

# Elementos de Planeación Estratégica

## Ejemplo para la Administración Tributaria



### INTRODUCCIÓN

Un marco de actuación signado por el pensamiento estratégico y sistémico, la inteligencia colectiva y un fuerte espíritu de equipo guiado por la misión y visión organizacional, los proyectos de mejora de procesos tendrán una capacidad de logros superior a los que se puedan generar en organizaciones que no cuenten con un entorno adecuado. En este contexto es fundamental que las administraciones tributarias definan cómo van a trabajar en los próximos tres a cinco años, a través de la combinación de metas, objetivos, estrategias y actividades. Con la adopción de la Planificación Estratégica se priorizan las actividades, se estiman los costos de implementación y luego se compara con los recursos disponibles para llevarlas a cabo.

El seguimiento lógico del proceso de la planificación estratégica provee a las organizaciones tributarias una metodología que les ayuda a determinar su capacidad financiera y de recursos humanos para implementar el plan.

Luego de completar el proceso de la Planificación Estratégica, las organizaciones tributarias

*Las Administraciones Tributarias necesitan prepararse bajo visiones, estrategias y diseños que les permitan incrementar los ingresos fiscales en un contexto de desafíos y cambios profundos de la tecnología y la revalorización de la fuerza de trabajo. En este sentido, se puede señalar que cada ente recaudador, cualquiera que sea su organización, deberá reconocer que las nuevas oportunidades surgen en el ambiente en donde predominan los conocimientos y las habilidades que modifican el sistema tributario.*

**ANDRÉS MIRANDA ESPINOSA**



*C.P. Gustavo Adolfo González Estrada  
Secretario de Finanzas y Administración  
del Estado de Guanajuato e integrante del Grupo de  
Recaudación de la CPFF*

habrán desarrollado una herramienta que no sólo sirve como una revisión de la realidad, sino que también es útil como base para el desarrollo del plan operativo anual, el establecimiento de metas de recaudación cuantificables y prioridades para los años venideros, y para la medición del éxito de la organización.

Los servidores públicos obtendrán una idea clara de cuáles objetivos estratégicos son los más importantes y posibles de lograr con los recursos que están disponibles y cuáles están más allá de las acciones a corto plazo.

Al cumplir con el proceso de la Planificación Estratégica, algunas organizaciones se verán en la necesidad de ajustar sus expectativas para reflejar con más precisión lo que pueden cumplir. Esto puede incluir la revisión del plan estratégico, la revisión de la priorización de las actividades, la eliminación de algunas de ellas o el posponer algunas actividades.

En este caso, esto también incluye el desarrollo de un plan de recaudación. Es imperativo que la organización se familiarice con sus necesidades, habilidades y recursos para tomar decisiones informadas acerca del curso de las acciones futuras.

## **ASPECTOS GENERALES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

La acción Planear es decidir antes de actuar lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se llevará a cabo, quién ha de hacerlo y cómo se controlará, orientando las actividades y los esfuerzos para lograr propósitos determinados.

La importancia de la planeación radica en que da orden y coherencia a los esfuerzos que realiza una organización y orienta las acciones que se han determinado. Asimismo, permite a los directivos de la organización evaluar, aceptar o rechazar un determinado número de cursos de acción específica, evaluando los resultados obtenidos para lograr lo que se ha fijado como objetivos y propósitos; proporciona además un instrumento de control, que busca asegurar el uso efectivo de los recursos disponibles, minimizando los costos.

La planeación trata de eliminar los esfuerzos inconexos y aislados, las decisiones improvisadas y sin reflexión, modificándolas a un conjunto coordinado y uniforme de actividades, esfuerzos y decisiones, que ayuda a reducir el grado de incertidumbre. Así también, ayuda a prever fracasos o desviaciones, ya que se sabe hacia dónde se quiere dirigir la organización.

“Es fundamental que las administraciones tributarias definan cómo van a trabajar en los próximos tres a cinco años, a través de la combinación de metas, objetivos, estrategias y actividades”



La Planeación Estratégica tiene un papel fundamental en la modernización administrativa de las instituciones en nuestro país, ya que éstas requieren establecer acciones programadas a diferentes plazos para consolidar su realización.

Este proceso permite determinar a través de la definición de los elementos clave, la dirección que deben seguir las instituciones en sus grandes líneas de acción para el logro de sus objetivos propuestos. Por esto la Planeación Estratégica se plantea como un sistema que sirve para dar un orden a lo relacionado con las decisiones

y acciones a través de la generación y desarrollo de un proceso de pensamiento estratégico.

La planeación estratégica como sistema, permite visualizar a la organización tributaria como una serie compleja de elementos entrelazados e interconectados en forma dinámica, incluyendo sus entradas, procesos, salidas, circuitos de retroalimentación y el ambiente.

La principal utilidad de este sistema es proporcionar a la “alta” dirección una manera de dar orden a lo relacionado con las decisiones y ac-

ciones que se tomen y apliquen cotidianamente, a través de la generación y desarrollo de un proceso de pensamiento estratégico. Pero sus beneficios van más allá:

- Brinda la oportunidad de integrar los recursos y esfuerzos institucionales mediante una mayor participación creativa de quienes se encargan de dirigir y operar.
- Genera procesos de consistencia y coherencia entre los flujos de actividad e información, por medio de una mejor organización del trabajo.
- Permite solucionar problemas directivos y a niveles de mandos medios y operativos.
- Permite estimular el desarrollo de las habilidades funcionales y operativas del personal a través del planteamiento de retos estratégicos que implican grandes esfuerzos de institución y capacidad de liderazgo.

## EL PROCESO PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

El proceso de planeación inicia con el análisis de una serie de elementos que deben recopilarse y tomarse en cuenta en tanto constituyen el marco referencial vinculado al proceso. En el caso de las instituciones del sector público, se pueden considerar los siguientes documentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas Sectoriales.
- Reglamento interno y/o estatuto orgánico.
- Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.

- Leyes específicas o relacionadas y sus reglamentos, acuerdos, circulares y decretos.
- Actividades institucionales concertadas en su presupuesto vigente.

Una vez que se tiene claridad sobre el marco normativo, inicia el proceso de Planeación Estratégica con la fase de identidad, en la que se definen la misión, la visión y los valores de la organización. Lo esencial es conocer la situación de partida de la organización en lo que se refiere a sus aspectos clave en el ámbito estratégico.

**Misión:** Representa la razón de ser de una organización, es un breve enunciado que sintetiza los principales propósitos estratégicos y los valores esenciales que deberán ser conocidos, comprendidos y compartidos por todas las personas que colaboran en ella.

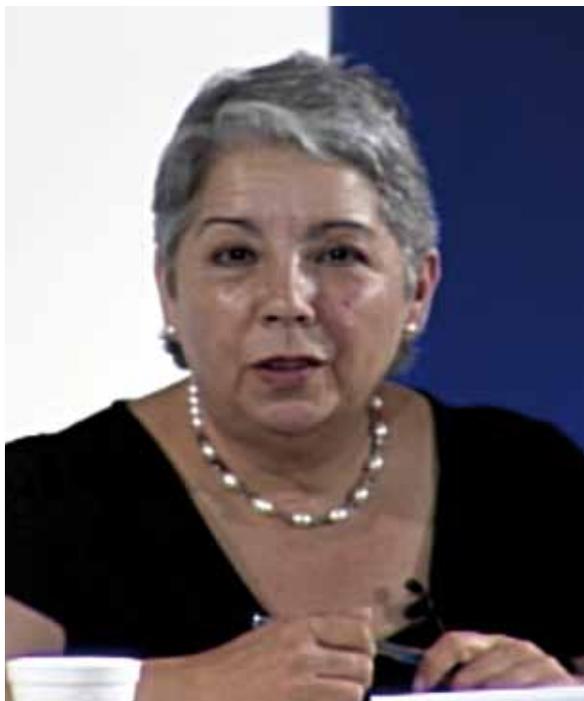
El enunciado da sentido, rumbo y orientación a todas las actividades que se lleven a cabo cotidianamente en las diferentes áreas o departamentos de la institución, así como al trabajo y esfuerzo que realizan y aplican sus directivos, mandos medios y personal operativo.

Un ejemplo de misión en la Administración Tributaria podría ser

Recaudar los ingresos tributarios a que tiene derecho percibir el estado de forma oportuna y efectiva con estricto apego a las disposiciones y normas fiscales y con el mayor nivel de calidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

**Visión:** Representa el posicionamiento que la organización pretende alcanzar a futuro, lo que quiere ser, cómo se ve así misma en su estado ideal. Se refiere a un futuro atemporal, esta atemporalidad permite que, una vez alcanzada siga siendo vigente.

Mientras que la misión se refiere al quién soy ahora, la visión se refiere al qué quiero ser. Por su parte, los objetivos son muy concretos, medi-



*C. Rosa Ma. Vega Peón  
Administradora General de Recaudación del Servicio de  
Administración Tributaria (SAT)*

bles y alcanzables en un tiempo específico, y la estrategia consiste en las grandes líneas de acción que se seguirán para alcanzar la visión y/o para cumplir los objetivos.

**Valores:** Constituyen los cimientos sobre los que se edifican los demás conceptos clave de la organización, ya que al ser creencias sobre lo que es deseable, valioso y justificable, movilizan y amplifican las energías de la misma. Los valores son el aspecto clave más difícil de cambiar en una organización, puesto que es el que está más fuertemente relacionado con la personalidad, modo de ser y de pensar de sus dirigentes e integrantes.

### LA IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

Para determinar la situación actual de la institución, es necesario realizar un diagnóstico y para proyectarla a futuro, un pronóstico. Esto se realiza en primera instancia, analizando sus fortalezas y debilidades. El objetivo es realizar un diagnóstico sencillo y claro de la situación actual en la que se encuentra la organización. Este análisis de fortalezas y debilidades debe realizarse

con cierta periodicidad, dado que la dinámica de la dependencia puede ser tan alta que la situación actual cambie a una velocidad realmente sorprendente. Es importante analizar las áreas críticas que constituyen el cuerpo de la organización, con el fin de identificar las principales fortalezas y debilidades de la misma.

Las fortalezas son los factores que han propiciado el logro de los objetivos y metas; las debilidades son los factores que han frenado o impedido su logro. La identificación de unos y otros es base para fijar metas realistas y definir algunas líneas tácticas de acción.

La realización del diagnóstico implica también, un análisis del exterior. En este ámbito podemos identificar dos fenómenos muy importantes, las oportunidades y las amenazas. Detectar las oportunidades y amenazas permite desarrollar una sólida capacidad de respuesta ante las cambiantes y turbulentas condiciones del entorno. Esta situación es de gran utilidad por que permite afinar la elección de las mejores alternativas y estrategias que impulsan a la institución hacia un mayor desarrollo.

---

“Para lograr el objetivo de “recaudación”, es indispensable la existencia de diversas áreas dentro de la institución, cada una de ellas tiene una labor específica pero en conjunto hacen posible la prestación de este servicio”

---

### EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los Objetivos estratégicos definen específicamente qué se quiere lograr en función de la misión y visión de la institución, con base en las necesidades de la población usuaria, las políticas públicas y el marco normativo. El carácter de los objetivos estratégicos es principalmente cualitativo, aunque deben alcanzarse por la sucesión ordenada y cuantificable de metas continuas. Su concepción es de largo plazo, pero su seguimiento y evaluación se realizan en periodos relativamente cortos.

Dentro del proceso de Planeación de una institución responsable de administrar los ingresos tributarios, los objetivos estratégicos más representativos de estas dependencias son:

1. Aumentar la eficacia recaudatoria.
2. Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.
3. Reducir el contrabando y la economía informal.
4. Contar con un padrón completo y confiable.
5. Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.

6. Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.
7. Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado.
8. Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados y seguros, orientados a procesos internos y al contribuyente.
9. Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la ley y profesionalismo.

### LA OPERACIÓN TÁCTICA

Describe el proceso en el que se “fabrica” el servicio para obtener el resultado e impacto deseado. En este plan se definen las áreas que participarán dentro del proceso. Por ejemplo para lograr el objetivo de “recaudación”, es indispensable la existencia de diversas áreas dentro de la institución, cada una de ellas tiene una labor específica pero en conjunto hacen posible la prestación de este servicio. Es importante mencionar que la realización de las acciones para producir el servicio requiere del uso de cierta tecnología, es decir equipo, software, y métodos específicos para realizar el trabajo.

## ESTRUCTURA DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Es recomendable que cada una de las administraciones tributarias realice su proceso periódico de planeación, a la que se denomina PLANEACIÓN FUNCIONAL, que le permita:

- Conocer y comprender el plan estratégico
- Confirmar o redefinir la misión de la Administración, y su visión a 5 y 25 años, alineadas al plan estratégico
- Hacer el diagnóstico de la Administración
- Identificar las fortalezas y debilidades de la Administración
- Fijar los objetivos funcionales y sus metas, en apoyo de los objetivos estratégicos
- Diseñar las tácticas para alcanzar los objetivos
- Determinar los proyectos y programas asociados a las tácticas.

Una vez definidos los Objetivos Funcionales de la Administración, es necesario definir los indicadores y metas:

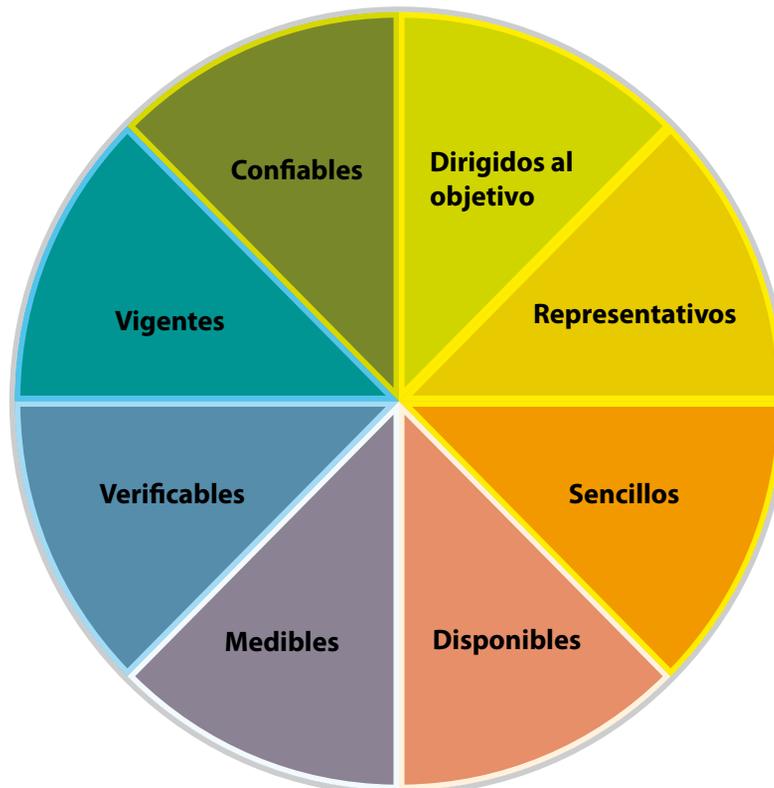
## INDICADORES ESTRATÉGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Los indicadores sirven para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados por la Administración Tributaria, deben medir únicamente los resultados y no el proceso por medio del cual se llegó al mismo. Algunos indicadores se refieren a un objetivo o pueden incluir la relación entre dos o más objetivos. Al mismo tiempo, un objetivo puede requerir más de un indicador.

Deben ser:

- Dirigidos al objetivo
- Representativos
- Sencillos
- Disponibles

### Los Indicadores Estratégicos deben ser:



- Medibles
- Verificables
- Vigentes
- Confiables

## METAS

Son la expresión cuantificada del objetivo funcional, el valor numérico deseado de los indicadores asociados al objetivo en un tiempo especificado. Representan la medida cuantitativa en un tiempo dado. Una meta es el parámetro de los resultados y permite evaluar los avances logrados respecto al objetivo funcional.

## TÁCTICAS

Las tácticas determinan caminos a seguir para lograr los objetivos funcionales. Ayudan a amortiguar las amenazas y superan las debilidades internas.

Los objetivos funcionales son el *qué*; las tácticas son el *cómo*. Son líneas de acción que se operan a través de proyectos y programas.

Ejemplo de Tácticas:

Rediseñar el sistema de atención a contribuyentes, apoyado por tecnología de telecomunicaciones y computación avanzada y una reeducación a todo el personal que atiende directamente al público.

## RECAUDACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica se hace para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión a través de una estrategia o "carta de navegación" de la que se derivan los objetivos generales y las políticas institucionales, ésta tiene que ver con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos. En este orden de ideas, para las administraciones tributarias, se puede concebir una estructura orgánica "tipo" para dar sentido,

rumbo y orientación a todas las actividades que se lleven a cabo cotidianamente en las diferentes áreas o departamentos de la institución, así como al trabajo y esfuerzo que realizan y aplican sus directivos, mandos medios y personal operativo.

La delimitación de áreas que se encarguen de ejercer las facultades y atribuciones que la legislación fiscal y administrativa establece en materia de administración de ingresos está contenida en una estructura orgánica tipo.

En este sentido se puede adoptar un modelo de referencia que permita considerar elementos mínimos que deben razonarse en el diseño organizacional. Estos elementos son:

- El concepto de Gestión a imprimir a la administración de ingresos
- Objetivos y estrategias de la administración de ingresos
- Consideración de la totalidad de fuentes de ingresos que se deben administrar.
- Comprensión de todas las funciones, actividades y tareas implicadas en el proceso de administración tributaria.
- La operación en todos los niveles orgánicos centrales y desconcentrados.
- Sistemas, Hardware e infraestructura de comunicación en la administración de ingresos.

Los planteamientos anteriores implican reconsiderar la operación de las áreas de atención y servicios a contribuyentes, así como la de recaudación, revisar y adecuar las labores de control de obligaciones y cobranza.

## LOS OBJETIVOS DE LA RECAUDACIÓN ESTRATÉGICA

Bajo las premisas anteriores, respecto al concepto de gestión a imprimir en la administración tributaria, se considera que ésta debiera tender a alcanzar los siguientes objetivos y definir estrategias en el sentido que se ejemplifica en el esquema siguiente:

## OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

<b>CONSOLIDAR UNA ORGANIZACION DE SERVICIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ ESPECIALIZAR LA ATENCION A CONTRIBUYENTES</li> <li>➔ MODERNIZACION TECNOLOGICA PARA ATENCION Y SERVICIOS AL CONTRIBUY.</li> <li>➔ SIMPLIFICACION</li> <li>➔ CALIDAD EN LA GESTION DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE</li> <li>➔ PROFESIONALIZAR LA ASISTENCIA A CONTRIBUYENTES</li> </ul>
<b>ELEVAR LA CALIDAD DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ LIBERAR EL POTENCIAL DE GESTION REGIONAL Y LOCAL, ENCADENADO POR RESTRICCIONES DE NATURALEZA CENTRALISTA.</li> <li>➔ ACTUACION SOBRE LA BASE DE UN ESQUEMA DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y UN CONTROL EFECTIVO DE GESTION</li> <li>➔ APLICACION DE NUEVA TECNOLOGIA INFORMATICA</li> <li>➔ CAMBIO EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL</li> </ul>
<b>OPTIMIZAR EL CONTROL TRIBUTARIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ REVISION Y MODERNIZACION DEL MARCO JURIDICO DE LA LABOR FISCALIZADORA</li> <li>➔ FORTALECER LAS ACTIVIDADES DE PROGRAMACION Y SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES</li> <li>➔ ELEVAR LA CALIDAD DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA</li> <li>➔ CONTROLAR LA ECONOMIA INFORMAL</li> <li>➔ FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN SANCIONATORIO Y DE TIPIFICACION DE DELITOS</li> </ul>
<b>APLICAR EstrictAMENTE LAS LEYES TRIBUTARIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ ALCANZAR AUTONOMIA PARA APLICAR LA LEY: DE FORMA GENERAL Y SIN DISCRIMINACIONES</li> <li>➔ PROMOCION DE LA ETICA PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA</li> <li>➔ PROMOCION DEL CONOCIMIENTO DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA</li> </ul>
<b>IMAGEN POSITIVA DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ PROMOCION DE LA IMAGEN DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA</li> <li>➔ LOGRAR QUE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA APOYE EFICAZMENTE LA PROMOCION DEL DESARROLLO</li> </ul>

### LA ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La definición de la estructura orgánica de una administración tributaria debe prever la asignación a unidades específicas de las actividades y procesos que requieren para:

- Percibir la totalidad de ingresos que establece la legislación fiscal estatal.
- Percibir la totalidad de ingresos que establece la coordinación fiscal.
- Ejercer las funciones y atribuciones de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

De la misma forma, la definición de la estructura orgánica tipo debe prever que la totalidad de funciones de administración tributaria que deben realizarse, estén asignadas a una unidad orgánica. Esta asignación debe considerar la naturaleza de cada actividad para ubicarla de acuerdo al nivel orgánico que le corresponde, sea esta, de naturaleza directiva de coordinación u operativa.

Es necesario también prever las interacciones entre la administración de ingresos y otras áreas de la propia Secretaría de Finanzas, del Gobierno del Estado o del otro nivel de gobierno.

Con estos elementos se busca fortalecer la descentralización operativa hacia oficinas recauda-



doras, perfeccionar el control de gestión que posibilite la delegación de facultades y decisiones en materia de servicios y atención al contribuyente, generar los procesos requeridos para hacer más eficiente el control tributario, todo ello para lograr los objetivos y estrategias planteadas.

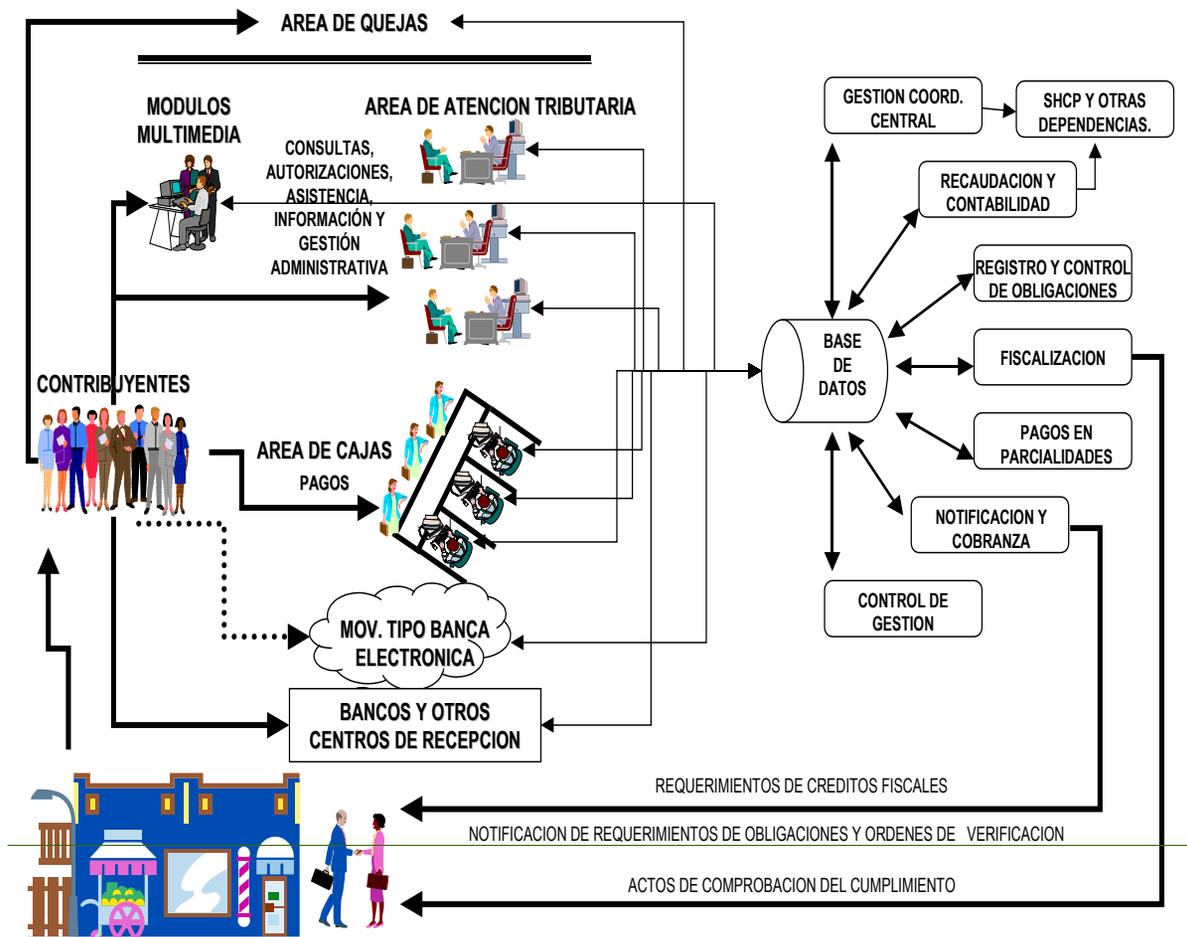
Es importante señalar que una administración tributaria también debe contar con las redes necesarias para comunicación en línea y los equipos con la capacidad suficiente para conformar una estructura de redes de operación de acuerdo a los niveles requeridos, de esta forma la organización dispondrá de mayores procesos automatizados y obviamente de otros requerimientos de organización interna permitirán una

mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de las funciones tributarias.

### CONCLUSIÓN

La planeación estratégica para la recaudación tributaria tiene un papel fundamental en la modernización administrativa de estas instituciones públicas, ya que éstas requieren establecer acciones programadas a diferentes plazos para consolidar su realización. Es un proceso directivo de reflexión y análisis mediante el cual se identifica la razón de ser de la Administración, guía el establecimiento de los propósitos y resultados esenciales y vincula su operación con los objetivos establecidos en las políticas públicas de Ingresos.

## DISEÑO GENERAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Este proceso permite determinar, a través de la definición de los elementos clave, la dirección que deben seguir las Administraciones Tributarias en sus líneas de acción para el logro de sus objetivos propuestos. Por esto la Planeación Estratégica se plantea como un sistema que sirve para dar un orden a lo relacionado con las decisiones y acciones a través de la generación y desarrollo de un proceso de pensamiento estratégico.

El solo hecho de establecer una visión, definir la misión, planificar y determinar objetivos, influye positivamente en el desempeño de la administración tributaria.

Como sistema, la planeación estratégica permite visualizar los procesos de la administración tributaria como una serie compleja de elementos entrelazados e interconectados en forma dinámica, incluyendo sus entradas, procesos, salidas, circuitos de retroalimentación y el ambiente.

Andrés Miranda Espinosa es Licenciado en Psicología por la UNAM; Especialista en Desarrollo de Proyectos por el ITAM; Especialista en Desarrollo Organizacional y Actualización de Impuestos por el SAT; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC.