluación, por lo que su interacción con los demás procesos del Modelo permite el seguimiento de las acciones y resultados, considerando tanto los horizontes de corto, mediano y largo plazos, como los distintos niveles de decisión y ámbitos de trabajo de la Institución.

De esta manera, el Sistema se articula con los diversos componentes que intervienen en la operación, retroalimentando la toma de decisiones en los niveles estratégico, táctico y operativo.

Cabe señalar que el Modelo también establece el vínculo con el Portafolio de Proyectos de la institución, a fin de potenciar los resultados de los programas estratégicos, específicos y de operación, mediante programas y proyectos de inversión.

En resumen, el Modelo de Gobierno permite dotar a la organización de los instrumentos requeridos para definir, dirigir, normar, implementar, controlar y retroalimentar la estrategia y hacer posible la ejecución del plan estratégico de la Institución, a través de los planes de negocio de las administraciones generales, de los programas operativos anuales de las administraciones locales y aduaneras y de los programas y proyectos de inversión del Portafolio de Proyectos de la Institución.

## **1.2 Mapas Estratégicos y el Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño**

Metodológicamente, el Modelo de Gobierno y, en consecuencia, el Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, se basan para la integración de su información en el mapa estratégico institucional y los mapas estratégicos de las administraciones generales del SAT.

El mapa estratégico institucional muestra los objetivos ligados a la misión y visión del SAT y los ordena e identifica de acuerdo con su perspectiva y tema, por lo que constituye la base para el control y la evaluación del plan estratégico institucional.

Los mapas de las administraciones generales se originan a partir del mapa estratégico institucional, conservando en todo momento su alineación y congruencia con el mismo, mostrando en mayor desglose los temas que se identifican como estratégicos para la Institución.

Con base en el concepto de Cuadro de Mando Integral (CMI), en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012, se identifican los propósitos estratégicos mediante las siguientes Perspectivas:

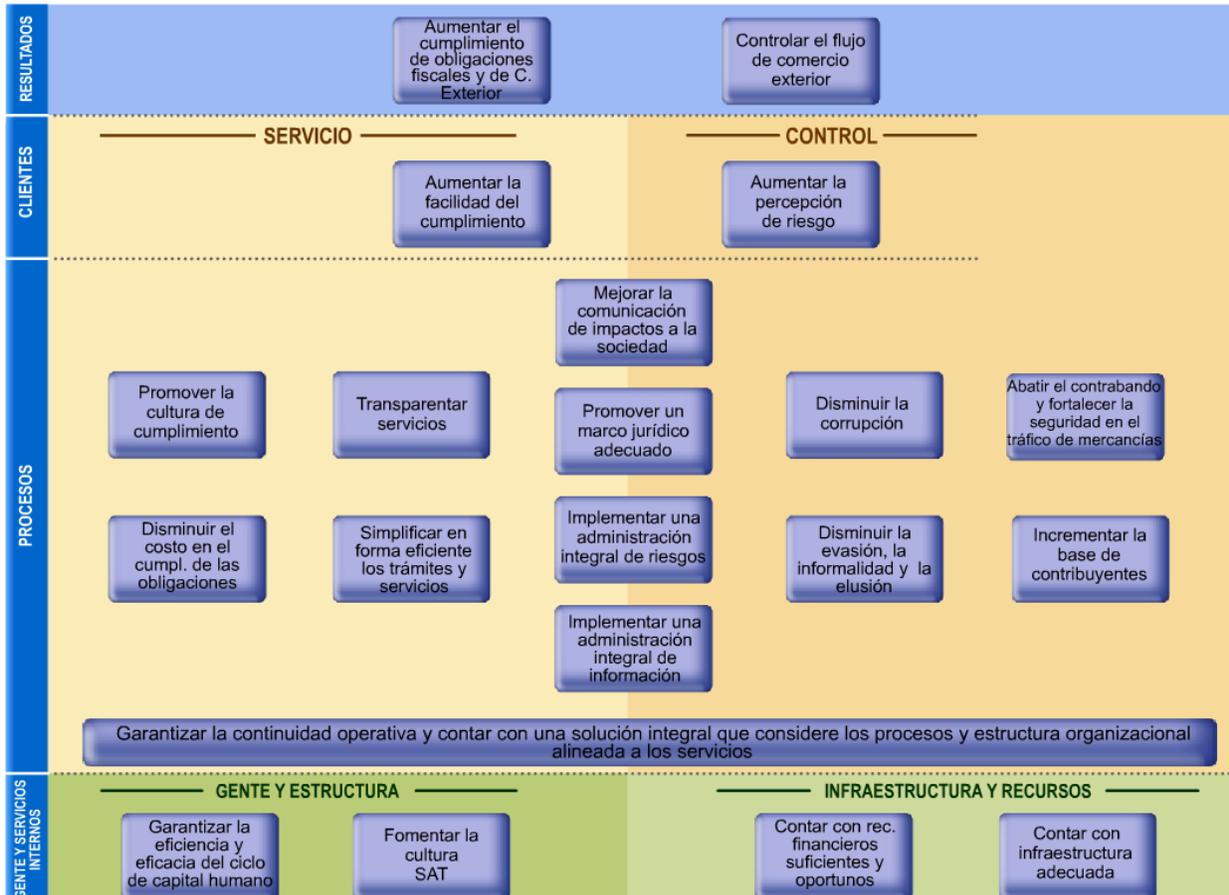
1. Resultados;
2. Clientes;
3. Procesos internos;
4. Gente y Servicios (formación y crecimiento de la organización).

De igual forma, se definen cuatro temas estratégicos:

1. Servicios;
2. Control;
3. Gente y Estructura;
4. Infraestructura y Recursos.

Los dos primeros son aplicados a los clientes y procesos, mientras que los dos restantes desagregan el propósito relacionado con gente y servicios internos. La articulación de estos ámbitos ha sido muy útil para el desdoblamiento de la estrategia de la Institución.

## Mapa Estratégico del SAT



### 1.3 Indicadores del Sistema

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, en concordancia con el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, identifica los siguientes indicadores:

- 1) Estratégicos;
- 2) Específicos;
- 3) De operación:
  - Centrales
  - Locales
- 4) Resultados o de impacto.

### 1.3.1. Indicadores Estratégicos

Estos indicadores se asocian al nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y atienden a los 14 Programas Estratégicos de la Institución.

Los indicadores estratégicos evalúan y retroalimentan las estrategias y prioridades de la Administración Tributaria, valorando la eficacia, eficiencia y calidad de las acciones y servicios generados para incrementar la recaudación, disminuir la evasión fiscal, la elusión y el contrabando, incrementar la eficiencia tributaria y controlar el comercio exterior, entre otros objetivos claves del SAT.

#### Ejemplo de indicadores estratégicos del SAT:

- Imagen general del SAT
- Recaudación primaria
- Recaudación secundaria
- Eficiencia recaudatoria
- Número de contribuyentes actualizados
- Ingresos tributarios administrados por el SAT en relación con el PIB
- Índice general de percepción de corrupción
- Percepción de facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales
- Efectividad de la fiscalización
- Brecha auditable
- Recuperación de la cartera de créditos fiscales
- Rentabilidad de la fiscalización
- Sentencias definitivas favorables al SAT
- Costo de los procesos
- Clima organizacional

### 1.3.2. Indicadores Específicos

Son utilizados para medir y evaluar el grado de cumplimiento de los programas específicos de las administraciones generales en el **nivel de gestión táctica**.

De igual forma, evalúan también la actuación y pertinencia de la estructura organizacional, así como los mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre las áreas directivas, responsables de la ejecución de la estrategia y la coordinación de la operación.

Los indicadores específicos hacen referencia a los productos intermedios generados por las áreas para alimentar los programas estratégicos, así como los productos específicos propios de sus funciones. El seguimiento de la gestión permite evaluar la actuación de las administraciones generales en función del todo institucional. La evaluación que se obtiene responde a criterios de cobertura, calidad, eficiencia y eficacia en la población objetivo.

### **Ejemplo de indicadores específicos del SAT:**

- Promedio de recaudación por acto de fiscalización global
- Incremento en recaudación primaria por efecto de cobranza
- Costo de la recaudación secundaria
- Cobro persuasivo en relación con el cobro coactivo
- Percepción de riesgo del contribuyente por acciones de cobranza
- Incremento en el nivel de cumplimiento para grandes contribuyentes
- Cobertura de personas físicas registradas y potenciales con respecto a la población económicamente activa.
- Eficacia de la fiscalización
- Porcentaje de revisiones profundas respecto del total de revisiones practicadas
- Presencia fiscal
- Calificación de riesgo de los agentes de comercio exterior
- Rentabilidad de la fiscalización
- Porcentaje de consultas resueltas y notificadas dentro del plazo legal establecido
- Porcentaje de juicios ganados en sentencias definitivas
- Asuntos consignados en relación con asuntos presentados
- Grado de cumplimiento de los niveles de servicio de apoyo administrativo
- Calidad del servicio

### **1.3.3. Indicadores de Operación**

Se identifican en el **nivel de gestión operativa**. Están referidos a los procesos operativos derivados de la gestión táctica. Evalúan la productividad de los programas y proyectos tanto de las administraciones locales como de las administraciones aduaneras, así como de las administraciones generales con representación en las mismas.

El control de gestión en este nivel va dirigido a la optimización del uso de los recursos. Responde a criterios de eficiencia, productividad y calidad en materia de servicios, por lo que considera tanto los productos como los insumos de los procesos operativos. Es la base para la transparencia del quehacer público.

Estos indicadores, a su vez, se dividen en centrales y locales:

#### **a) Indicadores de operación del ámbito central**

Estos indicadores están diseñados para dar seguimiento y evaluar la operación de las administraciones generales, tanto sustantivas como de apoyo.

### **Ejemplo de indicadores de operación del ámbito central:**

- Percepción sobre la operación aduanera
- Atención a situaciones de alto riesgo
- Tiempo de espera (colas) en el despacho aduanero
- Eficiencia en el proceso de reconocimiento aduanero
- Combate al contrabando
- Avance en perjuicios fiscales
- Efectividad del modelo de riesgo para marbetes
- Solicitudes de información atendidas en tiempo
- Devoluciones y compensaciones
- Porcentaje de sentencias en primera instancia favorables al sat (monto)
- Incremento del valor de la cartera recuperable por autoridad generadora

### **b) Indicadores de operación del ámbito local**

Estos indicadores están diseñados para evaluar el desempeño operativo relacionado con asuntos de servicios al contribuyente, recaudación, auditoría fiscal federal, jurídica y comercio exterior, efectuados por las administraciones locales y las administraciones aduaneras.

### **Ejemplo de Indicadores operativos locales (administraciones locales):**

- Actualización del padrón
- Depuración de contribuyentes no localizados
- Vigilancia profunda
- Incremento en el cumplimiento
- Percepción de la calidad del servicio
- Recuperación de la cartera de créditos
- Rotación de documentos de cobranza
- Remates
- Calidad en el inventario de créditos
- Índice de sentencias definitivas ganadas en monto
- Índice de recursos administrativos resueltos
- Índice de solicitudes de asuntos penales atendidas
- Índice de sentencias favorables de actos ciertos en amparo indirecto

### **Ejemplo de Indicadores operativos locales (administraciones aduaneras):**

- Por ciento de detección, decomisos y/o aseguramiento de drogas y armas
- Aseguramientos de mercancía por piratería
- Casos penales
- Detección, decomisos y/o aseguramiento de dinero en efectivo (divisas nacionales y extranjeras)
- Órdenes de verificación de mercancía en transporte que generaron una incidencia grave

- Efectividad en las transferencias de mercancías que pasaron a propiedad del fisco federal
- Tiempo de reconocimiento (primer reconocimiento)
- Recaudación (pasajeros)
- Efectividad de las resoluciones condenatorias emitidas
- Incidencias graves procedentes detectadas en el segundo reconocimiento no detectadas por el primero.

#### **1.3.4. Indicadores de Resultados o de Impacto**

Constituyen el nivel máximo de agregación de los indicadores del SAT y permiten medir y evaluar el desempeño integral de la Institución en relación con su misión y visión.

Representan el impacto de la actuación de la Entidad en el contexto socioeconómico del país y permiten evaluar el desempeño de la institución como un todo unitario. Adicionalmente se utilizan para la elaboración de los informes oficiales, tanto tributarios como de gestión, que rinde la Institución periódicamente a diversas instancias del gobierno federal y del Congreso de la Unión, en materias tales como:

- Eficiencia tributaria;
- Comportamiento real de la recaudación;
- Comportamiento de la recaudación por tipo de impuestos;
- Impacto de la fiscalización en la recaudación;
- Recaudación en relación con el PIB nacional;

#### **1.4. Implementación del Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño**

La regularidad con la que se mide el desempeño es una característica esencial del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño del SAT. Sin embargo, la calidad y representatividad de los indicadores generados para la medición, es todavía de mayor trascendencia.

El punto de partida para la construcción de indicadores ha sido la descripción clara y consensuada de la estrategia, la táctica y la operación. En este sentido, se han realizado esfuerzos importantes para desarrollar indicadores de mayor representatividad, que consideren tanto la medición del desempeño integral de la Institución como el de sus tres niveles de gestión.

#### 1.4.1. Control de Gestión de los Programas Estratégicos y Específicos

En la etapa actual de implementación se adoptó como estrategia definir los indicadores que permitan **medir el comportamiento y resultados de los programas estratégicos**, así como determinar los programas y proyectos específicos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos que les dieron origen. De esa manera, el seguimiento y evaluación de los programas estratégicos se hace con base en indicadores, mientras que los programas y proyectos específicos se realiza con base en los avances en su ejecución. Estos últimos se reportan por medio de un “Project” para cada programa y proyecto específico.

#### 1.4.2. Control de Gestión de los Programas Operativos

##### a) Administraciones locales

Las administraciones locales son las 66 oficinas regionales del SAT distribuidas que realizan las actividades de las administraciones generales de recaudación, jurídica, servicios al contribuyente y auditoría fiscal federal, constituyéndose así en las ventanillas donde los contribuyentes, salvo los grandes contribuyentes, realizan prácticamente todos sus trámites fiscales.

Las características y cargas de trabajo de estas administraciones son diversas, lo que se observa en factores tales como el monto de la recaudación, la cantidad de contribuyentes, las auditorías realizadas, el número de juicios, el número de empleados y otros. En ese sentido, la comparación entre unidades administrativas con diferencias importantes en sus resultados, vocación y cargas de trabajo resultaría poco equitativa, por lo que fue necesario definir un modelo que las “evalúe” de manera homogénea, a fin de estar en posición de hacer comparaciones válidas entre ellas.

Al respecto se decidió **agrupar a las administraciones locales en siete grupos** con características similares. Estos criterios de agrupación buscan también generar los incentivos suficientes para fomentar una competencia más directa entre las administraciones locales de un mismo grupo.

Con la finalidad de complementar el seguimiento y obtener información puntual del desempeño de las administraciones locales, se diseñaron “cuestionarios de autoevaluación”, recabados por los responsables de la operación local. Las respuestas a estos cuestionarios se revisan

periódicamente desde las oficinas centrales, seleccionando a las administraciones locales bajo revisión.

## **b) Administraciones aduaneras**

La Administración General de Aduanas realiza sus programas y proyectos operativos al interior del País a través de 49 administraciones aduaneras.

El Sistema se aplica en las aduanas con base en 14 indicadores relevantes, basados en su desempeño, a los que se da seguimiento desde las oficinas centrales.

Para la evaluación de las aduanas se conformaron 10 grupos, con base en los siguientes criterios:

- Tipo de tráfico: aduanas fronterizas, interiores y marítimas;
- Volumen de operaciones: número de operaciones moduladas por vehículo;
- Recaudación por pasajeros;
- Similitud de operaciones por tipo: carga o pasajeros

De esta forma cada grupo está integrado con administraciones aduanera cuya operación y dimensiones son similares, lo cual permite que la comparación entre las aduanas pertenecientes a un mismo bloque sea equitativa. Con esto, se ha busca también que el esquema de evaluación genere los incentivos suficientes para mejorar continuamente su desempeño, a través de la competencia entre las aduanas pertenecientes a un mismo bloque.

## **II. RESULTADOS OBTENIDOS COMO PRODUCTO DE LA OPERACIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO**

### **2.1. Resultados Generales**

- Se institucionalizó el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua, difundiendo la normatividad y disposiciones requeridas para que la planeación e implementación de la estrategia de la Institución y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, se realizaran con una visión de largo, mediano y corto plazos, a través de la vinculación de los niveles de gestión estratégica, táctica y operativa y de la alineación de los programas operativos con los planes de negocio de las administraciones generales y de éstos con el plan estratégico institucional.
- Se ha fortalecido la cultura del SAT en materia de gestión estratégica, control de gestión, rendición de cuentas y evaluación del desempeño

institucional, a través de su utilización en la operación cotidiana de las unidades administrativas de la Institución y de la unificación del lenguaje administrativo y operativo en esas materias.

- Se ha logrado involucrar a todas las áreas directivas, tácticas y operativas del SAT en la implantación y operación del Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, tanto en el ámbito central como al interior del país, que comprende las administraciones locales y aduaneras.
- Se alineó la organización, la operación cotidiana y el presupuesto operativo con el plan estratégico institucional y los planes de negocio de las administraciones generales, así como con los programas, procesos y proyectos que de ellos se derivan.
- Se generó mayor congruencia entre los productos, servicios y resultados generados por las administraciones generales con los objetivos y metas estratégicas, así como con el proceso presupuestario de la Institución.
- Se estandarizaron los conceptos, metodologías y procedimientos para la elaboración, ejecución, control y evaluación de la estrategia, la táctica y la operación institucional en todos los niveles y ámbitos del SAT.
- Se definieron y transparentaron compromisos y responsabilidades en materia de implementación y operación del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño en todas las áreas y niveles del SAT.
- Se construyó un sitio en la Web local y los repositorios necesarios que han permitido generar una estructura de información de componentes estratégicos, tácticos y operativos para registrar, dar seguimiento y evaluar los resultados obtenidos por los diversos niveles y ámbitos del SAT, lo cual eficiente la toma de decisiones.

## **2.2. Participación de las Administraciones Generales**

- Elaboran, implementan y ejecutan sus planes de negocio y los programas, proyectos y procesos específicos que los conforman en concordancia con el plan estratégico de la Institución.
- Registran sus planes de negocio, programas, proyectos, objetivos, indicadores y metas, entre otros componentes de la planeación estratégica, para darlos de alta y mantener permanentemente actualizados los catálogos respectivos.

- Formulan y difunden el mapa estratégico de su administración general.
- Alinean su organización y recursos de acuerdo con su línea o líneas de negocio y con su Plan de Negocio.
- Alinean su operación cotidiana a la estrategia institucional y a sus planes de negocio.
- Aplican programas de mejora continua de acuerdo con la evaluación de su actuación.
- Definen y reportan sus indicadores de acuerdo con lo señalado en el Modelo de Gobierno y para el Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño.

### **2.3. Resultados en Materia de Focalización de la Estrategia**

Durante 2008, el conjunto de Programas de carácter estratégico fue revisado por el grupo directivo (Jefe del SAT y administradores generales) dando como resultado la reducción del universo de programas estratégicos de un total de 56 programas vigentes en 2007, a 14 programas estratégicos para el período 2008-2012.

1. Programa de Grandes Contribuyentes.
2. Programa para Fortalecer la Cultura Contributiva.
3. Programa de Facilitación del Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales.
4. Programa para Alinear y Sistematizar los Procesos.
5. Programa Integral de Inteligencia.
6. Programa para Mejorar la Defensa del Interés Fiscal.
7. Programa para Mejorar la Cobranza.
8. Programa de Capital Humano.
9. Programa de Combate a la Corrupción.
10. Programa de Coordinación con los Estados.
11. Programa de Facilitación del Comercio Exterior.
12. Programa de Modernización Tecnológica e Infraestructura para el Comercio Exterior.
13. Programa para el Control y Seguridad de Comercio Exterior.
14. Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera

Estos programas son de responsabilidad compartida entre las diferentes administraciones generales y una de ellas, de acuerdo con la línea de negocio bajo su responsabilidad, es designada responsable de su cumplimiento, en tanto que las demás son designadas corresponsables.

### **III. PROBLEMÁTICA OBSERVADA EN LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN**

La problemática para la implementación y operación plenas del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño se centra en los siguientes aspectos:

- En el SAT no se ha consolidado una cultura de planeación.
- La medición, seguimiento y evaluación del desempeño requieren normarse para aplicarse equitativamente.
- Las áreas ejecutoras y operativas utilizan las normas de planeación y gestión estratégicas como documentos de referencia, mas no como instrumentos efectivos para la operación y control de su quehacer cotidiano;
- La interrelación de áreas operativas y el área responsable de implementar y operar el Sistema, es insuficiente;
- La desvinculación de los planes y programas estratégicos del proceso presupuestario institucional, obliga a las áreas a cumplir con un doble ejercicio desvinculado entre sí: el de planeación y el de programación-presupuestación;
- Los indicadores utilizados por las administraciones generales dificultan la evaluación integral del desempeño institucional, ya que los procesos sustantivos, de apoyo y de soporte están desvinculados de la planeación estratégica;
- Falta de bases de datos de series históricas de indicadores que permitan el análisis de la gestión y del desempeño a profundidad;
- La información disponible no es homogénea ni suficiente para realizar diagnósticos adecuados de las necesidades de la institución, del contribuyente y/o de los usuarios de aduanas;
- La información que intercambian las áreas es escasa lo que dificulta la ejecución, control y evaluación de programas estratégicos compartidos;
- La cultura de autoevaluación no se ha desarrollado pues genera temor por el control de gestión y la evaluación del desempeño, causando que las áreas se comprometan con metas por debajo de su capacidad instalada.

### **En resumen:**

- Se privilegia el control de las actividades y del gasto más que la evaluación de resultados;
- La evaluación institucional y de las áreas se basa en las metas alcanzadas y no en los resultados;
- Persiste la resistencia al desarrollo de la cultura de la gestión estratégica, de su seguimiento y evaluación del desempeño por no contar con instrumentos normativos que establezcan su obligatoriedad, equidad, y definan responsabilidades, roles, instancias de dirección y coordinación;
- Es difícil identificar y cuantificar la aportación de las áreas a los resultados institucionales ya que sus indicadores se concentran en la eficiencia operativa más que en la eficacia de los programas.

## **IV. ESTRATEGIAS PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA OBSERVADA**

Las medidas para facilitar la implementación del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, así como para anticiparse y contrarrestar la problemática descrita, se definieron considerando las cinco dimensiones que constituyen la Arquitectura Institucional del SAT: **normatividad, organización, procesos, información y tecnología.**

### **4.1 Estrategias en Materia de Normatividad**

En materia de normatividad se decidió elaborar, consensuar e implantar la normatividad específica necesaria para disponer de un marco de referencia y parámetros de comportamiento para la implementación del Modelo de Gobierno y del Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño, atendiendo los ordenamientos legales que rigen al SAT. Sobre el particular se ha emitido la siguiente normatividad interna:

1. Lineamientos para Normar el Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua;
2. Lineamientos para el Seguimiento, la Evaluación y la Supervisión de la Planeación y la Gestión Estratégica del SAT;
3. Reglamento del Comité Colegiado de Dirección del SAT y de sus Comités Colegiados Específicos;

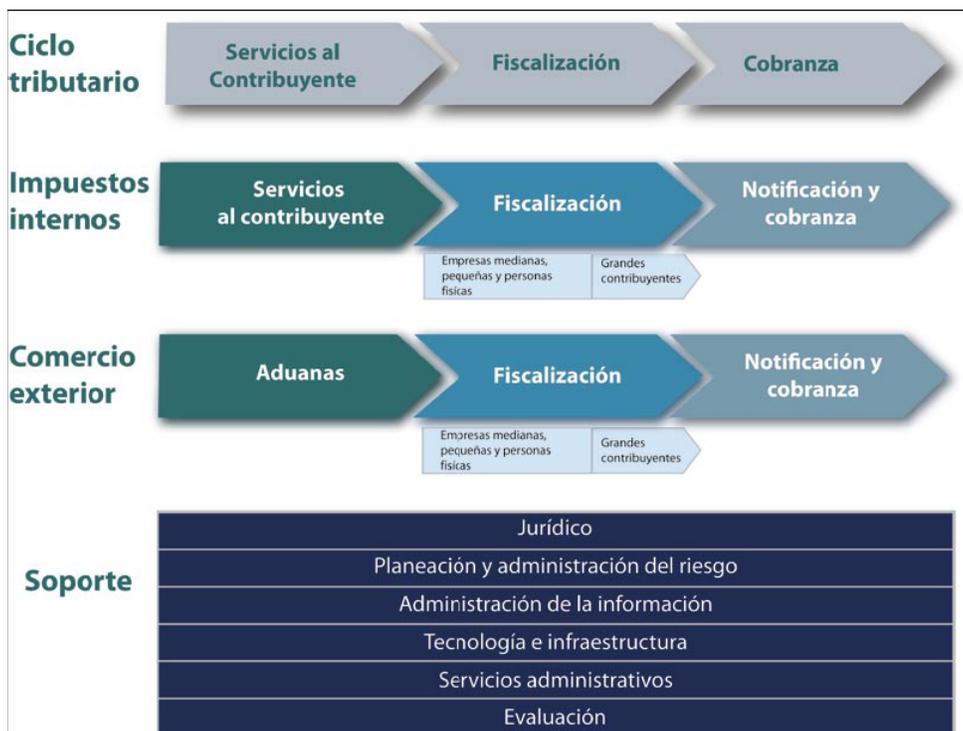
4. Lineamientos para Normar el Ciclo de Gestión de Proyectos del SAT;
5. Lineamientos para el Seguimiento, la Evaluación y la Supervisión del Ciclo de Gestión de Proyectos.

## 4.2 Estrategias en Materia de Organización

Esta dimensión se refiere a la estructura organizacional vinculada a la ejecución de las actividades que componen los procesos, mediante los cuales se vinculan los tres niveles de gestión.

### 4.2.1 Estructura organizacional enfocada a Procesos y Servicios

Existe una estrecha relación entre la estrategia y la estructura organizacional por lo que se determinó alinear la organización institucional a procesos en vez hacerlo por funciones, como que se venía trabajando.



#### **4.2.2 Comité Colegiado de Dirección**

Otra disposición que se tomó fue la formalización del Comité Colegiado de Dirección como instancia de coordinación, seguimiento y evaluación de la alta dirección. Este Comité analiza, acuerda e instrumenta las estrategias y prioridades del Plan Estratégico del SAT; da seguimiento a la gestión y evaluación de resultados institucionales; y define y coordina las acciones pertinentes para ajustar alcances, cambiar, fortalecer o desechar alguna estrategia o incorporar nuevas opciones.

De este Comité dependen a su vez el Comité Central de Planeación y Evaluación y los grupos de trabajo, los cuales dan seguimiento y evalúan el quehacer institucional de acuerdo con los tres tipos de contribuyentes siguientes:

- Grandes contribuyentes;
- Impuestos internos;
- Comercio exterior.

#### **4.3. Estrategias en Materia de Procesos**

Esta dimensión considera dos estrategias.

##### **4.3.1 Vinculación del Modelo de Gobierno con los Procesos Sustantivos y de Apoyo del SAT**

La estrategia definida es el enfoque de sistemas y de procesos para integrar los tres niveles de gestión con los procesos sustantivos, de soporte y de apoyo.

##### **4.3.2 Vinculación del Modelo de Gobierno con el proceso de planeación, programación y presupuesto del gobierno federal**

Es una estrategia de alineación. Los objetivos de los programas presupuestarios, los planes de negocio, los programas y proyectos específicos se alinean con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Estratégico del SAT que a su vez, está alineado al programa del Sector y al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios se alinean con los establecidos en el Plan estratégico del SAT. Las metas para los indicadores de los programas presupuestarios se fijan en función de las asignaciones presupuestarias.

#### **4.4. Estrategias en Materia de Información**

Los lineamientos para esta dimensión tienen la finalidad de que el SAT genere, procese y conserve la información necesaria que permita evaluar oportunamente la eficiencia de los procesos, el impacto de los resultados, la evaluación del desempeño y llevar a cabo la planeación en los tres niveles de gestión.

#### **4.5. Estrategias en Materia de Tecnología**

Esta dimensión de la Arquitectura Institucional del SAT se refiere al marco tecnológico para normar la incorporación de las aplicaciones que dan soporte a los procesos de la Entidad, así como los repositorios institucionales que almacenen la información de los mismos. En este campo destacan las herramientas informáticas, los sistemas y los “sitios Web” requeridos para las aplicaciones institucionales.

##### **4.5.1 Sitio Web para el Sistema de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desempeño**

El Sistema de seguimiento de la gestión y evaluación del desempeño opera a través de un sitio Web diseñado ex-profeso, mediante el cual las áreas del SAT suministran la información necesaria para su evaluación y cuentan con acceso a los resultados de la misma.

El sitio Web queda enmarcado dentro de una iniciativa de alineación y sistematización de procesos a nivel institucional, cuyo propósito es simplificar los procedimientos, capitalizar las mejores prácticas y automatizar las operaciones.

El Sitio Web cumple con tres funciones básicas:

- Servir de interface de comunicación entre el área operadora del sitio y las áreas usuarias del mismo;
- Contener un tablero de evaluación que permite a las áreas conocer el avance logrado de sus indicadores y extraer información para sus actividades de diagnóstico, planeación, seguimiento, control y evaluación;
- Producir reportes de avance por área, objetivo, programa, indicador y meta, conforme a los catálogos de clasificación o agrupación, que faciliten la inferencia con respecto a los resultados y eficiencia de la gestión estratégica.

Dependiendo del nivel de gestión en el que se apliquen los indicadores se mide y evalúa el desempeño del SAT.

Actualmente se trabaja para que, en un futuro próximo, se realice la evaluación del desempeño de los trabajadores con base en sus aportaciones al quehacer institucional.

## V. CONCLUSIONES

1. Los enfoques tradicionales del seguimiento y la evaluación de la gestión a posteriori son prácticas todavía muy arraigadas en la cultura de las administraciones públicas, lo cual dificulta la concepción, implementación y operación de sistemas modernos para evaluar la actuación de las entidades públicas desde diversas perspectivas (resultados o impacto, cobertura, eficacia, calidad, eficiencia, productividad) en vez de auditorías, como es la práctica cotidiana.
2. El sentido moderno e integral del control de la gestión pública es el seguimiento, evaluación y retroalimentación en tiempo real de las acciones gubernamentales, con propósitos de:
  - a) Prevención de desviaciones;
  - b) Autoevaluación integral de la Institución y de sus resultados;
  - c) Retroalimentación para la planeación estratégica y la operación;
  - d) Apoyo para la toma de decisiones;
  - e) Transparencia y rendición de cuentas.
3. Los nuevos desafíos que plantea la globalización, los avances en las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's) y la innovación permanente en materia de estrategias fiscales e instrumentos financieros utilizados por las corporaciones y empresas multinacionales en todo el mundo, hacen obsoletos los paradigmas que regían la organización y operación de las administraciones tributarias. Para anticipar y responder eficazmente a los nuevos desafíos del mundo moderno, **las formas tradicionales de trabajo de las administraciones tributarias deben ser sustituidos por enfoques de gestión estratégica y administración del riesgo**, donde la única constante es el cambio permanente.
4. El control de la gestión y los indicadores para la medición del desempeño representan un papel preponderante en la retroalimentación de la estrategia, así como para alinear y eficientar la operación de las administraciones tributarias. Sin embargo, **el control de gestión, sin un marco sólido de referencia dado por la**

**estrategia, se convierte en un ejercicio fragmentado y estéril de reportes del quehacer institucional, que encubren todo tipo de deficiencias.**

5. En los sistemas tributarios modernos, la operación sin la estrategia es ciega; asimismo, la estrategia desvinculada de la operación se convierte en un mero ejercicio intelectual.
6. El Modelo de Gobierno para la Planeación, la Gestión Estratégica y la Mejora Continua es la base para implementar y operar la gestión estratégica, el seguimiento a la gestión y la evaluación del desempeño, en concordancia con el plan estratégico institucional, los planes de negocio de las administraciones generales y los programas operativos en los niveles de gestión de la Institución.
7. Los programas estratégicos, específicos y de operación, así como sus respectivos indicadores, metas y componentes, continúan en proceso de revisión y adecuación hasta alcanzar los niveles deseados para la evaluación del desempeño institucional.

Se considera que la Institución se encuentra en la primera etapa de madurez para la evaluación integral del desempeño institucional, por lo que se prevé que este proceso de revisión, cambios y ajustes termine en 2010, independientemente de las adecuaciones anuales que demande el plan estratégico institucional.