



Inteligencia artificial en la fiscalización: tendencias recaudatorias municipales, estatales y federales de México

Cristian Omar Alcantar López
Gerardo Flores Ortega
Eduardo Martínez Robles



Colección
**Derecho Tributario
y Fiscal**



Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco



ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktirant@tirant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL
EN LA FISCALIZACIÓN: TENDENCIAS
RECAUDATORIAS MUNICIPALES,
ESTATALES Y FEDERALES DE MÉXICO**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- María José Añón Roig**
*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*
- Ana Cañizares Laso**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*
- Jorge A. Cerdio Herrán**
*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*
- José Ramón Cossío Díaz**
*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*
- María Luisa Cuerda Arnau**
*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*
- Manuel Díaz Martínez**
Catedrático de Derecho Procesal de la UNED
- Carmen Domínguez Hidalgo**
*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot**
*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*
- Owen Fiss**
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*
- JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED
- JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*
- LUIS LÓPEZ GUERRA**
*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- Ángel M. López y López**
*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*
- Marta Lorente Sariñena**
*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*
- Javier de Lucas Martín**
*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*
- Víctor Moreno Catena**
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- Francisco Muñoz Conde**
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*
- Angelika Nussberger**
*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*
- Héctor Olasolo Alonso**
*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*
- Luciano Parejo ALFONSO**
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*
- Consuelo Ramón CHORNET**
*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*
- TOMÁS SALA FRANCO**
*Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social de la Universidad
de Valencia*
- Ignacio Sancho Gargallo**
*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*
- ELISA SPECKMAN GUERRA**
*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*
- RUTH ZIMMERLING**
*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA FISCALIZACIÓN: TENDENCIAS RECAUDATORIAS MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES DE MÉXICO

Cristian Omar Alcantar López

Gerardo Flores Ortega

Eduardo Martínez Robles



tirant lo blanch
Ciudad de México, 2025

Copyright ® 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex.

Este libro será publicado y distribuido internacionalmente en todos los países donde la Editorial Tirant lo Blanch esté presente.

© Cristian Omar Alcantar López
Gerardo Flores Ortega
Eduardo Martínez Robles

D.R. © 2025, Universidad de Guadalajara
Avenida Juárez 976,
Colonia Centro, C.P. 44100, Guadalajara,
Jalisco, México.
ISBN electrónico 978-607-581-850-4

© TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Colonia Hipódromo, Cuauhtémoc,
CP 06100, Ciudad de México
Tel: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 979-13-7010-527-3

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com.
En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Uno de los principales cometidos de los gobiernos es fomentar el desarrollo económico y social. Para lograr este objetivo, es fundamental que dispongan de unos mecanismos de recaudación fiscal adecuados. Solo así la autoridad podrá cumplir su deber de eficientar la fiscalización para impulsar las finanzas públicas.

La inteligencia artificial es una tecnología disruptiva que ha incidido de manera significativa en el funcionamiento de la Administración tributaria, y ha modificado aspectos esenciales de los procesos de gestión, inspección y recaudación de los tributos públicos que implementan las autoridades.

El Centro de Investigación en Estudios Fiscales (CIEF), integrado en la División de Contaduría del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, se configura como un espacio cuyo principal objetivo es el fomento del análisis, el debate y la generación de conocimiento en las distintas áreas de los estudios fiscales.

El CIEF impulsa 10 líneas de generación y aplicación del conocimiento de indiscutible relevancia en el ámbito económico y social. Entre estas líneas de investigación se ubica «Inteligencia fiscal y financiera». En este marco, los tres autores del presente volumen, profesores investigadores del CIEF, desarrollaron esta investigación, que analiza la implementación de la inteligencia artificial en los procesos de fiscalización y sus efectos en la recaudación.

Confiamos en que esta obra científica del CIEF cumpla con sus propósitos y sea considerada una guía para la reflexión por las personas interesadas en los temas fiscales y en la formulación de propuestas y alternativas orientadas a abordar las problemáticas sociales.

Mtro. Ramiro Torres Torres
Director del CIEF.

Índice

PRÓLOGO	11
---------------	----

Capítulo I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Introducción a la Administración Pública	13
1.2. La Administración Pública como ciencia o disciplina	15
1.3. La Administración Pública y sus diversas conceptualizaciones	19
1.4. Objeto de estudio de la Administración Pública.....	22
1.5. Elementos y funciones de la Administración Pública.....	26

Capítulo 2.

GOBERNANZA

2.1. Gobernanza.....	33
<i>Variables principales</i>	36
<i>Variables secundarias</i>	37
2.2. Racionalidad administrativa.....	41
2.3. Gobierno abierto	44

Capítulo 3.

GESTIÓN PÚBLICA

3.1. La gestión pública: nuevos paradigmas	55
3.2. La gestión pública en un contexto de transformación	59
3.3. Recursos de la gestión pública.....	64
3.4. Planeación estratégica, presupuesto por resultados, ejecución, seguimiento y evaluación, y rendición de cuentas: procesos de la GP.....	67
3.5. Las tecnologías de la información y las comunicaciones como elementos de la gestión pública	70

Capítulo 4.

COORDINACIÓN FISCAL, FISCALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

4.1. Coordinación en materia fiscal: el caso de México.....	75
4.2. La fiscalización	79
4.3. Atribuciones de fiscalización y comprobación de la autoridad tributaria en México	81

4.4. La implementación de la inteligencia artificial en los procesos de fiscalización del SAT en México	88
--	----

Capítulo 5.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

5.1. Resultados.....	93
CONCLUSIONES.....	119
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ABREVIATURAS.....	141

PRÓLOGO

Tengo el agrado de prologar la presente obra, una investigación desarrollada por Cristian Omar Alcantar López, Gerardo Flores Ortega y Eduardo Martínez Robles que forma parte de la producción científica del Centro de Investigación en Estudios Fiscales.

En un contexto cambiante, los estudios en materia fiscal resultan imprescindibles y deben ser impulsados a través del establecimiento de líneas de investigación que se apeguen a las necesidades de conocimiento del presente y den respuesta a las demandas de los tiempos actuales. Este libro cumple sobradamente con este propósito, dado que está integrado en la línea de generación y aplicación del conocimiento denominada «Inteligencia fiscal y financiera».

El sistema fiscal en México está experimentando una profunda transformación que exige la redefinición de sus procesos. Las tecnologías emergentes, en específico la inteligencia artificial, han impactado significativamente en áreas clave como la fiscalización y la recaudación de las contribuciones.

El volumen presenta los nuevos enfoques de gestión introducidos en la Administración Pública —entre ellos, la nueva gobernanza y los gobiernos abiertos— y ofrece relevantes aportes teóricos derivados del análisis de la intersección entre la inteligencia artificial y los procesos de fiscalización.

Los hallazgos de la investigación brindan al lector una visión integral de las tendencias recaudatorias municipales, estatales y federales durante el periodo 1993-2023, y propician la reflexión sobre la importancia de la implementación de la inteligencia artificial en los procesos de recaudación.

Sólo queda señalar que esta obra está llamada a ser un referente para entender las nuevas formas de la gestión fiscal y una guía para profesores, investigadores y profesionales del sector,

así como para cualquier persona interesada en el futuro de la fiscalización y la recaudación impositiva.

Mtro. Gustavo Alfonso Cárdenas Cutiño
Director de Finanzas de la Universidad de Guadalajara

Capítulo I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Históricamente, la Administración Pública (AP) ha sido concebida como un conjunto de entidades y actividades a través de las que los gobiernos implementan las políticas y los servicios públicos.

El origen de la AP se remonta a las civilizaciones más antiguas, entre ellas las de los sumerios, los hititas, asirios, los caldeos y los persas, en las que se tiene registro del desarrollo de actividades administrativas básicas en los ámbitos religioso, jurídico y legislativo, por señalar algunos.

La administración es una de las funciones que asumen los gobiernos para propiciar el desarrollo de las sociedades y garantizar el bienestar de los gobernados. El gobierno es, responsable de llevar a cabo los procesos de orden administrativo desde los organismos públicos, que son inherentes al concepto de AP.

En este sentido, puede afirmarse que una buena Administración pública es aquella en la que los gobernantes y servidores públicos que la dirigen satisfacen las demandas y las necesidades de la población a través del ejercicio de sus competencias (Silva & Sánchez, 2021).

Lógicamente, existen diversas perspectivas sobre la orientación, el rol, el propósito y el objeto de la AP en el marco de los Estados¹, que generalmente están vinculadas al enfoque teórico desde el que se analiza la naturaleza de su actividad.

1 El Estado es un concepto político que hace referencia a una forma de organización social integrada por instituciones públicas que regulan la vida y las actividades de una colectividad en el marco de un mismo territorio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f.).

La AP ha experimentado una profunda evolución a lo largo de la historia. En específico, durante la etapa que media entre los siglos XV y XVIII se establecieron los ejes rectores de la organización de los Estados nación (Malagón, 2003) y de la AP en sentido moderno.

Respecto a esta evolución, White (1999) hace referencia a los esfuerzos realizados a mediados del siglo XX, que se concretaron en la ampliación de las funciones de la AP para hacer frente a la cuestión social y la apertura de los Estados² como administradores públicos orientada a la inclusión en términos igualitarios de todos los ciudadanos en la sociedad.

Los países europeos³ son reconocidos como los impulsores de este tipo de AP. Se trata de una AP sustentada en el fomento de principios encaminados a generar cambios en la gestión pública y en las estructuras político-administrativas, modificaciones que dieron lugar al surgimiento de nuevas formas de gobierno en las que el sector público adquirió un peso más significativo que en los siglos precedentes.

Estas formas de gobierno son consideradas como un:

fenómeno real y objeto de estudio desde los albores de las primeras civilizaciones, confundiendo y mezclando con otras actividades de diversa naturaleza. En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples el jefe o gobernante es quien mantiene el poder capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno (Gladden, 1989, p. 7)

Con respecto a esta actividad de los Estados, White (1999) señala que este proceso debe ser analizado como «una secuencia

2 En el caso de México, el Estado está conformado por cuatro componentes: 1) el gobierno, 2) la sociedad, 3) el territorio y 4) la legislación modulada por los principios fundamentales del Estado de Derecho, que lo legitima y permite la organización y la división de poderes (Gobierno de México, s.f.).

3 Para algunos autores, entre ellos Pardo (2000), en la construcción de la AP mexicana influyeron decisivamente las tradiciones estadounidenses y francesa, que propiciaron la reflexión, el análisis y el debate sobre evolución histórica de las estructuras institucionales que rigen las sociedades.

ininterrumpida de desarrollo» referida a los distintos niveles de autoridad como parte de un contexto integral, de modo que la AP debe ser concebida como la actividad consistente en la gestión de los recursos públicos, humanos y materiales, dirigida a alcanzar los objetivos del Estado. El autor señala la necesidad de que el análisis de la AP profundice en las actividades prácticas del sector público. Desde esta perspectiva, también es exigible un esfuerzo teórico de largo alcance encaminado a considerar a la Administración Pública como ciencia o disciplina social.

1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA O DISCIPLINA

El tránsito de la «etapa ortodoxa» de la AP, caracterizada por la estricta separación de la función política (determinación de los objetivos y las políticas) y la función administrativa (ejecución de las políticas), a la etapa en la que esta distinción de funciones se difumina constituye una de las modificaciones más sustanciales en las ciencias políticas y sociales. Esta evolución pone de manifiesto la obsolescencia de la teoría «del proceso y la caducidad de los principios de una pretenciosa, pero utópica, ciencia administrativa» (Guerrero, 1982, p. 83).

Para González (2004), no resulta sencillo considerar a la AP como ciencia⁴, dado que todo intento de determinar el objeto, el método y la relación entre ambos resulta problemático. El mismo autor añade que esta dificultad radica en «el papel que la dicotomía política-administración ha jugado en la definición del carácter científico de la Administración Pública» (p. 163).

4 Tamayo (2000) define en términos generales la ciencia como «el conjunto de conocimientos racionales, ciertos y probables, obtenidos metodícamente mediante la sistematización y la verificación y que hacen referencia a objetos de la misma naturaleza» (p. 65). Para la Organización de las Naciones Unidas (1978), la ciencia está directamente vinculada con la producción, la promoción, la difusión y la aplicación de los conocimientos científicos y técnicos en todos los campos de la ciencia y la tecnología.

Bahena (1985) refuerza este argumento y señala que la AP no puede concebirse como ciencia dotada de una lógica común, dado que «no existe en ella el condicionamiento mutuo entre el objeto y el método que es característico de cada una de las ciencias tal como se entienden normalmente» (p. 28).

En la misma línea, Mosher (1957) subrayó la pertinencia de separar un área de interés y una disciplina; a su juicio, no puede atribuirse a la AP el estatuto de ciencia y debe ser tratada como un sector de estudio.

Con respecto a esta cuestión, Sánchez (2009) presenta un análisis que permite identificar «el punto de inflexión» que tuvo lugar a partir de los debates en los que se hizo hincapié en la cientificidad de la disciplina.

En relación con esta afirmación, Parker (1965) reflexiona sobre la polaridad con la que se abordaba el tema. Si unos hablaban de cientificidad, otros señalaban el escaso alcance y la limitada técnica de la materia y auguraban el final de la concepción de AP como ciencia o disciplina.

En ese sentido Dahl (1979) aborda la polémica a partir de los argumentos presentados por aquellos que cuestionaban el carácter científico de esta materia, para quienes los principios de la Administración Pública sólo debían ser tomados en consideración como proverbios.

En sentido contrario, Guerrero (1986) argumenta que las razones que justifican su consideración como una ciencia en desarrollo teórico remiten a la necesidad de orientar de manera correcta las funciones de gobierno mediante la transparencia y el reforzamiento de su organización formal.

Por su parte, Fernández (2016) la caracteriza como una ciencia con pautas normativas establecidas en el espectro de las ciencias prácticas que apuntan hacia el deber ser, pero también la relacionan con la ciencia formal, dado que centra su atención en la eficiencia de la actuación de la AP en la sociedad.

Sobre este debate, Bonin (1834) percibe su evolución como ciencia desde un análisis de las relaciones sociales y los mecanismos para salvaguardar el bien común.

La Ciencia Administrativa es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La Ciencia Administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mínimas que encaminan dichas relaciones al interés común (p. 36).

Con estos antecedentes, el análisis recayó en nuevas áreas del conocimiento que tomaban como base de estudio la organización y las funciones de gobierno, enfoque que establecía una transformación de la actividad científica, centrada en los temas sociales, entre ellos la actividad de la AP.

No obstante, algunos estudios sobre la administración en el sector público (SP) se enfocaron en la actividad ordinaria, así como en los procesos de las instituciones de gobierno; otros, en cambio, generaron aportes teóricos que propiciaron su consolidación como ciencia (González, 2004).

Para Aguilar (1983) la AP es una institución longeva con un rol determinante. No obstante, como disciplina⁵ científica se desarrolla a través de un proceso de progresivo fortalecimiento, aun cuando existían algunos antecedentes históricos.

Desde esta perspectiva, esta área del conocimiento se considera una disciplina con un espacio científico específico que, dada su naturaleza, guarda una estrecha relación con otros campos de las ciencias sociales, entre ellos la economía, sociología y la ciencia política.

Estos vínculos, especialmente el nexo entre los procesos políticos y las funciones de la gestión pública, generan un interés especial en el estudio de la AP, y serían suficientes para dar so-

5 La disciplina científica tiene ciertas peculiaridades en torno al universo de las «cosas» desde un único punto de vista específico, y concentra su enfoque en unos pocos «atributos» de las cosas, dejando fuera de su campo de investigación todos los demás atributos, entre ellos sus propiedades y relaciones (Grisolia, 2016).

porte a «la existencia de una disciplina científica que la tenga por objeto exclusivo» (Barrera, 2010, p. 40).

Molina (2017) sostiene que el objeto de estudio puede ser una situación conjunta que tiene origen en un fenómeno natural y universal o, en su caso, un ámbito político, pero que ambas perspectivas tienden a confirmar la posibilidad de conformar una disciplina social o científica.

Para Chevallier & Loschack (1986) la AP es interpretada como una ciencia que se ocupa de un hecho político que no es equiparable a las instituciones de tipo privado, dado que ambas esferas tienen fines, lógicas y funciones diametralmente distintas.

En el mismo sentido Pardo (2000), defiende su estatuto científico, sustentado, afirma en autor, en lineamientos particulares que determinan su estudio, entre los que destacan los rasgos característicos de la ciencia administrativa tradicional, identificados con el rol protagónico atribuido al derecho.

De ahí surge la necesidad de estudiar las actividades de gobierno desde un enfoque administrativo y público, que se convierte en una prioridad desde el momento en que el trabajo gubernamental tiene importantes implicaciones en las condiciones de vida y el desarrollo de los administrados.

Desde esta perspectiva, la AP comprendida como disciplina social se ha encargado de reflexionar, analizar y estudiar las funciones de gobierno partiendo de la necesidad de organizar a sociedades en proceso de crecimiento dentro de territorios extensos y de-mandantes.

Esta perspectiva es confirmada por De la Paz (2017), quien apunta que la AP concebida como disciplina ha evolucionado al compás de los cambios sociales y la transformación del Estado, aun cuando reconoce que existe un intenso debate sobre su «sentido, alcance teórico, ideológico, técnico y político» (p. 18).

En ese sentido, las acciones de gobierno vehiculadas por la AP se convierten en una determinante imprescindible para los Estados, y son, además, un área de oportunidad para que los gobiernos cumplan con las obligaciones asumidas con los ciudadanos.

1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DIVERSAS CONCEPTUALIZACIONES

Es importante iniciar este apartado señalando que, etimológicamente, el término AP es una conjunción de palabras que hacen referencia a la prestación de servicios a los ciudadanos o, dicho de otro modo, al público, razón por la cual el concepto está vinculado a la satisfacción de necesidades de la colectividad.

Por este motivo, presentaremos algunas definiciones que permitirán establecer distintos criterios y enfoques relacionados con el concepto de AP, teniendo presente que algunos autores han señalado que definir este término es una tarea compleja.

Para Guerrero (2019) la AP está conformada por una serie de potestades atribuidas al Estado. Desde ese punto de vista, el autor sostiene que la administración es una competencia de los gobiernos y que solo de esta manera puede ser interpretada a partir del mismo Estado.

De la Paz (2017) la define como un área de conocimiento que versa sobre una actividad dinámica que recurre a diversas metodologías para alcanzar sus objetivos, lo que implica la utilización de «técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos financieros y materiales» (p. 18).

Para MacCudy (1973) la definición debe ser analizada desde un enfoque cognitivo amplio que permita discernir la organización y la ejecución de la actuación pública desarrollada por los gobiernos. La aportación de esta definición, generada en la década de los setenta, es el énfasis en las dimensiones de interacción y ejecución que caracterizan a la AP.

Muñoz (1973) define la AP como «la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político» (p. 26).

Por su parte, Carrillo (1982) señala que la AP debe definirse en el marco de un contexto integral; en este sentido, sostiene que se trata de:

sistema dinámico-integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recur-

sos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada (p. 6).

Esta definición comprende una serie de elementos importantes para el buen desarrollo de las funciones de gobierno y permite comprender todos los aspectos relevantes de su actividad y su funcionamiento.

En seguimiento, Galindo (2000), concibe la AP como el conjunto de actividades desarrolladas por un órgano de gobierno, fundamentalmente la prestación de bienes y servicios orientada a generar los mejores resultados para la satisfacción de la población.

De acuerdo con Gabin & Escudero (2009), la AP:

está formada por un conjunto de organismos que actúan bajo las órdenes del Poder Ejecutivo. Estos organismos son los encargados de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para que se cumplan las leyes, fomentar los intereses públicos y resolver las reclamaciones ciudadanas. (p. 2)

Estos autores definen la AP como una herramienta básica de los gobiernos sustentada en una jerarquización de poderes que desarrollan sus funciones —normativamente determinadas— para satisfacer las necesidades de los gobernados.

En términos similares, Molina (2017) hace hincapié en el origen político y público de la AP, y señala que «todas sus configuraciones están relacionadas con fenómenos colectivos de poder donde está en juego la conducción política de las sociedades» (p. 38). La AP está, por tanto, ligada a procesos jerárquicos y de gobierno que cumplen fines establecidos a través de acciones políticas orientadas a beneficiar a los ciudadanos.

Sánchez (2001) realiza una interesante síntesis de definiciones y sugiere los siguientes enunciados para caracterizar a la AP:

- Es la actividad constante que permite al Estado lograr sus propósitos.
- Es la imagen de la autoridad en una función que «inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza».

- Es el Poder Ejecutivo con todos los elementos que lo integran.
- Tiene como objetivo satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- Es una herramienta trascendental del Estado para realizar las actividades a las que el gobierno está obligado.
- Es un elemento fundamental para el diseño y la proyección de políticas públicas (PP), dada su relación con los asuntos que conciernen a la ciudadanía.
- La AP, entendida como ciencia social en evolución, tiene como finalidad el estudio, el análisis y la sistematización de las acciones del gobierno (p. 122).

En relación con estos puntos, Canel (2018) señala que la AP está vinculada a la gobernanza y al desarrollo de las actividades encaminadas a lograr la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Sin embargo, precisa que gobierno y Administración Pública no son sinónimos, dado que el primero es un órgano constitucional que emana del congreso, mientras que la AP es una estructura permanente que tiene la función de servir a los administrados.

Una definición más de la AP es la que propone Fernández (2006), que la identifica como un campo del SP a través de la que el gobierno cumple con sus responsabilidades mediante la prestación de servicios, la realización de obras públicas y de otras acciones que inciden en la vida de la población.

En relación con estas definiciones y desde otra visión, Molina (2017) señala que la AP debe incorporar modelos innovadores que transformen las acciones de gobierno con el propósito de encontrar nuevas ideas y formas prácticas para desarrollar sus cometidos.

Partiendo de un enfoque amplio, Acosta (2002) define la AP en estos términos:

La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos per-

sonales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos (p. 263).

La AP puede definirse de forma genérica como la actividad integral del sector público en la que el Estado utiliza a la Administración Pública como herramienta para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera organizada y responsable a través de la prestación de bienes y servicios públicos.

Las definiciones expuestas ofrecen elementos suficientes para entender la evolución del concepto y propician un cambio en la percepción tradicional de la AP que da origen a una gobernanza de nuevo modelo basada en una expectativa de gestión pública distinta.

Por ello, es necesario establecer las acciones y los elementos que deben ser considerados por las autoridades para realizar sus funciones y satisfacer las necesidades colectivas. No obstante, existe la posibilidad que determinadas circunstancias impidan el cumplimiento de las acciones enumeradas en las definiciones señaladas con anterioridad, con la justificación del gobierno en algunas de-terminantes que obstaculicen su avance y seguimiento.

1.4 OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En México, la AP ha adolecido de una falta identidad derivada de las divergencias sobre el objeto de estudio⁶. Como señala Aguilar (1983) no ha existido el consenso necesario en torno a su delimitación. No obstante, este autor observa que durante las últimas décadas se ha generado un gran dinamismo que ha permitido enderezar la investigación respecto al campo de estudio.

⁶ En este punto, es importante precisar qué se entiende por objeto de estudio. Para Cohen & Gómez (2019) «es la resultante de la intersección entre el problema que instala la necesidad de avanzar a través de un proceso de investigación y los conceptos, sus definiciones y relaciones que otorgan sentido al objeto y que hacen a su interpretación y comprensión» (p. 27).

Como reflejo de esta diversidad, la concurrencia de diferentes perspectivas de análisis sobre el objeto de estudio «ha limitado, detenido y provocado profundas polémicas en cuanto a la naturaleza propia de la Administración Pública, su carácter de ciencia y su especificidad como disciplina autónoma e independiente de otras ciencias sociales» (Sánchez, 2001, p. 167).

En efecto, existen numerosas opiniones al respecto, y pareciera que no resulta posible precisar un solo campo de análisis. Esta división teórica es debida a los distintos enfoques desde los que se ha abordado el objeto de estudio.

Sin embargo, algunos autores señalan que el objeto de estudio de la AP puede considerarse al mismo tiempo diverso e integral. En coherencia con ello, las funciones que rigen esta actividad están interrelacionadas, y remiten a los cometidos esenciales de la Administración Pública: la planeación, la organización y ejecución de acciones por parte del Estado.

Esta afirmación queda corroborada en las investigaciones realizadas por diversos autores, entre ellos Woodrow (1856), que hizo hincapié en un solo objeto de estudio: la actividad estructurada del Estado.

De acuerdo con Ruiz (2023), «la Administración Pública, tiene por objeto una serie de acciones como la planeación, organización, dirección y control de actividades; la Administración Pública se organiza de conformidad con los principios organizacionales de la centralización, la desconcentración, la descentralización y la sectorización» (p. 65).

Para Molina (2017), «la Administración Pública se ocupa del estudio de fenómenos público-políticos articulados a través del Estado en acción en sus componentes de organizaciones públicas, de gobierno, de PP, de dominación y gestión, que no son comprensibles sin atender a los procesos desatados por el gobierno y el Estado en sus relaciones con la sociedad» (p. 38).

Estos enfoques subrayan que resulta fundamental tomar en consideración aquellas funciones de la Administración —particularmente, la planeación y la organización— que permiten obtener y distribuir los recursos para satisfacer las necesidades sociales.

Sin embargo, Barreto (2010) señala que la AP no puede considerarse un solo objeto de estudio, debido a que está conformada por personas⁷ cuyos intereses, en ocasiones, pueden ser distintos a los de la misma organización, los ciudadanos o las dirigencias políticas.

En esta línea de reflexión, los elementos del objeto de estudio deben tener una cobertura más extensa y contemplar la interacción y la convergencia entre las autoridades y los individuos que se desenvuelven en un mismo marco espaciotemporal.

Para Guerrero (2019), el objeto de la Administración Pública es el servicio a la colectividad, dado que la continuidad y el desarrollo de las sociedades es lo que justifica la existencia del gobierno y las responsabilidades que asume. En ese sentido, el autor argumenta que «la Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen» (p. 39). Estas actividades forman parte de las atribuciones estatales y normalmente son desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, especialmente por el poder de mayor nivel jerárquico, es decir, el Ejecutivo.

Desde esta perspectiva, el objeto de estudio está integrado por diferentes campos. Para Sánchez (2001), el objeto puede interpretarse de distintas formas:

- a) El Estado
- b) El gobierno
- c) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial⁸
- d) La teoría organizacional
- e) Las políticas públicas

7 Para la sociedad, la Administración Pública es un medio y no un fin de la autoridad. Los ciudadanos esperan la eficiencia de su actividad desde este prisma.

8 En el caso de México, existen tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno tiene sus propias facultades y responsabilidades, su espacio de acción y su propia estructura organizacional.

De esta manera, distintos componentes forman parte de la gama de elementos que deben coincidir como objeto de estudio. No obstante, en esta perspectiva sería oportuno señalar con mayor énfasis a los ciudadanos.

Con relación a esta idea, Barrera (2010) indica la existencia de un factor ordinario en común, dado que las relaciones y actividades integran el ejercicio de la autoridad. Por ello, es habitual la confusión entre las instituciones políticas y administrativas, y en ocasiones entre sus integrantes.

Desde esta óptica, Gabin & Escudero (2009) observan que la AP es un entramado institucional clave para construir y mantener el Estado de Bienestar, es decir, para que las demandas sociales sean atendidas por las autoridades correspondientes.

En efecto, las demandas, los problemas y las necesidades de los ciudadanos deben ser resueltas por los gobiernos; por ello, la AP es una herramienta trascendental para el buen funcionamiento de los gobiernos.

Sobre este punto, Gómez (2016) sostiene que esta situación obedece al desarrollo institucional de los gobiernos, en el que, a su juicio, influyen dos factores: los cambios experimentados por el pensamiento administrativo a través del tiempo y las diferentes corrientes doctrinales, que han propiciado la elaboración de diversas definiciones e interpretaciones de la AP.

Desde esta óptica, el objeto de estudio está en constante evolución, como puede observarse a través del análisis de las funciones que los gobiernos han asumido a través del tiempo, desde la reglamentación, el estímulo o la coordinación hasta el financiamiento. En este sentido, puede afirmarse que la AP experimenta un proceso de transformación derivado de los nuevos objetivos fijados por los gobiernos actuales.

Esta dinámica ha generado progresos en la actividad de la AP. Como señala Alcantara (2020):

los avances en la Administración Pública registrados como consecuencia de la expansión de los Estados de Bienestar, o de formas de Estado similares, que conllevaban cierta expansión del gasto público, con la consiguiente ampliación de la burocracia y de las capacidades estatales, configuraban programas de actuación novedosos (p. 268).

Al respecto, Martínez (2008) observa que el desarrollo del campo de la AP en los últimos años ha exigido cambios en las funciones estatales y en las PP, configurando una visión orientada hacia la consecución de tres metas:

- Cobertura de servicios públicos
- Incremento en los recursos financieros
- Rediseño de las estructuras organizacionales

Estas metas adquieren un rol determinante en el quehacer del gobierno. Sin embargo, es importante matizar que no resulta posible precisar el objeto de estudio en una definición si el análisis de los gobiernos se lleva a cabo desde una perspectiva dinámica que da cuenta de la evolución constante de sus actividades.

15. ELEMENTOS Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez expuestas tanto las distintas definiciones como las diversas perspectivas del objeto o campo de estudio, es necesario referir y analizar los elementos de la Administración Pública.

Para la Organización de las Naciones Unidas (1962), las Administraciones públicas deben desarrollar sus funciones priorizando el interés de la sociedad, y ser partícipes de su entorno, sus problemas y sus necesidades. Por tal motivo, sus acciones deben contemplar una serie de elementos que converjan entre sí.

No obstante, Hood (1991) señala que los elementos que han sido identificados durante las últimas décadas como de la AP fueron determinantes en el pasado, pero que actualmente resultan parcialmente obsoletos, dado que dan cuenta de una AP antigua, lenta y tradicional. El autor considera que estos elementos son la legislación, que establece las directrices de actuación de la Administración, la burocracia, que asume un rol preponderante en la toma de decisiones y en el diseño y la aplicación de las PP, y el cumplimiento por parte del gobierno de la obligación de elaborar los presupuestos anualmente.

Guerrero (2019) subraya que la Administración Pública debe desarrollar sus tareas desde un prisma social que privilegie los fines colectivos e individuales. El Estado se obliga a cumplir estos

objetivos a través de la puesta en práctica de los elementos de la AP.

Para Moriconi (2011), la existencia de los elementos de la AP es esencial en el servicio público. Generalmente, estos componentes son contemplados como un conglomerado de organismos proveedores de servicios primordiales. El autor señala cuatro particularidades:

1. El rol del gobierno como garante principal.
2. El gobierno como generador de soluciones para las problemáticas sociales.
3. La democracia como soporte que legitima la actividad del Estado.
4. La función del gobierno priorizando la igualdad.

Desde esta óptica, los elementos de la AP han jugado un rol determinante para el cumplimiento de las funciones sociales, entre las que se deben considerar distintos aspectos que, unificados, permiten alcanzar el bien común. D'Alberti (2012) relaciona el concepto de función con la idea de propósito y señala que el ejercicio de las funciones administrativas debe orientarse al logro de metas públicas.

Entre los elementos destacados en diferentes investigaciones, un posible análisis y explicación de los componentes de la AP podría presentarse de la siguiente manera:

- El órgano administrativo
- La actividad administrativa
- El propósito
- El medio

La expresión órgano administrativo hace referencia a aquellas unidades que tienen atribuciones con efectos jurídicos y que son creadas para brindar algún tipo de servicio a la sociedad.

La actividad administrativa se relaciona directamente con la obligación de las autoridades de prestar determinados servicios a la ciudadanía.

El propósito designa la finalidad de lograr el bienestar colectivo —es decir, el bien social o bienestar común— a través de la actividad que desarrollan los órganos administrativos.

Por último, el medio es el conducto mediante el que los órganos administrativos realizan sus actividades —prioritariamente, la prestación de servicios públicos— con el objetivo de lograr el bienestar general.

Molina (2017) señala que los elementos de la AP son aquellos a través de los que el Estado —esto es, los organismos públicos, la burocracia y las autoridades gubernamentales— pone en práctica las PP, los procedimientos de gestión y la vinculación gobierno-ciudadanía. Este autor precisa que la interrelación de estos elementos puede propiciar la generación de espacios de mediación, delegación y participación y dar lugar a situaciones de inconformidad en las que la sociedad formula sus demandas y exigencias a los actores y las instituciones administrativas responsables de los servicios públicos.

En este sentido, entre los elementos que deben ser considerados indispensables en el servicio público destacan la satisfacción de la población, las características de la sociedad a la que están dirigidas las actividades, la participación del Estado, el personal asignado para la ejecución de las funciones públicas y los recursos disponibles.

Desde un enfoque sistemático, Galindo (2000) apunta a la necesidad de dotar a la AP de elementos que permitan optimizar las funciones del gobierno, subrayando el primer término el soporte jurídico, dado que toda actividad del Estado debe realizarse con base en un marco legislativo. Además, este autor señala que la organización funcional para lograr las metas institucionales está integrada por tres elementos indispensables: los recursos humanos, la adquisición de materiales y el financiamiento.

Respecto a las funciones, estas son concebidas como un medio de la Administración para implementar las políticas, es decir, para poner en acción las decisiones del gobierno que han sido consideradas en el diseño de las PP.

Para Laferrière (2011), la función de la Administración pública es la acción orientada a conducir el Estado y lograr sus metas. En

este sentido, afirma que la función pública es una «función directiva» con sustento en las leyes. El autor señala que la función puede analizarse desde las perspectivas subjetiva y objetiva. El punto de vista subjetivo prioriza al ente responsable de realizar la función; conforme a esta aproximación, la función administrativa comprende las tareas del gobierno y de las entidades descentralizadas que dependen de él. Sin embargo, actualmente esta concepción es poco admisible, dado que no contempla el trabajo que pueden desarrollar otros órganos institucionales. Por su parte, el punto de vista objetivo enfatiza la modalidad de la función y las particularidades de la actividad; según esta aproximación, la actividad será considerada administrativa siempre que sea constante, específica, práctica e inmediata. No obstante, esta caracterización de la dimensión objetiva es insostenible, dado que existen actividades administrativas que no reúnen estas características. Por ello, Laferrière considera que la aproximación más adecuada es aquella que hace hincapié en la relación entre ambas dimensiones o puntos de vista,

según la cual es la función administrativa la que realizan los órganos ejecutivos y la de los otros dos poderes constitucionales el legislativo y el judicial, que no abarca en sus funciones específicas legislar, por el Legislativo, aplicar el derecho por el Judicial. En otras palabras, se puede considerar que la función administrativa es una función residual, que no es ni legislativa ni judicial. Tiene la ventaja de tener en cuenta, no el órgano que ejerce la actividad, sino el contenido o la naturaleza de la actividad, lo que es más eficiente cuando se trata de analizar qué es la función administrativa. En efecto existen entidades que desarrollan funciones administrativas, que no forman propiamente parte del Estado, como los concesionarios de servicios públicos. A su vez, existen entidades del Estado que no ejercen función administrativa, sino de otra índole, tales como hospitales (p. 131).

De acuerdo con esta perspectiva, para lograr el cumplimiento de las funciones administrativas establecidas como fines del Estado, en la AP debe predominar la acción estatal desarrollada bajo ordenamientos legales, que consiste en la ejecución de los actos materiales o normativos para casos individuales (Pardo, 2000).

En esa misma línea, Goncalves, Alberton & Paretti (2012 p. 93) subrayan que las funciones desarrolladas por la AP tienen como fundamento el principio de legalidad, «que es imperativo en relación a las acciones de los gestores públicos, determinando que solamente se puede hacer aquello que está descrito en ley y no aquello que la ley no veta» (p. 93).

En el ámbito administrativo, el principio de legalidad implica que solo el marco jurídico confiere a los funcionarios públicos las facultades y atribuciones para desarrollar sus actuaciones, previsión que brinda certeza y seguridad jurídica a los administrados (Sosa & Rey 2019).

En el desarrollo de las funciones administrativas influyen significativamente los responsables de los organismos públicos como parte de las instituciones; en ese sentido, uno de sus cometidos es la «conservación y un desarrollo lento de las necesidades históricas» (Legreid, 2005, p. 709).

La función administrativa primordial es la gestión que realizan las instituciones integrantes del Estado bajo la responsabilidad de cumplir con las demandas sociales y garantizando la comunicación entre todos los niveles de gobierno y las agencias burocráticas, que es lo que permite mantener un régimen político y social.

No obstante, es importante señalar que estas funciones deben tener una configuración más amplia. Dicho de otro modo, es importante incorporar a esta actividad funcional reflexiones sobre la misión del organismo en cuestión, los objetivos y la visión institucional del mismo.

Asimismo, esta función debe contemplar una visión más humanista de la AP, es decir, integrar valores y creencias, y transmitirlos a la ciudadanía, por lo que finalmente es el resultado de otra de las funciones de la Administración: la construcción de la sociedad.

Desde esta óptica, la AP, ha de manifestarse como un conducto para compartir valores y preferencias con la ciudadanía, dado que su actuación incide de forma directa en la sociedad (Campos, 2022).

Así, los procesos de la AP se desenvuelven en un contexto marcado por la evolución y el cambio constante en los modelos de gobierno que ha permitido la transformación de sus funciones, una mutación en la que la sociedad desempeña un papel fundamental.

Capítulo 2.

GOBERNANZA

21. GOBERNANZA

La transición hacia nuevos modelos de gobierno —caracterizados por la introducción de numerosos cambios en la forma de administrar y gestionar el SP— torna imperativo el estudio de la gobernanza desde una visión amplia que permita analizar todos los procesos en los que se ven involucrados el gobierno y la sociedad.

Esta transición marca el declive de una concepción histórica, en la que el gobierno era percibido como el eje central del poder político, para la consecución del interés colectivo y la emergencia de una nueva configuración, en la que las decisiones son el resultado de la interacción y las interdependencias entre distintos actores.

En este marco de cambio, los modelos propuestos están direccionados hacia una forma de adoptar decisiones que van más allá de la gobernabilidad y que incorpora el trabajo de las redes conformadas por actores de la sociedad civil y organismos públicos. Esta tarea común atribuye mayor relevancia a los mecanismos deliberativos, los procesos y los contenidos (Avalle, 2023).

Indudablemente, la gobernanza está estrechamente relacionada con el concepto de red. Las nuevas redes articulan la participación de los actores públicos, privados y sociales mediante la distribución de ciertas potestades o atribuciones y la dotación de recursos, que les confieren independencia.

Para Bastos (2016), el establecimiento de redes es una ventaja para los sistemas públicos, dado que a través del trabajo colaborativo resulta posible ajustar la oferta a la demanda de los ciudadanos y reducir la probabilidad de que existan servicios carentes de calidad.

En ese sentido, es importante analizar las diferentes definiciones del término gobernanza atendiendo los elementos que la

componen y las ideologías de los autores que las han propuesto, y tomar en consideración que el arribo a un consenso en torno a sus per-files es una tarea compleja.

En todo caso, para abordar la definición de este concepto es preciso señalar de manera preliminar que, como apunta Dufour (2009), el vocablo se integra en un nuevo lenguaje postmoderno que distingue lo que antes se conocía como gobierno y la gobernanza.

Para Aguilar (2006), la gobernanza es «el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (p. 90).

Con respecto a esta definición, Quintero (2017) señala que este formato de gobierno implica que el gobierno deja de ser el punto medular y que cobran protagonismo las acciones de los actores implicados en pro de los agentes sociales y económicos.

El concepto de gobernanza ha sido utilizado por organismos internacionales como el Banco Mundial para impulsar cambios en los gobiernos mediante la introducción de nuevos componentes relacionados con las acciones gubernamentales.

Para Prats (2003), el término gobernanza está conformado por una serie de condicionantes y capacidades relacionados con la inclusión y vinculación de la sociedad y del sector privado, que buscan mejorar la equidad y diseñar PP más eficientes.

De acuerdo con la definición que propone el United Nations Development Programme (1997), la gobernanza es un mecanismo que propicia relaciones y articulaciones entre las personas que tienen intereses en común, ponen en práctica sus derechos y armonizan sus actividades.

En este sentido, es posible señalar que la gobernanza hace referencia a los distintos procesos en los que participa el gobierno, así como a aquellos elementos que, por su naturaleza, conciernen a la población y que, dado el efecto que generan en sus condiciones de vida, deben ser tomados en consideración.

Así, la gobernanza debe ser analizada desde un enfoque amplio que enfatice aquellos procesos en los que interviene el gobierno, las instituciones y las regulaciones que norman las actividades y los asuntos públicos en los que están implicados la autoridad y la sociedad.

En consecuencia, surge la necesidad de consolidar la gobernanza aperturando la posibilidad de instaurar procesos con mayor trascendencia, mejores resultados y más equidad que, por su naturaleza, incluyan a todos los actores de gobierno y a la sociedad de forma general.

En esta línea, la Organización de las Naciones Unidas (2024) caracteriza a la gobernanza como aquellos procesos, prácticas y asuntos que involucran al gobierno y a la sociedad, los cuales presentan las siguientes características:

respeto pleno de los derechos humanos, Estado de Derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia (p. 1).

Desde esta óptica, la gobernanza deberá situar como atributos clave de su aplicación la toma de decisiones con transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la participación y la capacidad de dar respuesta a las necesidades ciudadanas.

Entre los atributos señalados, la transparencia⁹ y la rendición de cuentas son elementos que necesariamente deben estar presentes en una gobernanza moderna que propicie la mejora de las condiciones sociales, afiance la estabilidad política y fomente la eficiencia de los gobiernos (Mora, 2020).

⁹ Desde esta óptica, la transparencia es un principio que informa la actividad gestora de la Administración Pública y que funciona «como criterio de actuación general, vinculado a la mayor o menor cultura democrática de un país» (Ochoa, 2023, p. 30).

En lo que respecta a la rendición de cuentas, es vital contar con los instrumentos necesarios para monitorizar aquellas acciones que realice el gobierno en nombre de los ciudadanos.

Wittingham (2010) considera que de los argumentos expuestos hasta aquí pueden deducir la existencia de variables comunes en los estudios de distintos autores y los documentos de las organizaciones internacionales. Para disponer de una perspectiva más amplia, estas pueden desglosarse en principales y secundarias:

Variables principales

Las variables principales son la participación, la equidad, la rendición de cuentas y la eficiencia.

Participación: hace referencia al derecho de los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones a través de la participación directa o de un tercero que salvaguarde sus intereses. Comprende los siguientes aspectos:

- Representación activa en los procesos de planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que repercutan en los intereses sociales.
- Libertad de prensa e independencia de los comunicadores.
- Análisis y diagnóstico de la participación en las elecciones.
- Apertura, participación¹⁰ y discusión en los procesos públicos de temas de interés público.
- Ejecución del referendo para tomar decisiones importantes.
- Derecho de asociación.

Equidad: designa la igualdad de oportunidades para generar las mismas condiciones de desarrollo social. Se concreta en estos procesos:

¹⁰ La participación también puede ser considerada como un instrumento para crear confianza y virtud cívica que incrementa la legitimidad política de las decisiones tomadas para solucionar temas sociales de manera innovadora (Güemes, 2021).

- Inclusión de la población.
- Ejercicio de los recursos públicos a sectores vulnerables.
- Oferta de servicios básicos a toda la población.
- Representación sustantiva de género.
- Generación de indicadores sociales.

Rendición de cuentas: es la obligación de la autoridad de aperturar y mostrar la información sobre el ejercicio de sus funciones para que sus acciones puedan ser fiscalizadas. Abarca estos mecanismos:

- Cumplimiento de las regulaciones y normatividad.
- Estrategias que faciliten el acceso y uso de la información gubernamental.
- Niveles de delegación de esta función.
- Espacios y seguimientos de inconformidades.

Eficiencia: denota el cumplimiento de las metas y de las expectativas de los diferentes sectores sociales. Integra estos componentes:

- Uso correcto de los recursos públicos.
- Elaboración de indicadores de medición y evaluación.
- Desarrollo social e incremento en el nivel de vida de la población.

Variables secundarias

Son todas aquellas variables orientadas a mejorar las funciones administrativas, mediante el diseño de nuevas estructuras organizacionales que incluyen actores externos.

Capacidad de respuesta: hace referencia a la satisfacción de las necesidades de la población. Para su cumplimiento se consideran los siguientes elementos:

- Estrategias y programas para conocer las necesidades de la población.
- Mecanismos de participación ciudadana en los procesos gubernamentales.
- Indicadores de medición.

- Mecanismos de respuesta a quejas e inconformidades.
- Acceso a la información oportuna.

Innovación administrativa/gerencial: designa aquellas modificaciones de las funciones administrativas que tienen resultados positivos en términos gerenciales. Entre sus principales componentes se encuentran:

- Reducción de la burocracia.
- Implementación de estrategias administrativas novedosas.
- Innovación administrativa en relación con los problemáticas sociales.
- Nuevas técnicas gerenciales.

Asociaciones públicas y privadas: es el establecimiento de relaciones entre los sectores público y privado en la implementación de acciones locales. Para ello, se contemplan:

- Diseño y creación de políticas en las que se interactúe con asociaciones privadas.
- Estrategias orientadas a mejorar las prácticas de gobierno.
- Financiación colectiva que inmiscuya a lo público como privado.

Interacción Estado, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales: designa la vinculación entre la autoridad, la población y los organismos no gubernamentales. Comprende los siguientes elementos:

- Cooperación mutua
- Interacción entre el Estado y la comunidad
- Elaboración de proyectos en conjunto

Administración descentralizada: consiste en la delegación y seguimiento de responsabilidades. Se basa en:

- Demarcación y habilitación de funciones
- Evaluación de resultados y seguimiento de acciones
- Autonomía de funciones
- Comunicación asertiva entre los actores

Creación de redes: Vinculación y cooperación con distintos actores, como lo son:

- Interacción y cooperación

Desarrollo del recurso humano: son los programas y procesos de mejora del capital humano. Para ello, se contemplan:

- Programas y estrategias para mejorar el desarrollo y eficacia del recurso humano

No obstante, para que la gobernanza alcance los objetivos esperados y no solo sea una utopía, es necesario que existan los conductos o medios que faciliten la participación activa de la ciudadanía en el establecimiento de las metas.

En ese sentido, Güemes (2021) propone un *checklist* basado en estudios y experiencias previas de otros investigadores con el propósito de exponer las condiciones idóneas de los espacios de participación. Para ello se consideran los siguientes elementos:

- Propósitos y reglas de participación
- Tipos de participación
- Lugar de celebración
- Tiempo
- Mediación
- Resultados e incidencias

Mayntz (2005) observa que la gobernanza se ha edificado en un contexto de cambio de modelo de regulación a través de la generación de nuevas perspectivas de gobierno que involucran a la sociedad y las instituciones en la toma de decisiones públicas.

En esa línea de reflexión, Cerrillo (2005) señala que la gobernanza implica la interrelación entre los diferentes actores de manera horizontal y el establecimiento de equilibrios entre los distintos poderes, la población y el gobierno en todas las acciones que concreten un proceso.

Respecto a estos equilibrios, Grindle (2004) justifica en estos términos las razones de su carácter prioritario desde el punto de vista de la distribución de atribuciones:

gobernanza consiste en: distribución de poder entre instituciones de gobierno; la legitimidad y autoridad de esas instituciones; las reglas y normas que determinan quién tiene poder y cómo son tomadas las decisiones sobre el ejercicio de la autoridad; relaciones de responsabi-

dad entre representantes, ciudadanos y agencias del Estado; habilidad del gobierno en hacer políticas, gerenciar los asuntos administrativos y fiscales del Estado, y proveer bienes y servicios; e impacto de las instituciones y políticas sobre el bienestar público (pp. 525-548).

Con estas acciones correlacionadas, la gobernanza ha ido penetrando de manera gradual en el ámbito global, en el que cada actividad implementada impacta en las condiciones de vida de las personas, lo que exige que todos los niveles de gobierno asuman nuevas responsabilidades.

Para Rosenau (1995), esta forma de gobernar ha sido concebida para incorporar los sistemas de gobierno a los distintos niveles, de tal forma que las decisiones inciden en la vida y desarrollo de las personas, y generan efectos que van más allá de la esfera local.

En este sentido, Tijerina (2017) hace referencia a los «fenómenos globales y transfronterizos a los que la comunidad internacional ha pretendido dar respuesta mediante métodos de gobernanza, donde actores de la sociedad civil y organismos no gubernamentales se convierten en actores proactivos» (p. 4).

La proactividad de los actores de la sociedad civil opera como un factor de intermediación en la promoción y gestión financiera que permite medir el alcance, la eficiencia y la calidad de los actos de la Administración Pública.

Así, el Estado acredita la eficacia, la calidad y la capacidad directiva de su intervención y convalida su legitimidad a través de una nueva forma de gobernar que generalmente se asocia a la globalización y que comporta un cambio complejo de carácter multidireccional y multisectorial (Bayon, 2018).

La peculiaridad de la forma de gobernar estriba en que los mecanismos de gobierno no siempre requieren de la autoridad; en ella, el poder no actúa de arriba hacia abajo, «sino que fluye y circula en una interesante negociación» (Ramírez, 2011, p. 133).

No obstante, las nuevas necesidades sociales exigen que los cambios expuestos hasta aquí adopten una visión más amplia que trascienda el diseño de políticas, la creación de nuevos procesos y el ofrecimiento de servicios a la población: desde esta óp-

tica, es necesaria una gobernanza que implemente herramientas innovadoras y disruptivas.

En este sentido, el propio Ramírez (2011) propone instaurar la modalidad de gobernanza mediante una agenda pactada en temas de innovación:

La complejidad, la alta incertidumbre, los conflictos de intereses y valores que caracterizan a esta agenda requieren de los gobiernos y sus organizaciones aproximaciones ambiciosas, pero al mismo tiempo modestas, pragmáticas, experimentales, dispuestas a ensayar, a avanzar y a evaluar (p. 51).

Bajo esta lógica, la gobernanza debe ser innovadora, creativa, visionaria y flexible para hacer frente a los cambios acelerados que experimentan las sociedades. Para tal efecto, ha de privilegiar la fórmula de la cooperación y aprovechar las sinergias de la competitividad.

La transición hacia estos nuevos esquemas de gobierno se manifiesta a través de una forma de gobierno descentralizada, en la que la sociedad asume nuevos roles que desplazan a las políticas y las directrices de gobierno del pasado.

Sobre el tema, Longo (2020) explica en estos términos la importancia de la geometría variable y la descentralización:

Las diversas lógicas organizativas y reglas profesionales que corresponden a estos roles deben formalizarse como diferentes y reconocerse recíprocamente en un hábitat institucional necesariamente plural. Se debe pensar en una Administración de geometría variable y muy descentralizada, dotada de una constelación de entes innovadores (p. 52).

22 RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La evolución de la gobernanza ha propiciado la paulatina instauración de un nuevo enfoque en la AP que propone como punto central la satisfacción de las demandas de la población y, por tanto, la introducción de una renovada racionalidad administrativa orientada a fomentar las mejoras y a incrementar la eficiencia de su actuación.

Este proceso de transición está estrechamente relacionado con la necesidad de redefinir los organismos gubernamentales para que estén en disposición de hacer frente a las deficiencias en funciones, procesos y resultados de los diferentes niveles del gobierno que han sido identificadas en las últimas décadas.

Así lo señalan algunos autores, entre ellos Bresser (1998) y Osborne (1992), que han puesto en evidencia los déficits de las administraciones vinculadas directamente a la burocracia, a la que consideran un lastre de los gobiernos que genera problemas de ineficiencia en la gestión pública (GP).

A la luz de estas premisas, se torna pertinente el enfoque de la racionalidad administrativa, sustentado en una serie de objetivos previamente proyectados que convalidan una secuencia uniforme de conductas enderezada a la consecución de un fin esperado (Cruz, 2023).

Para Chica (2011), entre los numerosos objetivos de la nueva gobernanza destaca la necesidad de introducir modificaciones en las «relaciones interpersonales e interorganizacionales» (p. 60) con el fin de consolidar un cambio de paradigma organizacional caracterizado por la penetración de la lógica de la esfera privada en la actuación del gobierno.

Esta finalidad se enmarca en un programa de transformación global que pone en primer plano la eficiencia de la gestión a través de la implementación de políticas que involucren procesos de reforma de la actuación administrativa que van desde las definiciones hasta las acciones del SP.

Cruz (2023) sustenta este enfoque apelando a los tres elementos que, a su juicio, definen la Administración moderna: a) las técnicas implementadas para lograr la eficiencia organizacional; b) el incremento de la eficacia de los procesos en los que participan los recursos humanos; y c) la implementación de estrategias administrativas con objetivos predeterminados.

Para Pfeffer (2000), este nuevo paradigma constituye un cambio trascendental que, en la medida en que prioriza la satisfacción de las necesidades del ciudadano, implica un tipo de racionalidad político-administrativa orientada al éxito que atribuye

un protagonismo especial a los principios de competitividad y eficiencia.

Con este antecedente, Guerrero (2003) apunta que este enfoque de la racionalidad administrativa tiene su fundamento en el principio de la eficiencia administrativa, de acuerdo con el cual la autoridad debe desarrollar sus actividades mediante una visión de mercado concretada en:

- El establecimiento de mercados intergubernamentales y la orientación de las acciones del gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano.
- El desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
- La introducción del «espíritu empresarial» en el gobierno (p. 381).

La modificación de la AP comporta la realización de tareas orientadas al cumplimiento de metas institucionales que propicien el aumento de la racionalidad en los procesos burocráticos, el acercamiento de los servicios a los administrados y el fomento de la participación ciudadana (Mejía, 1990).

Desde la perspectiva de expertos como Bresser (1998) y Osborne & Gaebler (1992), el establecimiento de este nuevo modelo de racionalidad administrativa exige la progresiva eliminación del burocratismo, al que se imputan las ineficiencias de la Administración y los problemas de la GP.

No obstante, desde otra perspectiva que replantea lo señalado en los párrafos anteriores, la eficiencia de los servicios podría ser analizada desde un punto de vista de escala, es decir, valorando si la disposición de un mínimo de recursos por cada Administración para cumplir sus objetivos genera la eficiencia adecuada, un planteamiento que pone en el centro de la reflexión la disyuntiva entre la cantidad y la calidad.

Bastos (2016) hace referencia a la posibilidad de que la existencia de diferentes niveles de autoridad gubernamental genera dinámicas irracionales asociadas a la duplicidad de funciones, y sugiere la necesidad de suprimir administraciones innecesarias para evitar disputas entre las autoridades. Por otra parte, señala

otros elementos que pueden operar como factores limitantes del logro de la anhelada racionalidad administrativa, entre ellos la desatención a la importancia del ahorro de recursos, que tiene efectos negativos en tiempos económicamente complejos para los gobiernos.

No obstante, otros autores, entre ellos Taleb (2013), asumen un enfoque distinto respecto a los recursos, hacen hincapié en el rendimiento de las unidades administrativas y advierte de la necesidad de que los servicios públicos no fallen debido a la tendencia a priorizar la optimización de los costos que estos puedan representar. Según este autor, semejante situación puede provocar que no se cumpla ninguna de las previsiones del gobierno, es decir, que no se alcance la optimización de los recursos y que, finalmente, tampoco se logre la eficiencia de la AP a la hora de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

A este respecto, Landau & Chisholm (1993) analizan los métodos que pretenden aplicarse mediante la racionalidad en la AP para lograr la eficiencia de la gestión y puntualizan que las administraciones no solo deben ser eficientes, sino también fiables.

Teniendo presentes las consideraciones vertidas hasta aquí, puede afirmarse que la racionalidad administrativa no es solo una elaboración teórica nucleada en torno al ideal normativo de la eficiencia, sino también un proceso cuya implementación es compleja. Por tal motivo, debe ser contemplada desde una perspectiva amplia que englobe todos aquellos elementos capaces de fortalecer a las administraciones, pero también aquellos factores que obstaculizan el logro de este objetivo.

23. GOBIERNO ABIERTO

Durante los últimos años¹¹, los estudios sobre gobernanza han prestado especial atención a las expectativas de los gobiernos y la sociedad. Se afirma, en este sentido, que la imperante necesidad

11 Con el transcurso del tiempo, el análisis y la configuración la AP se han decantado por la concepción denominada GA (gobierno abierto), que

de introducir cambios en esta dimensión exige la articulación de modelos emergentes del ejercicio político y la función pública capaces de promover el fortalecimiento democrático.

En ese sentido, la evolución de los procesos y funciones del gobierno constituye el núcleo de una filosofía de la gobernanza inspirada en la lógica de un nuevo paradigma¹² focalizado en las acciones de gobierno que tiene su fundamento en los principios de apertura e inclusión.

Ramírez (2014) considera que el principio de apertura constituye un nuevo eje medular para organizar los esfuerzos del gobierno, mejorar y modernizar sus capacidades, promover la adaptación de la actividad administrativa a los cambios sociales y reducir la opacidad burocrática.

La nueva filosofía de gobierno abierto (GA)¹³ exige la introducción de ciertos cambios en la cultura de la gestión organizacional del SP referidos específicamente a los objetivos. Serían los siguientes:

- Modificación de la forma de actuar de la Administración, que debe centrarse en la satisfacción de las necesidades del ciudadano.
- Instrumentación de una reingeniería de los servicios mediante procesos diseñados para servir a los ciudadanos.

acoge una diversidad de nuevas prácticas estrechamente relacionadas con la gobernanza.

12 La acción del GA se enmarca en un paradigma «donde se articulan de modo consistente ideas, soluciones y problemas en un espacio-tiempo determinado. Se trata de un marco general con nociones sobre cómo ejercer el gobierno de lo social democráticamente en tiempos donde los recursos y capacidades cognoscitivas, económicas, políticas, tecnológicas y morales no están concentradas en un solo actor» (Güemes, 2021, p. 74).

13 En palabras de Rubio (2020), «el Ejecutivo de Estados Unidos aprueba la directiva de Gobierno Abierto que se centra en la publicación de información gubernamental y la mejora de esta información y, por otro lado, en la creación de un marco de políticas públicas para el gobierno abierto y la consolidación de una cultura en esta línea» (p. 270).

- Reorganización de las funciones públicas bajo modelos que prioricen la eficiencia.
- Implementación de mecanismos que faciliten la comunicación gobierno- ciudadano (Linares, 2024).

Esta perspectiva de la gobernanza se orienta a fomentar una cultura de colaboración y la inclusión, y privilegia cuatro valores sustanciales: la mejora de los servicios, el incremento de la confianza en la autoridad, la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos públicos, y el establecimiento de mecanismos óptimos para obtener información de las entidades públicas.

En este contexto cambiante, el GA¹⁴ abre la posibilidad de que los ciudadanos tengan más información sobre las acciones de las administraciones y que este conocimiento favorezca su reflexión en torno al interés público e incremente su motivación para participar en los asuntos de gobierno.

Las modificaciones en curso incluyen una serie de técnicas dirigidas a potenciar la comunicación entre el emisor y el receptor, es decir, a fomentar una intercomunicación constante, dinámica, fluida y eficaz entre el gobierno y los gobernados.

Esta práctica podría ser la primera área prioritaria de los gobiernos abiertos y tendría como objetivo perfeccionar la comunicación de las administraciones con la sociedad mediante la utilización de nuevas herramientas, entre ellas, señaladamente, las TIC.

A este respecto, Martínez (2013) subraya el valor de entender el GA desde una perspectiva de cambio en la concepción del servicio público y la Administración que daría lugar a la transición hacia una nueva cultura organizacional.

Otros autores, por ejemplo, Guardián (2013) caracterizan al GA como una doctrina política

que sostiene que la actividad del gobierno y de la Administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz

14 Como parte de sus actividades del año 2003, la OCDE se pronunció sobre la necesidad de promover el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil a partir del concepto de *open government*.

del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad (p. 76).

Para el Gobierno de México (2013), el propósito principal de este nuevo modelo de AP es prestar servicios posicionando al ciudadano como centro de la gestión y robusteciendo principios tales como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En esa misma línea de reflexión, la Organización de Estados Americanos (OEA, 2024) promueve el GA desde una visión que integra diversos principios:

- Transparencia: un gobierno que favorece la disponibilidad de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y otros aspectos de su actividad relacionados con la sociedad.
- Colaboración: un gobierno que implica a la sociedad en los asuntos públicos con la finalidad de coparticipar y solucionar los problemas sociales.
- Participación: un gobierno participativo que anima a los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones para mejorar la eficacia de las funciones del Estado.

Estos principios interpelan a los gobiernos para que asuman un compromiso más sólido con la ciudadanía y mejoren su capacidad de respuesta frente a las demandas de la población. Rubio (2020) sintetiza estos principios del siguiente modo:

Transparencia para mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno de todos los ciudadanos; participación que contribuya a apoyar su involucración cívica; probidad que permita implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y promoción de componentes tecnológicos que faciliten la apertura y rendición de cuentas (p. 271).

Estos principios contextualizan y dan contenido a los siguientes objetivos: impulsar los sistemas democráticos, fomentar la confianza de la sociedad en las instituciones políticas, catapultar la participación y el compromiso cívico, e incrementar los niveles

de calidad, eficacia y eficiencia del SP a través del fortalecimiento de la equidad, la integridad y la transparencia (Ramírez, 2013).

Por lo tanto, esta modalidad de gobierno debe integrar una serie de elementos, valores y principios que estimulen la apertura de espacios y el diseño de nuevos mecanismos para solventar las necesidades sociales.

En ese mismo sentido, Ramírez (2013) describe este nuevo paradigma como la expresión de un GA¹⁵ constituido a partir de determinados principios para implementar procesos de transparencia, apertura, participación y colaboración, es decir:

- Ejercicios de transparencia y acceso a la información que visibilicen datos y estadísticas para su uso público¹⁶.
- Acceso permanente de la ciudadanía al diseño y la implementación de las políticas públicas.
- Creación de espacios para la interlocución entre los diversos actores (sector público, privado y sociedad).

La transparencia en la gestión de gobierno ha despertado un gran interés en los últimos años, aunque algunos autores, por ejemplo, Almeida (2010) han señalado que este concepto es constantemente confundido¹⁷ con el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Mora (2020) caracteriza la transparencia como la base del fortalecimiento de los mecanismos que garantizan el derecho de acceso a la información y a disponer de la misma, derecho que

15 Sobre el alcance del concepto, Ramírez (2014) señala lo siguiente: «Más recientemente, dicho concepto ha retomado un papel protagónico en las agendas de distintos gobiernos y administraciones públicas en el mundo, proceso que ha ido de la mano de los avances tecnológicos, el uso de las redes sociales y la Web 2.0, y de un fresco debate global acerca de las bases que sustentan el actual modelo de Estado en el contexto democrático de cara al nuevo milenio» (p. 7).

16 Existen acciones ineficientes de las funciones de gobierno —por ejemplo, incumplimientos y deficiencias— que también deben ser transparentadas.

17 Rubio (2020) la dificultad de poder establecer una definición precisa de GA, según el autor tiene que ver con su expansión de su misma indefinición, por lo que a su vez complica su consolidación.

forma parte de la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía. Desde esta perspectiva, un gobierno es transparente si establece los medios adecuados para que la ciudadanía pueda acceder a información pública¹⁸.

Esta información puede versar sobre diferentes rubros (financiero, contable y de procedimientos). En todo caso, como observa Gorordo (2009), lo más importante es la amplitud con la que los gobiernos difunden la información a los ciudadanos como un derecho de acceso universal¹⁹.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2003) vincula la transparencia a la legislación que permite el acercamiento de la ciudadanía a la información y propicia procesos de revisión y participación para delinear mejores PP.

En ese sentido, un sistema dotado de una regulación de esta índole genera una responsabilidad de los gobiernos en el uso y manejo de la información pública, por lo que es de suma importancia que el principio de transparencia tenga un sustento jurídico que respalde el acceso a la información pública²⁰.

Como ya se ha señalado, este sistema está sustentado en normas, leyes y reglamentos. No obstante, como señala Manchado (2010), todas estas disposiciones deben implementarse de tal modo que brinden voz y voto a los ciudadanos.

18 Martín (2021) define la información pública como el conjunto de contenidos y documentos (independientemente de su formato) que son utilizadas o adquiridas por la autoridad durante el periodo en el que ejerce sus responsabilidades públicas.

19 El acceso a documentos, datos e información de carácter público ha sido reconocido por diferentes organismos internacionales como un signo de salud democrática y como un instrumento que fortalece la transparencia en la gestión.

20 Numerosos países de la OCDE han aprobado distintos tipos de leyes relacionadas con el gobierno abierto. Pueden mencionarse las siguientes: la legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; la legislación sobre privacidad y protección de datos; las leyes sobre procedimientos administrativos; la legislación sobre defensores del pueblo (*ombudsman*); y las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores.

La aprobación de leyes sobre el acceso a la información pública y la instauración de medios institucionales para fomentar la transparencia y la participación social en los temas públicos va en aumento, y es una tendencia indiscutiblemente positiva (Ramírez, 2014).

Pareciera que estos procesos de modernización de los gobiernos han ido adquiriendo una relevancia significativa para la población y que, por su propia naturaleza, están siendo acompañados de políticas que garantizan la certeza jurídica y de legislaciones que establecen criterios para su aplicación.

Desde este punto de vista, la OEA (2024) señala que el acceso a la información es un instrumento que promueve la gobernabilidad democrática y que impacta significativamente en los individuos a través de la rendición de cuentas²¹ y la participación ciudadana.

Para Renaud (2018), las autoridades y los funcionarios están obligados a responder e informar de las acciones y los resultados derivados del ejercicio de sus funciones públicas. De esta forma, es posible transitar de manera inclusiva y sostenible a un escenario en el que los ciudadanos participen de manera conjunta con los distintos organismos públicos en la mejora de la AP.

Así, el gobierno se compromete con los ciudadanos a generar sinergias democráticas que pueden considerarse positivas para la sociedad. A través de ellas, no solo pueden acercar a la población al conocimiento de los resultados o la información facilitada, sino también garantizar la participación de la ciudadanía.

El acceso a la información pública propicia una relación cercana entre el gobierno y el ciudadano, de modo que la implementa-

21 Para Campos (2021), «La relevancia de la planificación y la evaluación de las políticas públicas en el ejercicio de la rendición de cuentas es fundamental para permitir extraer conclusiones e información concreta sobre la definición de los objetivos establecidos, la correcta (o incorrecta) asignación y aplicación de los recursos públicos, el grado de cumplimiento de esos objetivos y la adecuación, en su caso, de las medidas correctoras adoptadas. Información que, en último término, será de gran utilidad para adoptar las decisiones futuras» (p. 58).

ción de la transparencia puede facilitar el acceso a datos gubernamentales esenciales para la toma de decisiones públicas (West, Noveck & Sirianni, 2009).

En otras palabras, el acceso a la información pública y otros mecanismos similares pueden contribuir de manera directa a generar vínculos más estrechos entre el gobierno y los ciudadanos, a impulsar nuevas perspectivas de la gobernanza y a incrementar la confianza de los administrados en la AP.

No obstante, la publicación y la disponibilidad de la información pública por sí solas no cumplen el objetivo que se pretende alcanzar, dado que estas acciones deben ser acompañadas por estructuras y plataformas que faciliten la utilización de la información.

En la actualidad, los gobiernos utilizan distintos medios para canalizar y facilitar el acceso a la información, entre ellos los registros convencionales y los llamados portales de transparencia²². En palabras de Martín (2021), estos últimos espacios son:

portales de internet de titularidad pública, con naturaleza de sede electrónica, en los cuales se ponen a disposición de la ciudadanía la información que ha de ser objeto de publicidad activa y a través de los cuales se presentan y tramitan las solicitudes de acceso a la información pública y, en su caso, notifican las resoluciones a las mismas (p. 27).

Guardián (2010) analiza la pertinencia de la generación de aplicaciones, iniciativa que permitiría mejorar el acceso de la ciudadanía a la información y daría un valor agregado a la transparencia.

En relación con este punto, Manchado (2010) señala que la información publicada debe ser asequible, comprensible y fácil de entender tanto por los ciudadanos como por los programadores, razón por la cual es importante establecer estándares tecnológicos.

Desde otra perspectiva, Sandoval (2015) apunta a la relevancia de identificar las necesidades de información de todos los actores

22 Un portal de internet es un espacio electrónico con una dirección web exclusiva en la que se presenta al usuario información que puede ser de índole pública o privada.

y subraya la conveniencia de que los datos publicados sean de utilidad tanto para los ciudadanos como para las autoridades.

Para Nemirovski (2010), cuando un gobierno decide abrirse,

sufre una transformación de sus propios contenidos y se convierte en un espacio de todos. Es una migración fenomenal entre las históricas formas de la política entendida como acumulación, poder territorial y manejos casi impunes (no por la corrupción sino como consecuencia del mismo ejercicio de esa forma de poder) y el compartir un espacio desterritorializado común, donde gobernantes y gobernados conversan, se escuchan e intercambian propuestas. El conocimiento pasa a ser de todos, la interactividad nos sitúa en un área de democratización de opiniones, con una universalidad y con flujo bidireccional constante y permanente (p. 96).

En esta aseveración, Gorordon (2009) presenta una propuesta de indicadores que fortalecen la interacción comunicativa en términos de objetividad, transparencia, atención y participación ciudadana, especialmente en los procesos a través de los cuales las autoridades transmiten información a la sociedad. Concretamente, el autor hace referencia a los siguientes indicadores:

- I. Indicadores de organización interna
- II. Indicadores de relación de satisfacción de los ciudadanos
- III. Indicadores de dirección por metas y control de gestión
- IV. Indicadores del uso de medios electrónicos
- V. Indicadores de solicitudes, escritos y comunicaciones
- VI. Indicadores de trámites y procedimientos
- VII. Indicadores de resolución
- VIII. Indicadores de trámites de urgencia
- IX. Indicadores de sanciones
- X. Indicadores de responsabilidades de las autoridades y del personal en función
- XI. Indicadores de duplicidad de funciones
- XII. Indicadores de revisión de recomendaciones
- XIII. Indicadores de participación ciudadana

En consecuencia, se vuelve fundamental empoderar las acciones de los ciudadanos. Avalor (2023) lo explica en estos términos:

la participación es consustancial con la gobernanza, de ahí que la necesidad de información y la capacidad de transformar los conflictos en acuerdos mediante consensos conforman aspectos centrales para la estabilidad y el desarrollo, y así evitar que a través de dispositivos públicos y privados se impongan decisiones sobre conflictos, tal vez en algún aspecto, irreconciliables (p. 44).

La obtención de resultados positivos derivados del buen desempeño del gobierno también debe propiciar cambios en las actitudes de las personas, entre ellos el aumento de la confianza en las instituciones públicas y la colaboración en diferentes acciones.

Así lo afirma Ochoa (2023), quien señala que las buenas prácticas de gobierno pueden tener diversas implicaciones positivas. Por ejemplo:

- Restaurar la confianza en la autoridad para incrementar la corresponsabilidad en la contribución del gasto público.
- Garantizar el diseño e implementación de PP que impulsen el desarrollo social.
- Mejorar los niveles de cumplimiento a través de la participación de los ciudadanos en los procesos de la GP.
- Consolidar la equidad e igualdad social en la toma de decisiones.
- Impulsar el desarrollo social mediante estrategias que promuevan la innovación y creación de valor en los diferentes sectores.
- Incrementar la eficiencia de la participación social a través de la profundización en su conocimiento y la erogación de recursos.

En síntesis, el modelo de GA propicia el aumento de la confianza ciudadana en la autoridad y los servidores de gobierno, coadyuva al robustecimiento de las administraciones a través del incremento de la eficiencia y la eficacia de sus actuaciones, y contempla los instrumentos preventivos que deben ser implementados para evitar actos de corrupción.

No obstante, es importante recalcar que este modelo es un proyecto que todavía se encuentra en proceso de consolidación. Por ello, es necesario que puedan constatare periódicamente los resultados de su aplicación y su incidencia en los ciudadanos (Rubio 2020).

Para Martín (2021), el afianzamiento del GA pasa por fortalecer todos los aspectos vinculados con la transparencia bajo tres criterios: la mejora del marco regulatorio, la capacitación de los recursos humanos para asegurar el ejercicio responsable de sus funciones y el robustecimiento de las garantías.

Las prácticas abiertas constituyen las bases para cimentar esta modalidad de gobierno²³. No obstante, es importante resaltar que diversos factores políticos y administrativos pueden limitar la democratización esperada, la libre expresión de opiniones y la ampliación de la participación ciudadana, condicionando la viabilidad del GA.

23 La importancia de los gobiernos abiertos ha sido reconocida por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Concretamente, el Objetivo 16 del plan de acción global de la ONU contempla el impulso de sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

Capítulo 3.

GESTIÓN PÚBLICA

3.1. LA GESTIÓN PÚBLICA: NUEVOS PARADIGMAS

Las transformaciones experimentadas por la AP en los últimos tiempos tienen su origen en la década de los ochenta, contexto en el que los gobiernos tuvieron que hacer frente a una serie de dificultades que impedían fomentar el crecimiento financiero y garantizar el bienestar y la seguridad social de la población.

Para Merodio (2016), en esta década la actividad pública sufrió una transformación radical, que fue impulsada por las reformas puestas en marcha a nivel internacional con la finalidad de simplificar las funciones de gobierno, descentralizar las actividades administrativas, reducir la tramitología y la documentación de los procesos, e incorporar nuevas técnicas gerenciales²⁴.

Aguilar (2015) señala que los detonantes de estas reformas administrativas fueron los problemas económicos, la democratización y la globalización económica, factores que rebasaron el marco tradicional de las PP internas implementadas por los gobiernos.²⁵

Las investigaciones sobre la GP han centrado su atención en una serie de componentes orientados a impulsar las funciones relacionadas con la gobernanza, y a hacer frente a los nuevos desafíos y responsabilidades del Estado moderno.

24 Este nuevo paradigma surge de la necesidad de aliviar algunas problemáticas generadas en la administración anterior a través de la modificación de la operatividad del sector público (Hughes, 1996).

25 En ese sentido, Aguilar reflexiona sobre el rol que juegan los gobiernos en el desarrollo social, el contexto en el que se desenvuelve, así como sus funciones. De manera específica, señala el papel que la autoridad debe asumir para promover el desarrollo económico y social de la ciudadanía.

Así, se ha priorizado la necesidad de innovar el modelo de gobierno a través de la aplicación de nuevos paradigmas para los que la función gerencial debe estar sustentada en la igualdad social, la autonomía de las instituciones y la implementación de las PP que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos.

La autonomía gerencial puede ser analizada desde diversas ópticas. Una de ellas es la que aboga por incrementar la libertad de acción de las instituciones y los organismos públicos a la hora de tomar decisiones. Esta concepción comporta la transmisión de facultades a los gerentes²⁶, el incremento de su responsabilidad directiva, y la limitación en sus funciones administrativas en las organizaciones (Legreid, 2005).

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), la GP resultante de la reforma gerencial²⁷ permite impulsar la reconstrucción de la AP e incrementar la capacidad de las instituciones y la gobernabilidad. No obstante, este organismo señala un aspecto fundamental que es preciso considerar cuando se aborda esta temática: si bien las características de la GP pueden ser comunes, en no pocas ocasiones la GP está condicionada por la realidad y las necesidades de cada Estado y presenta rasgos diferenciados.

Es posible, por tanto, que esta visión promueva nuevas perspectivas y paradigmas que provoquen cambios en las administraciones públicas e impulse reformas orientadas a modificar el accionar de las autoridades gubernamentales.

Desde este enfoque, los Estados deben implementar transformaciones profundas que permitan modificar las ideas y las prácticas administrativas del pasado para generar gobiernos que incorporen herramientas tecnológicas, entre ellas la inteligencia

26 «El foco de atención de las reformas, tanto para las organizaciones como para los individuos que trabajan en ellas, ha sido conseguir resultados y ser responsables frente a ellos. En otras palabras, asumir el rol de gerentes en lugar del de administradores» (Hughes, 1996, p. 111).

27 La reforma gerencial tiene como finalidad la profesionalización de la burocracia que ejerce sus funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone la filosofía meritocrática propia del modelo weberiano (CLAD, 1998, p. 11).

artificial (IA)²⁸, con el fin de efficientar los procesos, fortalecer las interrelaciones sociales y fomentar las políticas de gestión abierta (Campos, 2023).

En este contexto de cambio, Ramió (2017) define este proceso como un nuevo paradigma que no solo promueva la inclusión de medios o herramientas para mejorar las funciones administrativas, sino que también instaure valores que den origen a una nueva gestión pública (NGP).

Estas transformaciones se centran en temáticas como la democracia y la responsabilidad o también, como lo comenta Gunn (1996), en «valores como los de equidad, consistencia o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el SP que en el ámbito privado o empresarial» (p. 43). El nuevo esquema supone la ruptura con aquellas ideas que se han generado en torno a la GP y el establecimiento de nuevos paradigmas que integren elementos esenciales, entre ellos: «seguridad, calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje» (p. 141).

Así, los gobiernos asumen funciones que deben ser ejercidas mediante la instauración de nuevos organismos e instituciones, la aprobación de normas y reglamentos, y el diseño e implementación de PP que fomenten la transparencia y la eliminación de la burocracia con el fin de mejorar la calidad de la GP.

Por tal motivo, es necesario realizar modificaciones en el paradigma organizacional. El CLAD (1998) propone estos cambios:

- a) la flexibilización organizacional para hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) el montaje de una red de relaciones más democráticas entre los organismos que prestan los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal con el fin de incrementar la eficiencia y la efectividad de las políticas (p. 12).

28 «La ciencia de la complejidad se ubica en el marco de una revolución científica y la ruptura de paradigmas por la adopción de las nuevas tecnologías, lo que permite aprovechar los beneficios y promover el desarrollo de la inteligencia artificial» (Torrez, 2024, p. 331).

La introducción de la filosofía de la gerencia en las tareas públicas ha generado una inercia positiva, dado que ha propiciado un cambio en el accionar de las instancias administrativas: el incremento de la independencia en las actividades para mejorar los resultados (Henry, 1999).

A este respecto, Legreid (2005) vincula la independencia en la toma de decisiones con la autonomía gerencial, pues esta permite a los gerentes fortalecer los procedimientos de manera facultativa y amplía la libertad de actuación de los demás organismos.

No obstante, para Aguilar (2015) la NGP debe ir acompañada de capacidades y facultades que otorguen poderes institucionales, fiscales y administrativos a los gobiernos, y, a su vez, permitan dar cumplimiento al principio de gobierno capaz y eficiente.

El cumplimiento de los objetivos²⁹ suele ser más eficiente cuando deriva de estrategias, estructuras y procedimientos adecuados, de unos recursos humanos capacitados y de técnicas gerenciales apropiadas para ejecutar y controlar el uso de los recursos organizativos, económicos, humanos y materiales (Gunn, 1996).

No obstante, es indispensable no omitir que pueden presentarse algunas circunstancias que se convierten en obstáculos reales para la persecución de los objetivos y para el ejercicio y el manejo de los distintos recursos en las organizaciones públicas.

En relación con el ejercicio y el manejo de estos recursos humanos y materiales, Cormick (2013) señala la presencia de interferencias políticas y presupuestarias que influyen en el avance organizacional y en la toma de decisiones, y agrega que, ante la existencia de estos impedimentos, es necesario disponer de criterios técnicos para lograr la consecución de aquellos fines. Este autor subraya que la técnica, la política y la presupuestación son tres factores que interfieren y limitan los procedimientos en la gestión de los recursos humanos en el SP, dificultando el impulso

29 El sector público tiene sus objetivos, que expresan los propósitos colectivos de una comunidad; son estos objetivos los que permiten generar las condiciones y las actividades de la gestión (Stewart & Ranson, 1996).

de las políticas que fortalezcan el desarrollo humano dentro de las organizaciones.

Esta diversidad de perspectivas en torno a la NGP refleja las diferentes visiones con la que se ha abordado el tema. No obstante, existen puntos de coincidencia que ponen de manifiesto el cambio en la filosofía administrativa que ha dado lugar a un nuevo modelo de GP.

Los elementos analizados hasta aquí ponen de manifiesto la existencia de algunas diferencias entre la AP y la GP que definen un cambio en el paradigma tradicional y muestran que la GP es más activa, más flexible en lo que respecta a la organización, que está inspirada en una mística de desarrollo propositivo e incluyente y que favorece la independencia en la toma de decisiones.

32 LA GESTIÓN PÚBLICA EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN

Durante las últimas décadas, las administraciones públicas han desarrollado sus actividades en contextos complejos y han tratado de dar respuesta a los problemas mejorando los procesos de gobernanza, reconstruyendo las formas de la Administración y tomando en consideración las condiciones actuales de escasez económica e incertidumbre social.

Este contexto, en el que el ciudadano se ve interpelado por cambios constantes que modifican permanentemente su visión del mundo, exige una transformación profunda de la GP. A este respecto, se ha afirmado que es imprescindible instaurar una lógica social, política y financiera constituida desde la razón que propicie la consolidación de una nueva manera de entender la gobernanza. Dicho, en otros términos: se hace necesaria una revolución en todos los principios de gestión (Crozier, 1996).

Desde esta perspectiva, el CLAD (1998) observa que la modificación de los paradigmas existentes de la GP es una tarea compleja, pero agrega que los análisis de la realidad realizados por las instituciones dedicadas a la investigación permiten identificar

los cambios que deben introducirse en la gerencia pública, entre ellos:

- a. La profesionalización de la burocracia.
- b. El fomento de la transparencia y responsabilidad de los administradores ante la sociedad.
- c. La descentralización en la ejecución de servidores públicos.
- d. La búsqueda de la desconcentración organizacional en áreas exclusivas del Estado.
- e. La búsqueda de resultados en las políticas públicas.
- f. El incremento de la autonomía de las instituciones gubernamentales y el establecimiento de nuevas formas de control.
- g. La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- h. La democratización del poder público, garantizando la rendición de cuentas (p. 12).

De acuerdo con esta propuesta, la actividad gerencial de las instancias públicas ha de centrarse en el ciudadano. Por ello, la autoridad debe convertirse en un instrumento para lograr las metas sociales a través de la aplicación de los recursos financieros guiada por la previsibilidad y la responsabilidad.

Las acciones de los gobiernos mencionadas con anterioridad asumen un rol determinante en este proceso. En esa línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.), identifica tres áreas de acción clave en el ciclo de la GP: las finanzas y las funciones de la política fiscal, la gestión por resultados y la lógica de cadena de producción de valor público.

Por lo que respecta a las finanzas públicas y políticas fiscales, es preciso hacer hincapié en dos aspectos: por un lado, las estrategias en materia recaudatoria para mejorar la obtención de ingresos; por otro, la administración de los recursos públicos de manera eficiente para lograr la equidad distributiva y el crecimiento de la economía.

Por tal motivo, se vuelve imperativo reorientar las actividades gubernamentales mediante el diseño y la implementación de acciones que mejoren la GP y la corresponsabilidad en temas recaudatorios. Como señala la CEPAL (2014), es necesario:

un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. La buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de GP, contribuyen de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo (p. 39).

En esta línea, Aguilar (2015) señala que, dada la situación burocrática, es imprescindible «restablecer el equilibrio y capacidad operativa del gobierno» (p. 6) a través de la maximización de las finanzas públicas y la mejora del desempeño de la función pública respecto a los ingresos³⁰ y su administración.

En ese sentido, los recursos económicos tienen un rol esencial en el diseño e implementación de las PP. Por tanto, la recaudación³¹ de las distintas contribuciones en cada nivel de gobierno es determinante para la ejecución de las funciones del SP.

Así, los principales elementos que deben ser tomados en consideración para mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos y asegurar un suministro que propicie la equidad en la redistribución son la responsabilidad financiera y recaudatoria.

Desde esta perspectiva, se vuelve fundamental la transformación de los Estados a través del diseño y la implementación de políticas que promuevan la evolución de los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, y que permitan el afianzamiento de administraciones capaces de afrontar desafíos en términos fi-

30 La principal fuente de ingresos del Estado es la recaudación de las contribuciones establecidas en la legislación (impuestos, aprovechamientos, derechos y productos).

31 De acuerdo con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la recaudación es un proceso que debe involucrar de manera corresponsable a la autoridad competente y a los sujetos obligados.

nancieros, sociales y ambientales a través de acciones estratégicas que mejoren las funciones del gobierno.

En relación con la gestión por resultados, adquieren particular relevancia dos conceptos: el costo-efectividad (es decir, el cumplimiento de las metas del gobierno mediante una aplicación de los recursos orientada al beneficio de la sociedad) y la rendición de cuentas (es decir, la transparencia de la información relativa a la gestión y la implementación de las políticas, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos).

Estos cambios en la visión de la Administración Pública tienen una dimensión global, dado que hace unas décadas los países integrantes de la OCDE iniciaron su transición hacia lo que actualmente se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP) y han interiorizado progresivamente un enfoque distinto de la AP.

Hughes (1996) señala que la NGP representa un cambio en la Administración tradicional caracterizado por la atribución de mayores responsabilidades a los gestores, la priorización de los resultados generados y la evaluación constante de los programas con base en tres criterios: las finanzas, la eficiencia y la eficacia³².

En este sentido, Prats (1996) subraya que los puntos medulares de la GP son la eficiencia y eficacia, dado que, por una parte, constituyen el eje de las reformas emprendidas por los gobiernos para asegurar la supervivencia y la competitividad, y, por otra, generan el progreso económico de las sociedades.

Desde esta perspectiva, la eficiencia y eficacia son objetivos que los Estados deben asumir de manera obligada para alcanzar el éxito en la gestión pública y lograr los resultados esperados.

El tercer y último ámbito de acción al que nos hemos referido, es la lógica de cadena de producción del SP, tiene que ver con el diseño y la implementación de políticas y programas dirigidos al establecimiento de cadenas relacionadas con los insumos, los

32 La eficiencia y eficacia de la actividad de los Estados contribuyen a conformar instituciones públicas menos burocráticas, con mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

procesos de producción y el consumo, capaces de generar resultados positivos para la ciudadanía.

De este modo, la CEPAL (2014) señala lo siguiente:

El Estado realiza sus funciones mediante diversas acciones que le son de su competencia, como es la realización de inversión pública; la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos; la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, transporte, seguridad alimentaria; el fomento e inversión en innovación; la orientación económica ofreciendo incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común. Todas estas acciones tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico de los países, objetivo cuyo logro dependerá de la manera como se realicen estas funciones y acciones mencionadas, es decir, de la «gestión pública» (p. 42).

A la luz de estas consideraciones, es necesario que los nuevos modelos de GP promuevan una visión innovadora de la Administración, para la cual la prestación de bienes y servicios eficiente, eficaz y de calidad sea el motor del desarrollo social.

Como indica Subirats (1996), uno de los aspectos más importantes de la NGP es la transformación del modelo de Administración sustentada en la concepción del gobierno-empresa, que se hace responsable de la obtención de recursos y la proveeduría de servicios adaptándose constantemente al entorno cambiante en el que se desenvuelven las sociedades.

Por su parte, De la Paz (2017) sostiene que la transformación promovida por la filosofía de la NGP debe orientarse al establecimiento de una estructura administrativa horizontal, descentralizada, adaptable y eficiente que dé respuesta a las necesidades sociales.

Semejante proceso de cambio presupone modificaciones sustanciales en distintos ámbitos encaminadas a adecuar todas las actividades de la gestión pública a la descentralización administrativa de los distintos niveles de gobierno y a la consolidación de un pensamiento en el que el ciudadano pueda ser percibido desde una perspectiva de mercado.

Para la CEPAL (2013), esta transformación comporta la implementación de políticas económicas, sociales y ambientales dirigidas

a demostrar la capacidad, la solidez y el dinamismo del Estado y, a su vez, implica la participación colaborativa del Estado, los ciudadanos y el mercado para coproducir el progreso social.

En definitiva, el nuevo modelo de GP concibe a la administración como una organización en constante transformación, alta-mente comprometida con la ciudadanía y dotada de la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios sociales y generar acciones positivas en beneficio de la colectividad. En este sentido, es importante señalar que las transformaciones que sigue experimentando la GP tendrán un efecto paulatino y a futuro, y que a buen seguro conocerá nuevos desarrollos.

3.3. RECURSOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El principal objetivo de la GP es la implementación de procesos e instrumentos de la Administración dirigidos a impulsar el crecimiento y bienestar de la ciudadanía. Para lograr este objetivo, la autoridad debe utilizar todos los medios con los que cuenta, a saber, los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos.

En efecto, una gestión pública efectiva y ajustada a la consecución de los fines determinados por la legislación y las políticas exige la experticia de los gestores públicos, la aplicación correcta de los recursos económicos disponibles y la optimización del capital humano en el despliegue de las tareas del Estado (Ortún, 1995).

Los recursos financieros son un elemento fundamental para la implementación de las PP y buen funcionamiento de los gobiernos. Por ello, es importante identificar adecuadamente las previsiones legales que permitan a los distintos niveles de gobierno obtener los ingresos necesarios para desarrollar sus actividades.

Al respecto, Becerra (2017, p. 96) señala que la obtención de los recursos públicos «ha llegado a catalogarse como una medida de esfuerzo y compromiso del gobierno hacia la ciudadanía» preordenada a sufragar los gastos necesarios para garantizar una buena GP.

En ese sentido, la hacienda pública³³, organismo responsable del proceso recaudatorio, desempeña un rol determinante en la obtención de los recursos necesarios para financiar los gastos de los Estados. El logro de este objetivo exige la consolidación de los procesos hacendarios que llevan a cabo los organismos responsables de esta función para garantizar la autosuficiencia del Estado en términos fiscales y financieros y, por tanto, la capacidad de acción de los órganos administrativos.

En el caso de México, los ingresos públicos provienen principalmente de la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, razón por la cual resulta determinante impulsar la corresponsabilidad recaudatoria y el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. La participación de los recursos humanos para alcanzar este fin es imprescindible, de modo que las instituciones están obligadas a articular estrategias orientadas a maximizar las capacidades de sus integrantes y garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones.

Desde esta perspectiva, el recurso humano es un elemento primordial en la GP. Por ello, la capacitación continua, el establecimiento de mecanismos motivacionales y la configuración de equipos técnicos idóneos para desarrollar las funciones burocráticas son tareas ineludibles de la Administración.

En esa misma línea de reflexión, Kliksberg (2002) señala la importancia tanto de la formación de los empleados públicos para que estén correctamente capacitados como del fomento de los valores de la transparencia y la ética profesional para impulsar la productividad.

La consolidación del recurso humano es, pues, necesaria para lograr el cumplimiento de las funciones administrativas³⁴ y me-

33 Es importante señalar que las funciones de la hacienda pública tienen sustento en cuatro elementos: los ingresos, los egresos, la deuda y el patrimonio. En ese sentido, y ante los diversos escenarios económicos que pueden presentar los distintos niveles de gobierno, es necesario fomentar un gasto público sostenible y eficiente.

34 Jiménez (2021) señala la importancia del proceso de contratación y subraya que los requisitos para la selección del personal deberán atender-

jorar el desarrollo de las actividades a través de la delegación de tareas a los trabajadores.

Desde esta misma óptica, la CEPAL (2014) señala la importancia de que las autoridades promuevan acciones y programas para fortalecer la institucionalidad de los Estados y coadyuvar a la formación del personal, entendida como un factor fundamental para asegurar la gestión eficiente de las administraciones públicas.

Por su parte, el CLAD (1998) destaca una característica esencial de los procesos burocráticos: la profesionalización³⁵ de una élite que conforme un pilar estratégico capaz de negociar y asumir responsabilidades políticas, así como de regular, diseñar, implementar e inspeccionar las PP.

La formación del personal debe estar ligada a la gestión de recursos humanos y configurarse como un conjunto de acciones encaminadas a transformar la conducta de las personas designadas para desarrollar las actividades institucionales a corto, mediano o largo plazo.

De esta forma, es posible acercarse al cumplimiento de las metas institucionales, no obstante, durante los últimos años, la innovación en las PP de los recursos humanos se ha fortalecido a través de la participación del personal en el diseño y la implementación de reformas y del establecimiento de mecanismos para incentivar el capital humano (Panagiotis, 2015). Como observan Chancha, Zurita, Quispe & Solórzano (2022), las políticas de selección de personal sustentadas en la formación y la evaluación del desempeño ha estrechado los vínculos entre las entidades y el

se a los estándares normativos, pues en buena medida estos determinarán la productividad y la calidad de los servicios.

35 «Es muy cierto que el grado de profesionalización de la Administración Pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos» (CLAD, 1998, p. 14).

personal que labora en ellas, circunstancia que ha redundado en la mejora de los servicios públicos.

34 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, PRESUPUESTO POR RESULTADOS, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, Y RENDICIÓN DE CUENTAS: PROCESOS DE LA GP

Actualmente, la GP hace frente a los nuevos retos a través de la nueva lógica gerencial orientada al logro de la eficacia y la eficiencia. Esta lógica sugiere tres propósitos principales:

- Asegurar la constante optimización del uso de los recursos disponibles en la producción y distribución de bienes públicos para responder adecuadamente a las siguientes exigencias: más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Garantizar que la producción de bienes y servicios públicos —incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad— sea transparente, equitativa y controlable.
- Desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y los trabajadores públicos y promover, de este modo, la efectividad de los organismos públicos con miras a posibilitar los dos objetivos anteriores (Serra, 2007, pp. 7-8).

La evolución de la GP ha propiciado la implementación de modelos de gestión por procesos a través del impulso de una serie de acciones que han modificado la dinámica y el desarrollo de las funciones de la Administración, entre ellas la planeación, el presupuesto, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

La gestión por procesos es reconocida como un esquema de organización que ha propiciado la mejora continua de las acciones desarrolladas por el Estado y ha permitido la modernización de las entidades públicas en busca de la eficiencia y la eficacia (Flores & Núñez, 2021). Estos autores identifican cinco fases secuenciadas para obtener los resultados esperados:

Fase 1. Planeación estratégica

- Establecimiento de objetivos
- Conformación del equipo de trabajo
- Estado del proceso

Fase 2. Estudio del proceso

- Establecimiento del mapa del proceso
- Fichas de procesos
- Identificación de fortalezas y deficiencias como parte del análisis

Fase 3. Diseño de indicadores e instrumentos

- Aprobación de los instrumentos de medición
- Sugerencias de nuevos indicadores

Fase 4. Medición y análisis de indicadores

- Medición, gráficas, tablas
- Correlaciones de indicadores

Fase 5. Mejora y evaluación

- Oportunidades
- Mejoras
- Evaluación del proceso

Desde esta perspectiva, la planeación es un elemento determinante en los procesos de gestión, la guía de acción y el punto de referencia del plan de trabajo para la toma de decisiones organizacionales. El proceso de planeación se concreta en el seguimiento de los pasos que conducen a la definición y el desarrollo de los objetivos que se esperan alcanzar en situaciones de escasez de recursos.

Esta parte del proceso es acompañada por la implementación de acciones o instrumentos dirigidos a garantizar los propósitos organizacionales en función de las expectativas que se desea cumplir. Sin embargo, en ocasiones el cumplimiento depende de determinadas circunstancias espaciotemporales.

La asignación de recursos es una parte esencial de las actividades del SP. Su determinación se lleva a cabo mediante una de-

cisión política, de modo que implica una serie de negociaciones y acuerdos sobre el destino del presupuesto.

Este proceso tiene diferentes etapas: formulación, asignación, seguimiento y evaluación del gasto público. A partir de los resultados obtenidos, se abre la posibilidad de rediseñar e implementar nuevos instrumentos de gestión que faciliten la información sobre el presupuesto y el desempeño de su ejercicio.

Arregoces, Jola, Quintero & Velasquez (2012) señalan que estas etapas generan una relación entre gobierno, gestión y presupuesto que propicia el fortalecimiento de los procesos de gestión de los recursos públicos, y el impulso de acciones sustentadas en prácticas de medición y análisis de la eficiencia del gasto.

En otras palabras, este proceso debe ir acompañado de elementos que fortalezcan la eficiencia de la función pública; así, la implementación de indicadores de seguimiento y evaluación permiten mejorar la información sobre el gasto público.

Para Chica (2011), los indicadores adquieren gran relevancia porque permiten valorar la gestión y contrastar los resultados de la acción del gobierno con los objetivos marcados a través del análisis de datos cuantitativos y cualitativos que miden el impacto de las actuaciones de los organismos públicos y la satisfacción de los ciudadanos.

En ese sentido, la implementación de indicadores se vuelve fundamental para la GP, pues permite evaluar el grado de cumplimiento de las metas establecidas. Desde esta óptica, la valoración de las acciones del Estado puede desarrollarse a través de la medición de los resultados obtenidos, de los efectos de la actuación de la administración y de todos aquellos aspectos que forman parte de los procesos de gestión.

Es ahí donde convergen el presupuesto y los resultados, una relación que puede ser evidenciada de distintas formas, entre ellas los programas presupuestales y las acciones que aseguren

el cumplimiento de las metas establecidas con antelación para beneficiar a los ciudadanos³⁶ (Vidal, Martel & Torero 2021).

En ese sentido, Barzelay (1999) enfatiza la novedad de esta forma de administrar los recursos. En la medida en que para el SP la sociedad se ha convertido en el punto medular de sus acciones, la gestión del erario público no tiene como principal referencia una directriz de interés público, sino los resultados obtenidos.

Samuel (1992) observa que el proceso secuenciado en las fases de planeación, la presupuestación, seguimiento y evaluación exige un manejo correcto y cada vez más riguroso de los fondos públicos, dado que impone a la Administración mayores responsabilidades en el cumplimiento de sus metas y en la adecuación de las políticas a las necesidades de la ciudadanía a través de la rendición de información.

No obstante, este proceso no termina con el seguimiento y la evaluación, dado que es imperativo que la sinergia positiva que genera pueda transitar hacia a la rendición de cuentas con el fin de reducir las posibilidades de que se cometan acciones ilegales o corruptas.

3.5. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES COMO ELEMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A lo largo de los últimos decenios los avances tecnológicos han provocado profundas transformaciones en la vida cotidiana, las relaciones interpersonales, los negocios y las organizaciones de gobierno, cambios que han tenido efectos de muy diversa índole.

En ese sentido, Rodríguez & Padilla (2018) señalan que la evolución de la tecnología ha influido de manera decisiva en la actividad de las sociedades modernas y ha inducido mutaciones

³⁶ «Este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad política administrativa orientada al éxito que da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia» (Fefer, 2000).

profundas en los Estados y, por ende, en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Montejano, López, Campos & Pérez (2018) subrayan que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han revolucionado las formas de trabajo en las organizaciones, especialmente gracias al uso del internet, y han generado cambios muy relevantes en la conducción de la Administración Pública.

En efecto, actualmente el uso de las nuevas tecnologías juega un papel crucial en el ámbito de la GP y se proyecta en diversas facetas de la acción de las administraciones, entre ellas la generación de información y la automatización de los procesos para eficientar las funciones de gobierno.

Las TIC se han vuelto imprescindibles en el proceso de gestión, dado que constituyen un instrumento que facilita enormemente el flujo de información y la gestión de datos para la toma de decisiones.

Para Laurens & Gómez (2020), es importante que las acciones de gobierno y las PP estén fundamentadas en evidencias e información que brinden soporte a las decisiones relativas a la mejora del funcionamiento del aparato estatal. Algunos instrumentos como los sistemas de información geográfica y la infraestructura de datos espaciales serán determinantes para el correcto desarrollo de las funciones administrativas.

Desde esta perspectiva, Muñoz (2017) señala lo siguiente:

La tecnología de la información y comunicación supone para las Administraciones Públicas la posibilidad de alcanzar mayores cotas de eficacia y eficiencia y la mejora de los servicios públicos prestados a menor coste (incluido el personal) y, para los empleados públicos, la posibilidad de dedicar su tiempo a cuestiones que aportan mayor calidad al servicio público y ejecutar tareas o funciones en cualquier momento y lugar (p. 388).

Para Von Schmeling (2022), la evolución de las TIC ha generado modificaciones en la economía, la esfera laboral, las relaciones sociales y los métodos a través de los que las administraciones responsables llevan a cabo los procesos de recaudación y fiscalización.

La gobernanza no es una excepción, dado que las TIC son consideradas como un medio que facilita la actividad de los gobiernos, por ejemplo, el uso del internet mejora el funcionamiento de la Administración y la prestación de los servicios públicos.

Las TIC deben concebirse, por tanto, como un instrumento que permite a los organismos públicos reducir costos, incrementar la eficiencia, satisfacer los ideales de la sociedad, cumplir los objetivos políticos, mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno y propiciar el desarrollo económico (Holmes, 2003).

El paradigma de la nueva gobernanza ha captado el potencial de la implementación y el uso de las TIC en la gestión gubernamental y, en este sentido, promueve la conformación de una estructura organizacional basada en un modelo de red que facilite la vinculación entre los diferentes actores para lograr, entre otros, los siguientes objetivos: transformar la gestión, incrementar la transparencia, promover la participación de los ciudadanos y fortalecer la democracia (Frey, 2005).

En todo caso, la utilización de la tecnología como instrumento de la GP debe robustecer la interacción entre la ciudadanía y el gobierno y ha de estar fundamentada en los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia, accesibilidad, responsabilidad e implementación tecnológica (Torres, 2012).

En el marco de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de AP y Reforma del Estado, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) reiteró los compromisos asumidos para mejorar las instituciones y funciones públicas mediante la modernización de sus modelos de gestión, y aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (1 de julio de 2007), que sería adoptada por la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno el 10 de noviembre de ese mismo año. Este instrumento de *sofi law* establece un completo elenco de previsiones direccionadas al diseño, la implementación, el desarrollo y la consolidación de las TIC como instrumentos de fortalecimiento de la GP desde la perspectiva del ciudadano. Dado su interés para el presente trabajo, a continuación, reproducimos los lineamientos que la Carta establece en el § 9 de su capítulo

segundo («El derecho a un gobierno electrónico») para facilitar la interrelación del ciudadano y los gobiernos:

Los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las Administraciones Públicas, entre otros, a efectos tales como los siguientes:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales³⁷.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de factibilidad que la es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales a los que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.
- e. Que los interesados accedan electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.
- f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.
- g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas

³⁷ Gorordo (2009) hace hincapié en la importancia de determinados indicadores en la evaluación del cumplimiento de los deberes de atención al ciudadano: lugar de presentación, medios de presentación, modelos y sistemas de solicitud, recibos de acreditación.

condiciones que, si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.

- h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de interoperabilidad y simplificación registral.

Capítulo 4.

COORDINACIÓN FISCAL, FISCALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

41. COORDINACIÓN EN MATERIA FISCAL: EL CASO DE MÉXICO

México es un Estado federal descentralizado en el que el poder territorial está jerárquicamente organizado en tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Cada uno de ellos tiene (y ejerce) las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico-constitucional.

Uno de los fines fundamentales que debe perseguir un gobierno es gestionar los recursos de manera eficiente para ofrecer a la sociedad los mínimos vitales. Para conseguir este objetivo, es necesario que tenga capacidad para fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y para proveer bienes y servicios de calidad a los ciudadanos con los recursos obtenidos a través de la recaudación fiscal.

En México, la distribución de competencias en materia fiscal está establecida en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se concreta a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). La LCF brinda soporte normativo a la actividad recaudatoria de los distintos niveles de gobierno y genera certeza financiera a las autoridades territoriales. El primer párrafo del artículo 1 de la LCF establece:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El tenor literal de esta disposición pone de manifiesto la importancia de la LCF para fundamentar la coordinación fiscal de los tres niveles de gobierno, determinar la distribución de las participaciones entre ellos, establecer los mecanismos de colaboración y participación administrativa y crear instituciones encargadas de los procesos de coordinación en materia fiscal.

No obstante, la implementación de la LCF condiciona el desarrollo de los gobiernos locales debido a que la coordinación fiscal podría interpretarse como una limitante en la descentralización que incide en términos políticos, administrativos y recaudatorios.

Desde esta óptica, la LCF brinda el sustento normativo para instaurar las bases políticas y administrativas del sistema fiscal. Sin embargo, el modo en que regula la participación de gobiernos estatales y municipales en el SNCF condiciona su situación financiera.

La distribución de potestades recaudatorias por niveles de gobierno es la siguiente:

- a) La autoridad federal asume la recaudación de los impuestos más importantes, que son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
- b) Los gobiernos de las entidades federativas se responsabilizan del cobro del Impuesto Sobre Nómina (ISN), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Sobre Hospedaje (ISH) e Impuesto Sobre Espectáculos Públicos (ISEP), entre otros, dado que los tributos de los distintos estados pueden variar dependiendo de los gravámenes que hayan establecido sus respectivos congresos.
- c) Las atribuciones recaudatorias de los municipios son más limitadas: el Impuesto Predial es su principal fuente de autofinanciamiento. La participación de los municipios en el SNCF es restringida y depende de los otros niveles de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es la instancia responsable de regular y establecer los parámetros de la coordinación en materia fiscal entre la Federación, los estados y los municipios. Este proceso se realiza mediante la firma de los

convenios de adhesión, que sirven como instrumentos jurídicos para la distribución y el envío de transferencias.

El SNCF tiene soporte en un sistema de participación y repartición de recursos a las entidades locales. Como señala Chapoy (2006), la creación del SNCF fue un proceso gradual:

El sistema está constituido por todas las entidades federativas, cada una de las cuales para adherirse a él suscribió un convenio de adhesión con la SHCP, fue aprobado por su respectiva legislatura, y publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el correspondiente periódico oficial de cada una de esas jurisdicciones, lo mismo que los decretos de las legislaturas locales por los que fueron autorizados dichos actos (p. 310).

Los convenios de adhesión cumplen las siguientes funciones:

- La armonización del sistema de coordinación fiscal, que coadyuva a delimitar las atribuciones en materia fiscal
- La eliminación de gravámenes excesivos
- La solución de los conflictos generados por concurrencia fiscal
- La provisión de recursos financieros a los estados y municipios

La provisión de recursos financieros a los estados y municipios se lleva a cabo a través del envío de fondos federales. La finalidad de estas transferencias, que pueden ser condicionales³⁸ o incondicionadas³⁹, es dotar de medios a los gobiernos locales para que puedan hacer frente a sus problemas financieros y reducir la brecha de pobreza y los desequilibrios verticales.

Las principales transferencias condicionadas son las siguientes:

³⁸ Las transferencias condicionales o transferencias de gasto federalizado se distinguen por el hecho de que el Gobierno federal determina el rubro y la finalidad a la que deben destinarse los fondos transferidos a las entidades federativas y los municipios.

³⁹ Las transferencias incondicionadas son aquellas que otorga el Gobierno federal sin especificar la finalidad a la que deben destinarlas los receptores. Entre ellas se encuentran las participaciones.

- **Fondos de Aportaciones:** son recursos económicos que el Gobierno federal transfiere a los estados y municipios para que presten servicios de primera necesidad (educación, salud, seguridad, infraestructura y desarrollo social).
- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:** se trata de transferencias orientadas a reforzar las finanzas de los presupuestos de los estados.

Por lo que respecta a las transferencias federales incondicionadas, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2017) las enlista del siguiente modo:

Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 % de la Recaudación Federal Participable Neta (RFP).

Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 % de la RFP.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), en el que las entidades federativas participan con el 20 % de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 % de la recaudación por la venta de tabacos labrados.

Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 % de la RFP para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.

Fondo de Compensación, a través del que se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel. Del total, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo, que se distribuye entre las 10 entidades federativas que de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero. Los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al SNCF y celebren el respectivo Convenio de Colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.6 % del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEG.

Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006 con el objetivo de resarcir a las entidades federativas por la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 0.136 % de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan.

El 3.17 % del 0.0148 % del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural (pp. 4-22).

Respecto a las transferencias enumeradas anteriormente, Boucher & Vermaeten (2000) señalan que, por una parte, comportan el diseño de las subvenciones del gobierno que envía de recursos y, por otra parte, los gobiernos que las reciben atienden los servicios mínimos para la población.

Las transferencias federales aseguran una base de recursos para los estados y municipios que les permiten no solo desarrollar sus funciones operativas, sino también ofrecer a la población servicios básicos para el desarrollo social. No obstante, es importante reiterar que este no es el único medio a través del cual los estados y municipios pueden obtener recursos financieros. Por ello, la recaudación se convierte en un mecanismo fundamental para generar recursos propios.

42 LA FISCALIZACIÓN

El desarrollo social de cualquier país se genera a través del crecimiento económico y la gestión de los recursos públicos por parte de los gobiernos. Por ello, sus finanzas dependen en gran medida de los procesos recaudatorios.

No obstante, es posible que los ciudadanos incumplan total o parcialmente sus obligaciones fiscales, es decir, que omitan o eva-

dan el pago de sus contribuciones, ya sean impuestos, derechos, productos o aprovechamientos.

Por tal motivo, es necesaria la implementación de mecanismos orientados a facilitar el seguimiento de las actividades económicas, imponer el cumplimiento de la legislación, y controlar la observancia de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

De ahí surge la exigencia de llevar a cabo acciones específicas de fiscalización a través de procedimientos de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación del cumplimiento de las distintas leyes en materia fiscal que permitan identificar la omisión sobre algún acto en particular de los contribuyentes. En la siguiente tabla caracterizamos sintéticamente estos procedimientos.

Tabla 1. Procedimientos de fiscalización

Procedimiento	Función
Inspección	Verificación y comprobación del cumplimiento tributario de los contribuyentes.
Vigilancia	Seguimiento de las actividades de los contribuyentes para identificar inconsistencias o discrepancias.
Supervisión	Monitoreo para garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos.
Evaluación de cumplimiento	Procedimiento para analizar y evaluar riesgo de incumplimiento.

Fuente: elaboración propia

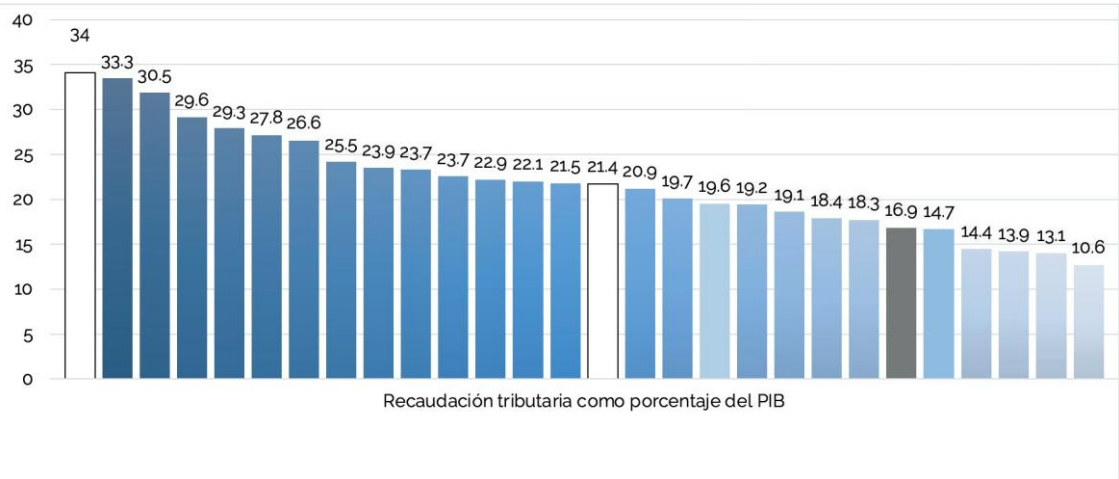
Priego, Ramírez & García (2018) definen la fiscalización como la tarea de «cuidar y comprobar que se proceda conforme a derecho. Implicando la existencia de mecanismos de control que se denominan de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoria, supervisión, de control y en cierta forma de evaluación» (p. 147).

En ese sentido, la fiscalización funge como un proceso a través del cual se supervisan las actividades económicas y se verifica su cumplimiento con las normas, reglas y principios que las regulan en el

marco de una jurisdicción. Su propósito sustantivo es, por tanto, evitar la evasión o el fraude fiscal de los ciudadanos obligados al pago de sus contribuciones.

Según datos de la OCDE (2023), los ingresos tributarios de México en relación con su producto interno bruto sitúan al país por debajo del promedio de los Estados de América Latina y el Caribe. Además, se ha registrado una reducción de 1.1 puntos porcentuales entre 2020 (17.8 %) y 2021 (16.7 %).

Gráfica 1. Recaudación tributarios de México en comparación con países en América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2023)

4.3. ATRIBUCIONES DE FISCALIZACIÓN Y COMPROBACIÓN DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA EN MÉXICO

La autoridad desarrolla sus funciones de gobierno mediante el despliegue de diversas acciones y estrategias encaminadas a proporcionar recursos económicos para financiar los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los ciudadanos.

Para Gutiérrez (2024), este proceso es una de las funciones más significativas de todos los gobiernos, y a él destinan una parte importante de sus ingresos. Desde esta óptica, los responsables de esta actividad han tenido que evolucionar para adaptarse a la legislación que regula el cobro de los impuestos.

En ese sentido, la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) atribuye al Congreso de la Unión la potestad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Esta disposición remite a la fracción IV al artículo 31 del texto constitucional, que dispone que los mexicanos están obligados a:

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ambas previsiones constitucionales ponen de manifiesto la necesidad de que existan instituciones, dependencias u órganos encargados de los procesos recaudatorios y el seguimiento de las imposiciones tributarias, así como la importancia de crear un área específica de gobierno que asuma la fiscalización, es decir, la aplicación de procedimientos y técnicas de revisión para supervisar el correcto pago de los tributos por parte de los contribuyentes.

En México, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es el responsable de realizar los procesos de recaudación y fiscalización. El SAT funge como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁴⁰ y su principal función es asegurar que los contribuyentes cumplan sus obligaciones fiscales.

Para García, Rodríguez & León (2012), el SAT debe encargarse de realizar acciones de revisión de la situación fiscal de los ciudadanos obligados con el propósito de incrementar la recaudación y mantener a los contribuyentes informados de los riesgos que comporta el incumplimiento de sus responsabilidades tributarias.

En ese sentido, Von Schmeling (2022) enfatiza que los órganos dedicados a esta actividad deben recaudar los ingresos públicos de manera eficaz, y observa que:

⁴⁰ La SHCP es la dependencia del Gobierno federal responsable de las políticas fiscales, los ingresos, los egresos y la deuda; en otras palabras, la administración de los recursos públicos.

las Administraciones Tributarias (AT) han comprendido a lo largo de los últimos años, la necesidad cada vez mayor de acelerar los procesos de transformación digital en todas sus áreas. Esto le permitiría utilizar de manera más eficiente los recursos financieros y humanos disponibles, mejorar las estrategias de control del cumplimiento tributario y también satisfacer las necesidades y preferencias de los contribuyentes (p. 107).

Gutiérrez (2024) señala que, para llevar a cabo este cometido, el SAT puso en marcha un proceso de modernización de su plataforma tecnológica con la finalidad de simplificar el pago de impuestos. Esta autora se refiere específicamente a la transición de la factura papel a la electrónica, que permite fortalecer los mecanismos de comprobación por parte de la autoridad fiscal.

Por otra parte, es importante señalar las reformas del Código Fiscal de la Federación (CFF) aprobadas en los años 2013 y 2014 impulsaron la creación de nuevos dispositivos —entre ellos, el buzón tributario y la contabilidad electrónica— que dieron lugar a la introducción de cambios en la gestión fiscal de las empresas

Es importante señalar que toda actividad de fiscalización debe proceder conforme a derecho. Esto significa que es imprescindible la existencia de un marco jurídico y regulatorio que establezca las atribuciones y facultades para ejecutar estos procesos.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria da cobertura legal al proceso de fiscalización. El párrafo primero de su artículo 2 dispone:

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

Otros ordenamientos que dan sustento a los actos de fiscalización son la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Estos y otros cuerpos legislativos contienen disposiciones relativas a la Administración fiscal y, en conjunto, conforman el marco regulador de la fiscalidad que in-

tegra los conceptos tributarios, los derechos y obligaciones, así como, los mecanismos de gestión.

Un precepto muy relevante de este entramado regulador es el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, que establece las siguientes previsiones:

Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, los asesores fiscales, las instituciones financieras; las fiduciarias, los fideicomitentes o los fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, y las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras 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, estarán facultadas para:

- Revisar las declaraciones, las solicitudes y los avisos y requerir la documentación necesaria para llevar a cabo esa revisión a los contribuyentes.
- Requerir la contabilidad, los datos, los informes y los documentos con el fin de que sean exhibidos en las oficinas de la autoridad para una revisión de gabinete, que en la actualidad ya se lleva a cabo por medios electrónicos.
- Practicar las visitas domiciliarias correspondientes a los contribuyentes para la revisión de su contabilidad, sus bienes y sus mercancías.
- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos en relación con el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- Practicar revisiones electrónicas.

Por tanto, el proceso de fiscalización puede definirse resumidamente como el conjunto de tareas que lleva a cabo la autoridad para instar a los contribuyentes, sean personas físicas o morales, a cumplir con sus obligaciones tributarias, cautelando el correcto, íntegro y oportuno pago de impuestos.

Los actos de fiscalización han experimentado una evolución a lo largo del tiempo y han transitado de las visitas convencionales

y las revisiones de gabinete a la implementación de sistemas automatizados y de mecanismos de intercambio de información en el ámbito internacional sobre empresas radicadas en el extranjero que generan datos muy precisos y confiables.

Para Lagunas & León (2020), las acciones de fiscalización se han transformado en instrumentos

ágiles, automatizados, agrupados por categorías específicas que la autoridad pone a disposición del público en general, siendo vigentes aún Visitas Domiciliarias, Revisiones de Gabinete, Revisiones de Dictámenes, Verificaciones Masivas (que son realizadas de manera automática por los sistemas) y, Revisiones Diversas (focalizadas previo análisis de expedientes de contribuyentes) (p. 4).

En ese sentido, la autoridad ha ido incrementando paulatinamente la eficiencia del proceso recaudatorio a través de la utilización de nuevas herramientas tecnológicas como la IA⁴¹. Por otra parte, estas herramientas también deben observarse como medios que brindan mejores servicios y, a su vez, contribuyen a aumentar la recaudación fiscal.

Algunos autores, entre ellos Wang (2019), Wirtz, Weyerer & Geyer (2019) y Valle Cruz, Criado, Sandoval & Ruvalcaba (2020), caracterizan a la IA como aquella capacidad con la que cuentan los sistemas informáticos para replicar determinadas acciones cognitivas de las personas; por ejemplo, el razonamiento y el aprendizaje para realizar actividades con cierto grado de complejidad para tomar decisiones y formular propuestas para dar solución a las problemáticas que puedan presentarse.

La IA es una composición de algoritmos que, en su conjunto, son un modelo que símbolos de instrucciones establecidas para solucionar problemáticas, con la finalidad de replicar capacidades de las personas, entre los que se pueden destacar el razona-

41 «La ciencia de la complejidad se ubica en el marco de una revolución científica y la ruptura de paradigmas por la adopción de las nuevas tecnologías, lo que permite aprovechar los beneficios y promover el desarrollo de la inteligencia artificial centrada en el ser humano, pero debemos garantizar que sea segura, inclusiva y confiable» (Palomino, 2022, p. 218).

miento, el aprendizaje, la percepción, la planificación, la toma de decisiones o creatividad.

En México, el SAT ha analizado las potencialidades de la IA para optimizar sus procesos de recaudación. En el ámbito tributario, la IA se ha convertido en una herramienta elemental para los procesos de fiscalización.

A este respecto, Peña (2021) expone un dato muy relevante: el 53 % de los países miembros de la OCDE emplearon esta tecnología para mejorar y optimizar la gestión de los tributos a través de la automatización de los procesos.

En México, la implementación de la IA en la fiscalización se encuentra en las etapas iniciales. Sin embargo, ya se ha convertido en un activo determinante para combatir la evasión fiscal y aumentar la recaudación. Entre las herramientas que actualmente utiliza el SAT, destacan las siguientes:

- a) El análisis de datos. Este instrumento se centra en todos los movimientos realizados por los contribuyentes, y genera cifras y archivos para identificar inconsistencias en los registros fiscales y detectar posibles evasiones fiscales.
- b) La lectura e interpretación de imágenes. Consiste en el desarrollo de procesos para revisar los documentos fiscales previamente digitalizados con el fin de señalar inconsistencias y reducir los trámites presenciales.
- c) La asistencia virtual. Es la utilización de *software* de apoyo que ayuda a brindar orientación y dar respuestas a preguntas frecuentes en temáticas fiscales. Permite la detección de patrones, relaciones entre contribuyentes y perfiles de sujetos obligados que integran una misma entidad.
- d) Los modelos de predicción de riesgos. Facilitan el reconocimiento de diversas características de los contribuyentes —sus perfiles, sus conductas y sus operaciones— que pueden vincularse a posibles evasiones y omisiones fiscales.

En esa línea, Arguelles (2024) señala que la IA ha sido utilizada para clasificar a los contribuyentes en función de los niveles de

riesgo de evasión para identificar las acciones de elusión y las inconsistencias que pueden ser señales de actos de contrabando y simulación de empresas. Este autor señala en estos términos que la utilización de la IA para realizar estas acciones ha generado beneficios y riesgos:

optimización del tiempo y recursos; mayor eficiencia y eficacia en los procesos; reducción del fraude y la evasión fiscal; mayor precisión en los cálculos; reducción de los costos operativos; aumento en la recaudación tributaria; y mejoramiento del servicio a los contribuyentes. Por otro lado, los potenciales riesgos del uso de la IA en el SAT son: utilización de algoritmos con sesgos socioeconómicos, de raza, nacionalidad y género que se traducen en procesos de discriminación, exclusión e injusticias; desaparición de puestos de trabajo; procesos que se convierten en una «caja negra»; hacer difusa la responsabilidad de los servidores públicos; problemas de transparencia; generación de desempleo, y uso no autorizado de los datos de los contribuyentes (p. 2).

La OCDE (2023) hace hincapié en la gran magnitud de los beneficios del uso de la IA, que permite transitar de los datos a la configuración de un activo de conocimiento que incide en el desarrollo y evolución de las administraciones tributarias, en los procesos recaudatorios, y en la interacción entre los organismos públicos y los sujetos obligados. En relación con esta consideración, es importante señalar que la IA es una herramienta innovadora y disruptiva⁴² respecto a la que pueden identificarse varias áreas de oportunidad:

- a) Incremento de la recaudación fiscal. La IA permite identificar la omisión de impuestos de forma más fácil y eficiente.
- b) Reducción de la evasión fiscal. La IA desincentiva la evasión fiscal porque a través de su utilización es más probable que los evasores sean detectados y sancionados.

⁴² La combinación de la IA, el internet de las cosas, el análisis de datos dará beneficios exponenciales gracias a la recopilación y análisis de un gran volumen de datos de los contribuyentes en tiempo real que mejorará los procesos de toma de decisiones e impactará positivamente en las distintas áreas administrativas de la tributación (Von Schmeling, 2022, p. 110).

- c) Mejora de la infraestructura tecnológica. La aplicación de la IA en el campo tributario exige el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica de las entidades fiscales para que puedan soportar el uso de esta nueva tecnología de manera eficiente.
- d) Mayor capacitación del personal. La IA sirve como parámetro y motor de búsqueda, pero está sujeta a errores y, por ello, siempre debe tomarse como un punto de referencia, no como algo inamovible.

Como hemos señalado anteriormente, el uso de IA se encuentra en sus primeras etapas de implementación en la fiscalización mexicana. Por ello, todavía hay margen para que su aplicación mejore la eficiencia, la eficacia y la equidad del sistema fiscal y contribuya a fomentar la transparencia y la comunicación entre la Administración tributaria y los contribuyentes.

44 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN DEL SAT EN MÉXICO

A nivel mundial, la irrupción de la IA ha sido un punto de inflexión en la revolución tecnológica. Esta nueva tecnología ha incidido significativamente en la gestión de recursos y la Administración fiscal y ha generado modificaciones sustanciales en los procesos de fiscalización implementados por las autoridades.

En México, el SAT utiliza la IA para lograr diversos fines — desde el análisis de datos hasta el contraste de información sobre los contribuyentes— y generar mejores alternativas de generación y control de información para la autoridad.

Para Serrano (2022), la IA es aplicada por el SAT para realizar actividades o tareas diversas, entre ellas la recopilación de datos y la asistencia proporcionada por asistentes virtuales que operan en tiempo real para resolver las dudas de los contribuyentes y dar respuesta a sus inquietudes.

En ese sentido, el SAT ha integrado en su plataforma el *software* denominado *chatbot* para brindar atención al cliente de

manera más eficiente, responder preguntas frecuentes, resolver problemas técnicos y proporcionar información sobre los trámites fiscales. Entre otros servicios de respuesta, cabe mencionar los siguientes:

- Cédula de identificación fiscal
- Trámites fiscales y beneficios fiscales
- Socios y accionistas
- Información fiscal
- Actividades vulnerables
- Donatarias autorizadas
- Régimen simplificado de confianza
- Programa de regularización fiscal

Torrez (2024) sostiene que el *chatbot* es un programa adecuado para dar respuesta a las dudas y las interrogantes de los contribuyentes, y que, además, puede ser un servicio valioso de comunicación para transmitir a los sujetos obligados enfoques proactivos que fomenten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Adicionalmente, el SAT utiliza la denominada fiscalización electrónica, que permite automatizar la revisión de facturas electrónicas y otros documentos, y, por lo tanto, agilizar el proceso de supervisión, detectar facturas con inconsistencias e identificar empresas que no cumplen con sus obligaciones fiscales⁴³.

Sin embargo, estos no son los únicos elementos utilizados, El SAT (2024) señala que también usa los grafos y el *machine learning*⁴⁴ para generar estructuras de datos que permiten medir re-

43 Para Torrez (2024), «la aceleración del proceso de digitalización [supone que] las agencias tributarias cuentan con datos de fuentes diversas y de todo tipo, que permiten analizar y contrastar las informaciones que presentan los contribuyentes» (p. 331).

44 Con el propósito de lograr la transición digital en la Administración Pública e impulsar una innovación que beneficie a la población, «el 30 de abril de 2018 se emitió un comunicado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2005) para crear, a propuesta de la Secretaría de la

laciones de entidades interconectadas, precisar sus atributos y realizar predicciones sobre los ingresos esperados entre otros.

Palomino (2022) observa que la recopilación de datos contribuye a crear expectativas y tendencias con base en el estudio y análisis de patrones que redundan en la consecución determinados resultados:

- La segmentación de los contribuyentes de riesgo.
- La identificación de corporativos dedicados a la elusión y evasión.
- La revelación de discrepancias en los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) relacionados con la simulación de empresas fachada.
- La toma de decisiones.

La IA también permite identificar patrones de comercio inusuales, monitorear los movimientos de mercancías en las fronteras, analizar información de inteligencia y detectar redes de contrabandistas para combatirlos.

Respecto a estas afirmaciones, Alba, Acosta, Mariani & DelÉn (2024) consideran que la IA ha generado beneficios importantes y, a título ilustrativo, hacen referencia a la identificación facial de los contribuyentes en aduanas y los aeropuertos, así como a la segmentación de los sujetos obligados en las labores de control y fiscalización tributaria:

mejorar la experiencia de los procesos administrativos, ofreciendo asistentes virtuales en tiempo real, para la resolución de dudas, en el caso de la tributación, ayuda a persuadir a los contribuyentes al pago de sus obligaciones, para la simplificación de trámites burocráticos que se realizan en las instituciones públicas (p. 143).

Además de las acciones anteriores, la autoridad también lleva a cabo la revisión sistemática inteligente del cumplimiento de obligaciones, que se basa en estos elementos:

- Domicilio fiscal localizado y buzón tributario actualizado.

- Emisión de CFDI de manera correcta y oportuna, y su cancelación.
- Presentación de declaraciones de pago o informativas.
- Opinión positiva de cumplimiento de obligaciones (art. 32-D del CFF).

En relación con la localización del domicilio de los contribuyentes, las autoridades están en disposición de usar medios tecnológicos capaces de proporcionar georreferenciación, vistas panorámicas o satelitales. La IA puede ser utilizada para elaborar y diseñar un marco geográfico-fiscal con el fin de verificar la existencia y la ubicación del domicilio fiscal.

El CFDI es la herramienta más importante con la que cuenta el SAT para realizar las tareas de fiscalización. Para analizar la información contenida en los mismos, se programan las facultades de comprobación, se vigila el cumplimiento de obligaciones fiscales, se emiten cartas de invitación y se seleccionan candidatos al programa de caídas recaudatorias, entre otras acciones.

Con respecto al tercer punto (presentación de declaraciones de pago o informativas), su incumplimiento permite proceder al inicio de facultades de gestión, de cobro y/o de comprobación y adoptar diversas medidas:

- Emisión de cartas invitación, exhortos o comunicados.
- Declaración de contribuyente elegible para vigilancia profunda. Las facultades de comprobación se activan ante la presentación de declaraciones en ceros o con discrepancias, o bien porque, habiéndose presentado, no han sido pagadas.
- Restricción temporal del CSD (artículo 17-H Bis, fracciones I y VII, del CFF).
- Multas (artículos 75, 76, 77, 78, 81, y 82, 82-A, 82-B, 82-C, 82-D, 82-E, 82-F, 84 en todos sus guiones, 91-A y 91-B del CFF).
- Emisión de opinión negativa del cumplimiento de obligaciones fiscales (artículo 32-D, del CFF).

Como se ha visto en este capítulo, la IA es una herramienta que ha sido implementada de manera oportuna para mejorar los procesos de recaudación que llevan a cabo las autoridades fisca-

les. No obstante, aun con los avances obtenidos, existen áreas de oportunidad para mejorar su aplicación en el sistema fiscal de México.

Capítulo 5.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

5.1. RESULTADOS

Para lograr el cumplimiento de las funciones de derecho público, los gobiernos necesitan recursos, que obtienen a través de la recaudación de los impuestos que deben pagar los ciudadanos. La fracción IV del artículo 31 de la CPEUM establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público según la jurisdicción en la que residan. En ese sentido, Vega & Ricárdez (2012) señalan lo siguiente:

De la obligación anterior surge lo que se llama obligación legal-contributiva o impuesto, que es aquel en virtud del cual los individuos están obligados a contribuir, en la forma y términos que las leyes establezcan, a la integración del gasto público y del Estado, quién tiene derecho a exigir tales contribuciones (p. 2).

Así, el gobierno necesita realizar acciones de muy diverso orden para poder cumplir los compromisos adquiridos con los gobernados; por ello, la recaudación fiscal es un elemento determinante para lograr sus objetivos. Estos aportes son provisiones dinerarias o recursos en especie que los contribuyentes aportan obligatoriamente, ya sea por su situación jurídica o por la realización de determinados actos previstos en la legislación tributaria.

En este sentido, las contribuciones son consideradas como un mecanismo fiscal generador de recursos que facilita el cumplimiento de los objetivos económicos y los fines sociales que una población políticamente estructurada desea promover.

Desde esta perspectiva, Sánchez (2012) caracteriza el aporte como un deber y una responsabilidad social que se cumple a través del pago de contribuciones en diferentes modalidades — dinero, especie o prestación de servicios— para financiar las demandas y necesidades de la sociedad.

La contribución económica más importante para los tres niveles de gobierno son los impuestos. Los impuestos, cuyo pago es obligatorio para todos los contribuyentes, se clasifican en tres categorías:

- a) Impuestos federales
- b) Impuestos estatales
- c) Impuestos municipales

Los impuestos son una herramienta fundamental para financiar «infraestructuras y servicios esenciales para sus ciudadanos» (Guerrero et al., 2022, p. 90). A este respecto, Hernández (2017) afirma que los impuestos constituyen el componente principal de los recursos ordinarios que obtiene el gobierno, de modo que son un instrumento de la política macroeconómica indispensable para garantizar la estabilidad económica.

Por tanto, los recursos económicos de los que disponen los gobiernos juegan un papel determinante en la GP y sus finanzas, ya que son un elemento indispensable para promover el desarrollo social.

En el marco de este trabajo, es importante reflexionar sobre las diferentes definiciones de este término, es por ello que se darán algunas definiciones y características a las que algunos autores se han referido.

El artículo 2, fracción I, del CFF (2024) define los impuestos en estos términos: «Los Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma [...]».

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015) los caracteriza como un aporte que deben pagar los ciudadanos al Estado siempre y cuando se encuentren dentro de una determinada jurisdicción. Esta definición se basa en los principios rectores de capacidad contributiva, equidad y solidaridad social.

Otra definición es la que propone Eherberg (cit. por Flores, 1977). Según este autor, los impuestos son un beneficio económico orientado a las entidades de derecho público determinado unila-

teralmente y exigido coercitivamente, con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

Por su parte, Villalobos & Mora (2021) señalan que los impuestos resultan de la obligación que el gobierno impone a la población en términos monetarios en base a las leyes municipales, estatales y federales para cubrir las demandas ciudadanas.

En el ámbito municipal, los impuestos son la contribución más importante con la que cuenta este orden de gobierno, y pueden ser definidos como aquellas contribuciones establecidas en ley que deben ser pagadas por los contribuyentes que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho previstas por la legislación. Los impuestos son diferentes a los derechos municipales, las aportaciones, los productos y los aprovechamientos.

En el caso de los municipios, la Ley de Ingresos Municipales (LIM) establece que los impuestos atribuidos a este nivel de gobierno son los siguientes:

- Impuestos Sobre los ingresos
- Impuesto sobre el Patrimonio
- Impuestos Sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones
- Impuestos al Comercio Exterior
- Impuestos Sobre Nóminas y Asimilables
- Impuestos Ecológicos
- Accesorios de Impuestos

Los impuestos municipales gravan la tenencia de la propiedad inmobiliaria, los fraccionamientos y divisiones de la propiedad, la consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria, la modificación en el uso y valor de los inmuebles, las diversiones y los espectáculos, entre otros hechos imponible (Guía para el Buen Gobierno Municipal, 2004).

Con el fin de cumplir los objetivos de este trabajo de investigación, a continuación, presentamos las tendencias de los impuestos municipales durante el periodo 1993-2023.

Tabla 2. Tendencias de los impuestos municipales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Impuestos	\$9.244.831.068	20.41 %
1994	Impuestos	\$9.760.427.214	18.64 %
1995	Impuestos	\$10.455.082.551	17.99 %
1996	Impuestos	\$11.773.004.331	15.12 %
1997	Impuestos	\$14.088.416.031	14.52 %
1998	Impuestos	\$16.204.562.115	11.37 %
1999	Impuestos	\$19.191.770.711	9.32 %
2000	Impuestos	\$23.203.771.172	9.02 %
2001	Impuestos	\$27.933.425.422	8.91 %
2002	Impuestos	\$34.311.987.169	8.75 %
2003	Impuestos	\$38.496.513.459	8.92 %
2004	Impuestos	\$45.809.771.103	9.59 %
2005	Impuestos	\$52.412.805.836	9.81 %
2006	Impuestos	\$61.879.607.850	10.10 %
2007	Impuestos	\$71.950.259.540	10.98 %
2008	Impuestos	\$78.773.341.663	9.46%
2009	Impuestos	\$80.312.171.315	9.15%
2010	Impuestos	\$85.659.711.042	9.29 %
2011	Impuestos	\$90.155.814.296	8.86%
2012	Impuestos	\$103.167.703.751	10.20 %
2013	Impuestos	\$114.650.411.220	10.48 %
2014	Impuestos	\$124.056.118.987	9.96 %
2015	Impuestos	\$134.765.447.090	10.53 %
2016	Impuestos	\$146.676.426.253	10.79 %
2017	Impuestos	\$159.195.400.017	10.85 %
2018	Impuestos	\$177.444.928.195	11.79 %
2019	Impuestos	\$188.296.161.151	11.86 %

2020	Impuestos	\$183.527.031.836	11.20 %
2021	Impuestos	\$218.770.545.537	13.16 %
2022	Impuestos	\$255.107.086.581	13.27 %
2023	Impuestos	\$239.512.638.739	12.89 %

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Respecto a los ingresos generados por el cobro de los impuestos en el ámbito municipal, Alcantar (2024) observa que, aun cuando se visualiza un incremento año con año, la participación del municipio es restringida, lo que evidencia la debilidad de las funciones de este nivel de gobierno.

Los derechos municipales son las contraprestaciones establecidas por el poder público de acuerdo con la CPEUM y la LIM para pagar los siguientes servicios:

- Agua potable y drenaje
- Registro civil
- Desarrollo urbano y obras públicas
- Servicios prestados por autoridades fiscales
- Servicios de rastros
- Corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes
- Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios
- Servicios de panteones
- Estacionamientos en la vía pública y de servicio público
- Expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público
- Servicios prestados por autoridades de seguridad pública
- Servicios de alumbrado público
- Servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales

La siguiente tabla refleja las tendencias de los derechos municipales durante el periodo 1993-2023.

Tabla 3. Tendencias de los derechos municipales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Derechos	\$4.360.918.337	9.63 %
1994	Derechos	\$4.277.643.983	8.17 %
1995	Derechos	\$3.641.686.877	6.27 %
1996	Derechos	\$5.207.930.305	6.69 %
1997	Derechos	\$6.537.824.667	6.74 %
1998	Derechos	\$8.502.049.765	5.96 %
1999	Derechos	1\$0.600.967.534	5.15 %
2000	Derechos	\$13.035.158.274	5.07 %
2001	Derechos	\$15.416.661.487	4.92 %
2002	Derechos	\$19.817.737.800	5.05%
2003	Derechos	\$23.697.315.820	5.49 %
2004	Derechos	\$27.175.287.328	5.69 %
2005	Derechos	\$30.607.142.755	5.73 %
2006	Derechos	\$34.151.180.699	5.58 %
2007	Derechos	\$38.461.668.513	5.87%
2008	Derechos	\$41.968.967.788	5.04%
2009	Derechos	\$40.705.572.862	4.64 %
2010	Derechos	441.616.199.846	4.51 %
2011	Derechos	\$44.455.016.496	4.37 %
2012	Derechos	\$49.742.311.985	4.92 %
2013	Derechos	\$54.994.543.498	5.03 %
2014	Derechos	\$58.759.385.622	4.72 %
2015	Derechos	\$66.673.196.246	5.21 %
2016	Derechos	\$72.259.302.538	5.31%
2017	Derechos	\$80.725.595.239	5.50 %

2018	Derechos	\$87.718.856.738	5.83 %
2019	Derechos	\$95.029.389.141	5.98 %
2020	Derechos	\$85.278.451.562	5.20 %
2021	Derechos	\$104.184.904.763	6.27 %
2022	Derechos	\$123.486.954.100	6.42 %
2023	Derechos	\$112.658.630.880	6.06 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Los derechos municipales representan la segunda fuente de ingresos más importante con la que cuentan los gobiernos municipales, y se sitúan en el 5.71 % del total de los ingresos municipales durante el periodo 1993-2023.

Los aprovechamientos son los ingresos que los municipios obtienen por el ejercicio de determinadas funciones que se distinguen de los impuestos, los derechos y las contribuciones. La Guía para el Buen Gobierno Municipal (2004) los enlista y caracteriza en estos términos:

- Recargos. Sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- Multas. Sanciones que impone la autoridad por la violación de las leyes fiscales, los reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- Rezagos. Sanciones que impone la autoridad municipal cuando el causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo establecido por la ley para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos de cobranzas. Cantidades que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrar las respectivas contribuciones.
- Donaciones, cesiones, herencias, legados. Las herencias y donaciones en beneficio del municipio deben ajustarse a lo establecido en las leyes de ingresos de los municipios y la legislación civil de los estados (p.12).

Tabla 4. Tendencia de los aprovechamientos municipales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Aprovechamientos	\$2.492.649.668	5.50 %
1994	Aprovechamientos	\$3.597.939.337	6.87 %
1995	Aprovechamientos	\$3.718.698.999	6.40 %
1996	Aprovechamientos	\$3.701.111.329	7.75 %
1997	Aprovechamientos	\$4.739.632.814	4.88 %
1998	Aprovechamientos	\$7.311.897.978	5.13 %
1999	Aprovechamientos	\$9.064.044.834	4.40 %
2000	Aprovechamientos	\$9.440.765.154	3.67 %
2001	Aprovechamientos	\$12.629.109.955	4.03 %
2002	Aprovechamientos	\$12.382.187.761	3.16 %
2003	Aprovechamientos	\$12.395.568.712	2.87 %
2004	Aprovechamientos	\$15.859.377.826	3.32 %
2005	Aprovechamientos	\$16.548.649.021	3.10 %
2006	Aprovechamientos	\$18.622.319.929	3.04 %
2007	Aprovechamientos	\$19.461.100.121	2.97 %
2008	Aprovechamientos	\$24.575.874.939	2.95 %
2009	Aprovechamientos	\$25.842.884.670	2.94 %
2010	Aprovechamientos	\$30.607.135.283	3.32 %
2011	Aprovechamientos	\$28.502.028.825	2.80 %
2012	Aprovechamientos	\$28.778.591.912	2.85 %
2013	Aprovechamientos	\$21.127.207.336	1.93 %
2014	Aprovechamientos	\$21.665.563.265	1.74 %
2015	Aprovechamientos	\$21.318.931.502	1.67 %
2016	Aprovechamientos	\$21.485.183.323	1.58 %
2017	Aprovechamientos	\$22.090.485.009	1.51 %
2018	Aprovechamientos	421.407.655.452	1.42 %
2019	Aprovechamientos	\$22.997.987.842	1.45 %

2020	Aprovechamientos	\$20.233.647.501	1.23 %
2021	Aprovechamientos	\$21.635.091.076	1.30 %
2022	Aprovechamientos	\$24.047.930.785	1.25 %
2023	Aprovechamientos	\$23.934.062.991	1.29 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Los ingresos por aprovechamientos municipales han experimentado una disminución durante las últimas décadas: entre 1993 y 2002 representaban el 5.18 % del total de los ingresos; entre 2003 y 2012, el 3.01 %; y entre 2013 y 2023, el 1.63 %.

Los productos municipales también son considerados contribuciones que se pagan por la realización de actividades que no inciden directamente en las funciones de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales. Es posible que los ingresos sean originados por las actividades lucrativas del municipio:

- Venta o arrendamiento de bienes municipales.
- Derivados de bosques municipales.
- Utilidades, dividendos, y rendimiento de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas rendimientos o ingresos derivados de las tareas de organismos descentralizados y empresas de participación municipal cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias del derecho público.
- Impresos y papel especial.
- En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales (Cejudo, 2003, p. 22).

Tabla 5. Tendencia de los productos municipales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Productos	\$1.743.421.827	3.85 %
1994	Productos	\$1.947.449.821	3.72 %

1995	Productos	\$2.325.364.102	4.00 %
1996	Productos	\$2.211.748.915	2.84 %
1997	Productos	\$2.847.627.009	2.93 %
1998	Productos	\$3.886.944.227	2.73 %
1999	Productos	\$4.467.949.339	2.17 %
2000	Productos	\$4.414.808.862	1.72 %
2001	Productos	\$4.692.910.910	1.50 %
2002	Productos	\$5.146.367.055	1.31 %
2003	Productos	\$5.842.013.818	1.35 %
2004	Productos	\$6.742.812.898	1.41 %
2005	Productos	\$7.777.231.879	1.46 %
2006	Productos	\$8.277.321.039	1.35 %
2007	Productos	\$10.229.088.299	1.56 %
2008	Productos	\$12.450.211.456	1.49 %
2009	Productos	\$9.171.119.206	1.04 %
2010	Productos	\$9.135.606.736	0.99 %
2011	Productos	\$8.618.238.460	0.85 %
2012	Productos	\$7.996.963.017	0.79 %
2013	Productos	\$9.102.408.572	0.83 %
2014	Productos	\$10.541.033.979	0.85 %
2015	Productos	\$9.056.945.742	0.71 %
2016	Productos	\$9.609.659.527	0.71 %
2017	Productos	\$11.64.389.3994	0.79 %
2018	Productos	\$14.821.076.907	0.98 %
2019	Productos	\$14.328.111.788	0.9 %
2020	Productos	\$10.130.631.315	0.62 %
2021	Productos	\$9.688.458.521	0.58 %
2022	Productos	\$17.672.837.390	0.92 %
2023	Productos	\$21.259.625.996	1.14 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Las contribuciones estatales están previstas en las leyes de ingresos de cada estado. Son los tributos cobrados y recaudados por cada entidad federativa. Por tanto, cabe distinguirlos de las contribuciones federales y municipales.

El Instituto Mexicano Para la Competitividad (IMCO, 2021), define los ingresos estatales como aquellos generados por cada estado mediante la aplicación de sus atribuciones tributarias. En otras palabras, son los recursos que obtienen las entidades federativas mediante el cobro de impuestos, cuotas y aportaciones, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, así como por la venta de bienes y servicios.

Estos impuestos son recaudados de manera distinta por cada estado. Entre ellos destacan los siguientes:

- **Impuesto Sobre Nómina (ISN):** este impuesto grava la actividad subordinada, por lo que el pago es generado por el patrón; la tasa varía dependiendo de la entidad federativa.
- **Impuesto Sobre Hospedaje (ISH):** esta contribución se aplica a los establecimientos que ofrecen el servicio de alojamiento y es pagada por el huésped.
- **Tenencia:** es un impuesto de carácter estatal que grava a los propietarios de los vehículos.
- **Impuesto Sobre Espectáculos Públicos (ISEP):** este impuesto grava los ingresos obtenidos en los espectáculos públicos organizados por contribuyentes.
- **Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI):** es un impuesto que se paga por la adquisición de bienes inmuebles; las tasas y regulaciones difieren en cada entidad federativa.
- **Impuesto a las Erogaciones en Juegos con Apuestas (IEJA):** grava los ingresos obtenidos mediante el uso de máquinas de juegos de destreza y en los que pueda intervenir el azar. Nuevo León es el estado que más recauda sobre este impuesto.
- **Impuesto Sobre Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales (ISNJIN):** refiere al impuesto aplicado a los actos y documentos en el que consten instrumentos públicos.

- Otros.

A continuación, se presentan las tendencias de los impuestos⁴⁵ de las 31 entidades federativas.

Tabla 6. Tendencias de los impuestos estatales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Impuestos	\$5,434,554,819.00	2.74 %
1994	Impuestos	\$6,086,562,225.00	2.24 %
1995	Impuestos	\$7,157,521,677.00	1.99 %
1996	Impuestos	\$9,719,413,227.00	2.11 %
1997	Impuestos	\$12,949,543,500.00	2.06 %
1998	Impuestos	\$16,617,444,493.00	1.92 %
1999	Impuestos	\$21,304,741,251.00	1.93 %
2000	Impuestos	\$26,970,952,692.00	1.98 %
2001	Impuestos	\$32,509,515,533.00	2.06 %
2002	Impuestos	\$37,952,981,437.00	2.20 %
2003	Impuestos	\$41,149,951,124.00	2.10 %
2004	Impuestos	\$44,911,448,412.00	2.07 %
2005	Impuestos	\$54,021,179,129.00	2.22 %
2006	Impuestos	\$64,615,255,814.00	2.33 %
2007	Impuestos	\$77,847,368,450.00	2.57 %
2008	Impuestos	\$86,489,535,043.00	2.39 %
2009	Impuestos	\$89,239,462,728.00	2.26 %
2010	Impuestos	\$102,025,153,328.00	2.41 %
2011	Impuestos	\$129,421,472,397.00	2.71 %
2012	Impuestos	\$161,382,925,014.00	3.25 %
2013	Impuestos	\$185,069,501,551.00	3.37 %
2014	Impuestos	\$213,401,763,588.00	3.63 %

⁴⁵ En México existen 17 impuestos de carácter estatal.

2015	Impuestos	\$224,871,477,573.00	3.70%
2016	Impuestos	\$244,849,412,711.00	3.84%
2017	Impuestos	\$268,826,883,675.00	3.84%
2018	Impuestos	\$284,834,754,677.00	3.82 %
2019	Impuestos	\$313,008,336,352.00	4.22 %
2020	Impuestos	\$313,762,792,473.00	4.11 %
2021	Impuestos	\$362,211,652,332.00	4.79 %
2022	Impuestos	\$443,453,543,135.00	5.32 %
2023	Impuestos	\$534,724,970,690.00	5.62 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Esta contribución es considerada la fuente más importante de ingresos de las entidades federativas. Sin embargo, durante el periodo 1993-2023 ha representado únicamente el 2.96 % de los ingresos totales de los 31 estados de la república⁴⁶.

Otra contribución son los derechos. Según el IMCO (2021), son los ingresos que los estados reciben «por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Por ejemplo, el pago de pasaporte y trámites migratorios» (p.3).

Respecto a los derechos, el artículo 3 Código Fiscal del Estado de Jalisco (CFEJ, 2021) establece que la hacienda pública estatal obtendrá sus ingresos propios, entre ellos los que deriven de los derechos. Los derechos son definidos como «contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que preste el Estado en su función de Derecho Público».

La Ley de Hacienda del Estado de Jalisco (2020) regula los siguientes derechos:

- Derechos por la Prestación de Servicios.
- Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- Archivo de Instrumentos Públicos y Archivo General del Estado.

⁴⁶ Para las tendencias estatales, únicamente consideramos los 31 estados de la República.

- Autorizaciones para el Ejercicio Profesional y Notarial.
- Servicios en los ramos de Movilidad y Transporte y su Registro.
- Certificaciones, Expediciones de Constancias y otros Servicios.
- Servicios diversos fijados de conformidad con la presente ley o cualquier otra disposición fiscal estatal.
- Otros.

La siguiente tabla presenta las tendencias de los derechos estatales durante el periodo 1993-2023.

Tabla 7. Tendencia de los derechos estatales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Derechos	\$752,381,568.00	3.76 %
1994	Derechos	\$8,623,221,796.00	3.18 %
1995	Derechos	\$8,774,510,173.00	2.43 %
1996	Derechos	\$10,851,539,823.00	2.36 %
1997	Derechos	\$13,403,766,048.00	2.13 %
1998	Derechos	\$18,366,568,089.00	2.13 %
1999	Derechos	\$22,858,594,109.00	2.07 %
2000	Derechos	\$29,008,302,380.00	2.13 %
2001	Derechos	\$37,063,532,883.00	2.35 %
2002	Derechos	\$43,530,246,437.00	2.53 %
2003	Derechos	\$48,067,003,363.00	2.45 %
2004	Derechos	\$57,742,255,669.00	2.67 %
2005	Derechos	\$63,171,061,453.00	2.60 %
2006	Derechos	\$66,734,268,252.00	2.41 %
2007	Derechos	\$74,259,272,350.00	2.45 %
2008	Derechos	\$81,382,593,271.00	2.25 %
2009	Derechos	\$79,258,194,126.00	2.01 %
2010	Derechos	\$95,191,965,630.00	2.25 %

2011	Derechos	\$107,091,163,731.00	2.24 %
2012	Derechos	\$115,987,510,313.00	2.34 %
2013	Derechos	\$127,957,403,825.00	2.33 %
2014	Derechos	\$139,371,715,024.00	2.37 %
2015	Derechos	\$150,399,341,499.00	2.47 %
2016	Derechos	\$173,830,514,799.00	2.72 %
2017	Derechos	\$187,775,008,166.00	2.68 %
2018	Derechos	\$198,341,880,007.00	2.66 %
2019	Derechos	\$228,016,033,813.00	3.07 %
2020	Derechos	\$203,616,148,970.00	2.67%
2021	Derechos	\$251,542,086,159.00	3.33%
2022	Derechos	\$309,179,364,377.00	3.71%
2023	Derechos	\$322,715,026,824.00	3.39%

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Los aprovechamientos son aquellos ingresos que percibe el estado por la realización de funciones de derecho público diferentes a las anteriores (IMCO, 2021). El CFEJ (2023) los define como aquellos que refieren a los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciba el estado y no sean clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales.

La siguiente tabla presenta las tendencias de los aprovechamientos estatales durante el periodo 1993-2023.

Tabla 8. Tendencia de los aprovechamientos estatales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Aprovechamientos	\$3,266,619,703.00	1.65 %
1994	Aprovechamientos	\$3,396,406,576.00	1.25 %
1995	Aprovechamientos	\$3,380,662,880.00	0.94 %
1996	Aprovechamientos	\$3,387,083,055.00	0.74 %
1997	Aprovechamientos	\$4,315,889,375.00	0.69 %
1998	Aprovechamientos	\$5,165,593,067.00	0.60 %

1999	Aprovechamientos	\$5,924,163,910.00	0.54 %
2000	Aprovechamientos	\$7,981,239,337.00	0.59 %
2001	Aprovechamientos	\$9,310,612,231.00	0.59 %
2002	Aprovechamientos	\$10,739,684,118.00	0.62 %
2003	Aprovechamientos	\$14,380,975,817.00	0.73 %
2004	Aprovechamientos	\$19,200,751,089.00	0.89 %
2005	Aprovechamientos	\$17,354,761,389.00	0.17 %
2006	Aprovechamientos	\$25,264,627,266.00	0.91 %
2007	Aprovechamientos	\$26,598,051,483.00	0.88 %
2008	Aprovechamientos	\$39,085,477,950.00	1.08 %
2009	Aprovechamientos	\$40,252,132,403.00	1.02 %
2010	Aprovechamientos	\$42,544,011,347.00	1.01 %
2011	Aprovechamientos	\$45,836,391,443.00	0.96 %
2012	Aprovechamientos	\$39,842,036,787.00	0.80 %
2013	Aprovechamientos	\$69,740,331,031.00	1.27 %
2014	Aprovechamientos	\$79,385,954,764.00	1.35 %
2015	Aprovechamientos	\$67,039,856,486.00	1.10 %
2016	Aprovechamientos	\$66,263,373,685.00	1.04 %
2017	Aprovechamientos	\$70,323,210,619.00	1.00 %
2018	Aprovechamientos	\$62,956,609,907.00	0.84 %
2019	Aprovechamientos	\$59,847,984,535.00	0.81 %
2020	Aprovechamientos	\$46,385,316,115.00	0.61 %
2021	Aprovechamientos	\$49,782,317,742.00	0.66 %
2022	Aprovechamientos	\$58,350,289,940.00	0.70 %
2023	Aprovechamientos	\$87,738,032,967.00	0.92 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

Además de las contribuciones anteriores, existen los productos. Se trata de los recursos que reciben los estados por los servicios que prestan en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado (por ejemplo, la explotación de tierras y aguas o los intereses de valores, créditos y bonos).

El CFEJ (2023) define los productos como los ingresos que percibe el estado por la realización de actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales (p. 2).

La siguiente tabla presenta las tendencias de los productos estatales durante el periodo 1993-2023.

Tabla 9. Tendencias de los productos estatales durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Productos	\$3,513,142,126.00	1.77 %
1994	Productos	\$3,363,811,789.00	1.24 %
1995	Productos	\$7,914,793,725.00	2.20 %
1996	Productos	\$7,130,056,744.00	1.55 %
1997	Productos	\$16,970,349,589.00	2.69 %
1998	Productos	\$16,056,300,538.00	1.86 %
1999	Productos	\$18,775,933,776.00	1.70 %
2000	Productos	\$15,135,485,865.00	1.11 %
2001	Productos	\$13,051,573,921.00	0.83 %
2002	Productos	\$9,208,451,082.00	0.53 %
2003	Productos	\$9,268,559,244.00	0.47 %
2004	Productos	\$10,438,358,792.00	0.48 %
2005	Productos	\$16,441,093,198.00	0.68 %
2006	Productos	\$28,745,599,416.00	1.04 %
2007	Productos	\$16,946,540,829.00	0.56 %
2008	Productos	\$22,789,135,835.00	0.63 %
2009	Productos	\$15,466,090,955.00	0.39 %
2010	Productos	\$16,186,337,193.00	0.38 %
2011	Productos	\$13,646,894,880.00	0.29 %
2012	Productos	\$17,597,399,864.00	0.35 %
2013	Productos	\$17,195,027,346.00	0.31 %
2014	Productos	\$17,306,756,393.00	0.29 %

2015	Productos	\$16,681,510,368.00	0.27 %
2016	Productos	\$17,567,096,617.00	0.28 %
2017	Productos	\$28,158,513,222.00	0.40 %
2018	Productos	\$27,668,113,778.00	0.37%
2019	Productos	\$29,233,172,828.00	0.39 %
2020	Productos	\$23,334,705,479.00	0.31 %
2021	Productos	\$16,922,873,556.00	0.22 %
2022	Productos	\$35,910,739,975.00	0.43 %
2023	Productos	\$70,527,798,197.00	0.74 %

Fuente: elaboración propia con datos del INDETEC

A la luz de las tendencias presentadas en las tablas anteriores, puede afirmarse que el pacto fiscal en el que participan las entidades federativas limita su participación en la recaudación de recursos y provoca su dependencia financiera, al igual que en el nivel municipal. Según datos de la OCDE (2024), el porcentaje que los estados han recaudado durante las últimas tres décadas oscila entre el 2.7 % y el 4.5 % del total de los ingresos por recaudación en México.

Entre las contribuciones de ámbito federal⁴⁷ destacan los impuestos, que son obtenidos mediante imposiciones fiscales a personas físicas y morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la legislación. Los más importantes son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).

En el caso de México, el ARTICULO1 de la Ley de Ingresos de la Federación (2025) clasifica estas contribuciones de la siguiente manera: (2021):

- a) Impuestos Sobre la Renta
- b) Impuestos sobre el Patrimonio

⁴⁷ Los ingresos del Gobierno federal permiten financiar los bienes y servicios públicos, los proyectos sociales y las actividades administrativas.

- c) Impuestos sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones:
 - Impuesto al Valor Agregado
 - Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- d) Impuesto al Comercio Exterior
- e) Impuestos sobre nóminas y similares
- f) Impuestos ecológicos
- g) Accesorios tributarios
- h) Otros impuestos

El ISR es un impuesto que se aplica a los ingresos generados por los contribuyentes que incrementan su patrimonio. Para calcularlo, se aplica una tasa a estos recursos según su tipo y monto.

La Ley del ISR señala que los sujetos obligados a contribuir con el pago de este impuesto son los siguientes:

- Las personas físicas que vivan y trabajen en México, sin importar la fuente de su ingreso.
- Las empresas que radican en México, sin importar de dónde proceden sus ganancias.
- Las personas que viven en el extranjero, pero que tengan algún negocio en México que les reporte ingresos.

En la siguiente tabla se pueden apreciar las tendencias recaudatorias del ISR durante el periodo 1993-2023.

Tabla 10. Tendencias de la recaudación del ISR durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Impuesto Sobre la Renta	\$455,038.30	36.19 %
1994	Impuesto Sobre la Renta	\$483,368.71	33.63 %
1995	Impuesto Sobre la Renta	\$492,523.65	29.11 %
1996	Impuesto Sobre la Renta	\$592,839.13	25.31 %
1997	Impuesto Sobre la Renta	\$847,710.88	26.92 %
1998	Impuesto Sobre la Renta	\$1,082,668.46	30.82 %
1999	Impuesto Sobre la Renta	\$1,392,682.00	32.58 %

2000	Impuesto Sobre la Renta	\$1,691,571.34	29.72 %
2001	Impuesto Sobre la Renta	\$1,926,769.42	30.74 %
2002	Impuesto Sobre la Renta	\$2,182,200.25	34.97 %
2003	Impuesto Sobre la Renta	\$2,311,473.52	30.44 %
2004	Impuesto Sobre la Renta	\$2,419,565.24	29.11 %
2005	Impuesto Sobre la Renta	\$2,639,427.56	29.26 %
2006	Impuesto Sobre la Renta	\$3,082,272.44	28.66 %
2007	Impuesto Sobre la Renta	\$3,531,745.98	31.51 %
2008	Impuesto Sobre la Renta	\$3,844,633.83	28.06 %
2009	Impuesto Sobre la Renta	\$3,541,148.52	28.33 %
2010	Impuesto Sobre la Renta	\$4,175,950.96	30.84 %
2011	Impuesto Sobre la Renta	\$4,759,303.01	32.33 %
2012	Impuesto Sobre la Renta	\$5,121,626.20	31.83%
2013	Impuesto Sobre la Renta	\$5,980,853.61	34.71%
2014	Impuesto Sobre la Renta	\$6,660,910.07	35.85 %
2015	Impuesto Sobre la Renta	\$8,372,867.27	40.81 %
2016	Impuesto Sobre la Renta	\$9,544,171.12	40.83 %
2017	Impuesto Sobre la Renta	\$10,467,476.45	39.62 %
2018	Impuesto Sobre la Renta	\$11,081,116.50	43.72 %
2019	Impuesto Sobre la Renta	\$11,483,986.45	43.75 %
2020	Impuesto Sobre la Renta	\$12,017,783.03	44.43 %
2021	Impuesto Sobre la Renta	\$12,630,908.48	44.14 %
2022	Impuesto Sobre la Renta	\$15,533,189.42	49.13 %
2023	Impuesto Sobre la Renta	\$17,081,523.58	50.44 %

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2025)

El IVA es un impuesto indirecto que «se aplica sobre la base del valor a sobre la base del valor añadido en cada etapa de producción o comercialización de bienes y servicios, hasta la venta final para su consumo» (CEFP, 2023, p. 1). Están obligados al pago de este impuesto aquellos contribuyentes que realicen las siguientes actividades:

- Enajenación de bienes
- Prestación de servicios independientes
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes
- Importación de bienes o servicios

A continuación, se presentan las tendencias recaudatorias del IVA durante el periodo 1993-2023.

Tabla 11. Tendencia de la recaudación del IVA durante el periodo 1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Impuesto al Valor Agregado	\$217,856.54	17.32 %
1994	Impuesto al Valor Agregado	\$252,974.60	17.60 %
1995	Impuesto al Valor Agregado	\$314,039.33	18.56 %
1996	Impuesto al Valor Agregado	\$452,744.37	19.33 %
1997	Impuesto al Valor Agregado	\$612,922.87	19.46 %
1998	Impuesto al Valor Agregado	\$774,009.79	22.03 %
1999	Impuesto al Valor Agregado	\$964,441.76	22.56 %
2000	Impuesto al Valor Agregado	\$1,218,248.56	21.41%
2001	Impuesto al Valor Agregado	\$1,368,603.07	21.83 %
2002	Impuesto al Valor Agregado	\$1,404,079.70	22.50 %
2003	Impuesto al Valor Agregado	\$1,663,668.32	21.91 %
2004	Impuesto al Valor Agregado	\$1,842,711.35	22.17 %
2005	Impuesto al Valor Agregado	\$2,056,878.79	22.80 %
2006	Impuesto al Valor Agregado	\$2,488,881.12	23.15 %
2007	Impuesto al Valor Agregado	\$2,716,674.72	24.24 %
2008	Impuesto al Valor Agregado	\$3,076,591.50	22.46%
2009	Impuesto al Valor Agregado	\$2,648,576.67	21.19 %
2010	Impuesto al Valor Agregado	\$3,293,440.08	24.32 %
2011	Impuesto al Valor Agregado	\$3,372,587.00	22.91 %
2012	Impuesto al Valor Agregado	\$3,712,542.28	23.08 %
2013	Impuesto al Valor Agregado	\$3,590,193.17	20.84 %

2014	Impuesto al Valor Agregado	\$4,367,926.97	23.51 %
2015	Impuesto al Valor Agregado	\$4,622,140.24	22.53 %
2016	Impuesto al Valor Agregado	\$5,032,606.45	21.53 %
2017	Impuesto al Valor Agregado	\$5,373,513.09	20.34 %
2018	Impuesto al Valor Agregado	\$6,103,989.73	24.08 %
2019	Impuesto al Valor Agregado	\$6,180,214.57	23.55 %
2020	Impuesto al Valor Agregado	\$6,511,374.17	24.07 %
2021	Impuesto al Valor Agregado	\$7,438,061.24	26.00 %
2022	Impuesto al Valor Agregado	\$8,042,286.04	25.44 %
2023	Impuesto al Valor Agregado	\$8,320,941.77	24.57 %

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2025)

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) lo que refiere al IEPS fue diseñado como una política pública orientada a corregir externalidades negativas generadas por el consumo de productos nocivos para la salud. Los bienes gravados son los siguientes:

- Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables
- Tabacos labrados
- Combustibles automotrices
- Bebidas energizantes
- Bebidas saborizadas
- Combustibles Fósiles
- Plaguicidas
- Alimentos no básicos

El IEPS fue implementado como un impuesto extrafiscal con el propósito de intervenir indirectamente en el consumo de bienes y servicios dañinos para el ser humano. El fundamento de la instauración de este tributo es que el incremento de los precios de estos productos propicia la reducción de su consumo.

En la siguiente tabla pueden apreciarse las tendencias recaudatorias del IEPS durante el periodo 1993-2023.

Tabla 12. Tendencia de la recaudación del IEPS durante el periodo
1993–2023

AÑO	TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
1993	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$120,517.67	9.58 %
1994	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$179,007.69	12.45 %
1995	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$152,098.18	8.99 %
1996	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$189,038.32	8.07 %
1997	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$265,989.81	8.45 %
1998	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$473,822.96	13.49 %
1999	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$702,845.70	16.44%
2000	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$580,341.96	10.20 %
2001	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$677,801.34	10.81 %
2002	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$918,595.58	14.72 %
2003	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$774,962.00	10.21 %
2004	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$625,133.63	7.52 %
2005	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$365,339.76	4.05 %

2006	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$20,667.24	0.19 %
2007	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$30,244.36	-0.27 %
2008	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$1,104,054.27	-8.06 %
2009	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$444,716.38	3.56 %
2010	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$11,775.98	-0.09 %
2011	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$360,677.89	-2.45 %
2012	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$864,007.79	-5.37 %
2013	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-\$77,631.73	-0.45 %
2014	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$622,014.07	3.35 %
2015	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,317,267.72	11.29 %
2016	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,726,010.93	11.66 %
2017	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,420,377.74	9.16 %
2018	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,211,314.56	8.72 %
2019	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$3,014,495.01	11.48 %
2020	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$3,048,330.23	11.27%

2021	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,773,650.16	9.69 %
2022	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$877,457.64	2.78 %
2023	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	\$2,730,094.11	8.06 %

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2025)

CONCLUSIONES

La Administración Pública es una función de gobierno orientada, entre otros fines, a fomentar el desarrollo y bienestar de la colectividad. El ejercicio de esta función exige que los gobernantes cumplan con las demandas de los gobernados a través del uso de sus competencias y atribuciones.

La AP ha evolucionado de manera natural con el propósito de consolidar la conformación de Estados más democráticos, inclusivos e igualitarios. Estos cambios han sido impulsados por el surgimiento de nuevas filosofías de la gobernanza que ha propiciado la introducción de cambios en las estructuras político-administrativa y en el manejo del sector público.

Las nuevas formas de gobierno se han concretado en la puesta en marcha de una serie de acciones y procedimientos encaminados a afianzar las mejoras organizacionales e implementar las PP mediante la planeación y el incremento de eficiencia en los procesos de control. Estas reformas han privilegiado la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

La transición hacia nuevos modelos de gobierno ha ido acompañada de numerosas transformaciones en las formas de gestión del sector público. A la luz de estas relevantes modificaciones, es imprescindible impulsar el estudio de la gobernanza desde nuevas perspectivas que permitan analizar todos los procesos que involucren al gobierno y a la sociedad.

Es importante señalar que los nuevos modelos de gobernanza promueven una configuración más amplia de los organismos públicos en la que la reflexión sobre su misión, sus objetivos y su visión institucional también forma parte de la actividad de gobierno.

Por lo tanto, la gobernanza debe seguir profundizando en la puesta en marcha de procesos que permitan instaurar dinámicas de gestión más equitativas y obtener mejores resultados a través de la intervención conjunta de las instituciones gubernamentales y los diversos actores de la sociedad civil.

Desde esta óptica, se ha señalado que la gobernanza debe ser innovadora en sus funciones, creativa, visionaria y flexible ante los cambios sociales acelerados del presente. Asimismo, se considera que la cooperación encaminada a reforzar las sinergias de la competitividad ha de ser el eje rector de su funcionamiento.

La nueva gobernanza promueve un nuevo enfoque de la Administración pública en el que el punto central es la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Este objetivo no solo exige la reformulación de los organismos gubernamentales, sino también la instauración de una nueva racionalidad administrativa capaz de mejorar la eficiencia de la actividad del sector público a través de la determinación de sus metas y de la definición de los procedimientos más adecuado para lograrlas.

La GP está experimentando una reconstrucción orientada a facilitar que los Estados hagan frente a los nuevos retos y responsabilidades. A tal efecto, la instrumentación de nuevos paradigmas debe ir acompañada de transformaciones profundas que permitan modificar las ideas y las prácticas administrativas del pasado e introducir la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación —entre ellas, particularmente, la inteligencia artificial— en la AP.

Estas transformaciones exigen la redefinición de las facultades y competencias institucionales, fiscales y administrativas atribuidas a las instancias gubernamentales para que cumplan adecuadamente el principio de gobierno capaz y eficiente. Por ello, es indispensable articular una nueva lógica social, política y financiera sustentada en la razón que fomente una comprensión evolutiva de todas las tareas implicadas en la gobernanza.

Las acciones de los gobiernos desempeñan un rol determinante en este proceso. En este sentido, las finanzas públicas, el ejercicio de las funciones de la política fiscal y la gestión por resultados son elementos clave en el ciclo de la gestión pública.

Por lo que respecta a las finanzas públicas y las políticas fiscales en el contexto actual, el énfasis debe recaer, por una parte, en las estrategias recaudatorias que permitan a los gobiernos obtener ingresos, y, por otra, en la gestión eficiente de los recursos públicos.

Por tal motivo, resulta imperativo reorientar las actividades gubernamentales mediante el diseño e implementación de acciones que mejoren la gestión pública y la corresponsabilidad en materia recaudatoria.

Para lograr este propósito, es necesario implementar procesos, herramientas y mecanismos que permitan realizar adecuadamente el seguimiento de las actividades económicas, que garanticen el cumplimiento de la legislación tributaria y que mejoren el control de la observancia de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

Es ahí donde surge la necesidad de que las autoridades lleven a cabo las acciones de fiscalización mediante el establecimiento de procedimientos específicos de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de la observancia de la legislación fiscal que permitan identificar las omisiones y los incumplimientos de los contribuyentes.

En el caso de México, el SAT inició hace años la modernización de los procesos recaudatorios y de fiscalización, evolucionando a través del tiempo, pasando de las visitas convencionales y las revisiones de gabinete a la implementación de sistemas automatizados y la participación en mecanismos de intercambio de información en el ámbito internacional sobre empresas radicadas en el extranjero que generan datos muy precisos y confiables para las autoridades hacendarias.

En el marco de esta dinámica evolutiva, el Gobierno federal ha empezado a utilizar nuevas herramientas tecnológicas, entre ellas la IA, que han permitido eficientar sus procesos recaudatorios. Entre las principales herramientas utilizadas destacan el análisis de datos, la lectura e interpretación de imágenes, la asistencia virtual y los modelos predictivos de riesgos.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que la introducción de las nuevas tecnologías en el ámbito de la gestión tributaria tiene los siguientes efectos positivos: ahorro de tiempo y aprovechamiento más adecuado de los recursos, reducción de costos, incremento de la eficiencia y la eficacia de los procesos de fiscalización, disminución del fraude y la evasión fiscal, mejoras en los cálculos y predicciones, y aumento de la recaudación.

a) Del análisis de los resultados obtenidos en el examen de las tendencias de los impuestos municipales durante el periodo comprendido entre 1993 y 2023 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos autogenerados de los municipios. Del total de ingresos tributarios, el promedio fue de 11.52 %. Un dato importante es que durante los últimos 10 años se ha verificado un incremento porcentual del 2.41 %, lo que significa una mejora en los procesos de recaudación de los impuestos.

Del total de ingresos autogenerados en el ámbito municipal, los derechos representaron el 5.71 %. Se trata del segundo ingreso tributario más importante con el que cuenta este ámbito de gobierno. El análisis muestra las fluctuaciones de los ingresos por esta contribución.

Por su parte, los aprovechamientos municipales representaron en términos porcentuales el 3.17 % de los ingresos. La investigación evidencia que entre 1993 y 2023 la recaudación disminuyó un 3.55 %.

Finalmente, los productos municipales representaron el 4.51 % de los ingresos. Durante las últimas dos décadas, la recaudación por esta contribución se ha reducido considerablemente; llegó a su nivel más bajo en 2021 (0.58 %).

A modo de conclusión, puede afirmarse que las tendencias municipales evidencian la limitada capacidad recaudatoria de este nivel de gobierno. Este déficit se explica por sus escasas atribuciones constitucionales y su frágil participación en el SNCF.

b) Del análisis de los resultados obtenidos en el examen de las tendencias de los impuestos en el nivel de gobierno de los estados durante el periodo comprendido entre 1993 y 2023 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Los impuestos estatales recaudados representan el 2.96 % del total de los ingresos obtenidos durante el periodo de análisis. Es importante señalar que la capacidad recaudatoria de los estados aumentó más del 100 % entre 1993 y 2023.

En promedio, durante las últimas tres décadas los ingresos fiscales por la recaudación de derechos representaron el 2.59 %. La recaudación fue la del año 2009 (2.01 %) y la más alta la de 2023 (3.39 %).

Los aprovechamientos representaron, en promedio, el 0.87 % del total de los ingresos durante el periodo de análisis, con fluctuaciones que han oscilado entre el 0.17 % y el 1.65 %.

Por último, los productos fueron el ingreso autogenerado más reducido; únicamente representaron el 0.80 % de los ingresos totales.

Las tendencias estatales presentadas permiten concluir que el pacto fiscal en el que participan las entidades federativas limita su participación en la recaudación de recursos y tiende a afianzar su dependencia financiera del Gobierno federal. El porcentaje que los estados han recaudado durante las últimas tres décadas oscila entre el 2.7 % y el 4.5 % del total de los ingresos por recaudación en México.

c) Del análisis de los resultados obtenidos en el examen de las tendencias de los impuestos a nivel federal durante el periodo comprendido entre 1993 y 2023 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

El ISR representa el ingreso tributario más importante con el que cuenta este nivel de gobierno. Durante las últimas tres décadas, ha representado en promedio el 34.77 % del total de los ingresos fiscales. Cabe señalar que en los últimos años ha experimentado un incremento importante. En 2023 alcanzó un máximo del 50.44 %.

El IVA representó en promedio el 22.17 % del total de los ingresos tributarios en el ámbito federal durante el periodo de estudio. Ello significa que este impuesto es el segundo más importante en términos recaudatorios, manifestando un aumento progresivo.

Por último, cabe señalar que el IEPS sigue siendo un ingreso importante para la Federación, Este impuesto extrafiscal representó el 6.76 % de los ingresos recaudados entre 1993 y 2023.

A la luz de estos datos, puede afirmarse que las autoridades han impulsado las acciones recaudatorias de los dos impuestos

más importantes de la Federación. En gran medida, la mejora de los procesos de fiscalización se explica por la implementación de la IA, que ha permitido hacer más eficiente la detección de las irregularidades tributarias y la evasión fiscal de los contribuyentes. En efecto, la utilización de la IA ha propiciado el aumento de la capacidad recaudatoria y la agilización del análisis de grandes cantidades de datos para identificar las irregularidades en el pago de los impuestos. En otras palabras, la IA está siendo utilizada para mejorar los procesos de fiscalización y transparencia, un avance que redundará en el aumento de la confianza de los contribuyentes en los sistemas fiscales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, M. (2002). *Teoría General del Derecho Administrativo* (16a ed.). Porrúa.
- Acosta Márquez, M. P., Alba Velasco, M., Mariani Ochoa, R., & DelEn Pozos, F. I. (2024). Inteligencia artificial en el sector público en México: Actos de fiscalización. *Newman Business Review*, 10(2), 124–147. <http://dx.doi.org/10.22451/3002.nbr2024>
- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilavillanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (1983). Los objetos de estudio de la administración pública. *Revista de administración pública*, 54, 361–384. <https://www.omarguerrero.org/RAP/num54.pdf>
- Alcantar López C. O. (2024). Transparencia, seguridad, empleo y participación electoral: su impacto en la recaudación municipal, Jalisco, México (2016-2018). *Economía, sociedad y territorio*, 24(74), 1–17. <http://dx.doi.org/10.22136/est20242007>
- Alcantara, M. (2020). Gobernanza. En B. Pendas (Ed.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI* (pp. 268–270). Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – BOE. https://racmyp.es/wp-content/uploads/2023/06/2020-0592_enciclopedia_ciencias_morales_acc_ee_final.pdf
- Almeida, M. (2010). *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*. CEPAL.
- Arenilla, M. (2010). Administración pública y Ciencia de la Administración. En M. Arenilla (Coord.), *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)* (pp. 39–68). INAP.
- Arguelles Toache, E. (2024). Beneficios y riesgos del uso de la Inteligencia Artificial en el Servicio de Administración Tributaria de México (SAT). Un análisis desde la perspectiva de investigadores académicos. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad*, 14(27). 2–23. <http://dx.doi.org/10.32870/Pk.a14n27.885>
- Arregoces, A., Jola, A., Quintero, D., & Velasquez, L. (2012). Bases para el análisis de la eficiencia y la efectividad de la inversión pública en Co-

- lombia. *Revista planeación y desarrollo*, 43, 4–65. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/pyd/v43-a1-bases-para-analisis-eficiencia-y-efectividad-arregoces-y-otros-4-65.pdf>
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, 66, 28–47. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16475385002>
- Bahena, M. (1985). *Curso de ciencia de la administración*. Tecnos.
- Bastos Boubeta, M. (2016). Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de reforma de la administración pública española. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 129-156. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357546620005.pdf>
- Barzelay, B. (1999). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bayón Sosa, M. L. (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. *Economía y Desarrollo*, 160(2), 1–12. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4255/425558003003/425558003003.pdf>
- Becerra Peña, D. L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía Crítica*, 23, 96–110. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/134>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.). Guía de Formación Cívica. https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45679#:~:text=El%20Estado%20es%20un%20concepto,marco%20de%20un%20territorio%20nacional.
- Boucher, E., & Vermaeten, A. (2000). Changes to federal transfers to provinces and territories in 1999. En H. Lazar (Ed.), *Canada: The state of the federation 1999/2000 Toward a new mission statement for Canadian fiscal federalism*. Institute of Intergovernmental Relations.
- Bonnin, Ch. (1834). *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de don José Palacios.
- Bresser, C. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós.
- Cámara de Diputados (12 de noviembre de 2024). Código Fiscal de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>
- Campos Ríos, M. (2023). Administración pública en el metaverso: notas para el debate del futuro. *Colección*, 34(1), 17–32. <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p17-32>

- Campos, C. (2021). Rendición de cuentas y gobierno abierto. En I. Martín (Coord.), *Guía de Gobierno Abierto* (pp. 51–74). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corregido.pdf
- Canel, M. (2018). *La comunicación de la Administración pública. Para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Chancha Ayala, T., Zurita Surichaqui N. N., Quispe Ochoa, R. M., & Solórzano Zavala, J. R. (2022). Gestión de recursos humanos y modernización de la gestión pública en un gobierno regional peruano. *Ciencia Latina. Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 1879–1907. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3646
- Chapoy, D. B. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Chapoy-Bonifaz-Dolores-2006-Finanzas-nacionales-y-finanzas-estatales.pdf>
- Chevallier, J., & Loschack, D. (1986). *Ciencia Administrativa: Teoría General de la Institución Administrativa*, t. I. INAP
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración G Desarrollo*, 39(53), 57–74. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3776682>
- Carrillo, A. (1982). *La Reforma Administrativa en México, Su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública (1976-1982)*. Porrúa.
- Cejudo, J. A. (2003). *La Recaudación de Ingresos Tributarios Municipales: Atribuciones, Actividades y Procesos*. INDETEC. indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/373_Recaudacion_de_Ingresos_Tributarios.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2017). *Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal*. Cámara de Diputados – Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/eecefp0042017.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (4 de octubre de 2023). Impuesto al Valor Agregado, 2023-2024 [notacefp/085/2023]. Cámara de Diputados – Centro de Estudios de las Finanzas Públicas <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0852023.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11–36). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cohen, N, & Gómez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. CLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190823024606/Metodologia_para_que.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco. (26 de octubre de 2021). Código Fiscal del Estado de Jalisco. <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/content/codigo-fiscal-del-estado-de-jalisco>
- Congreso del Estado de Jalisco. (29 de diciembre de 2020). Ley de Hacienda del Estado de Jalisco. https://www.google.com/search?q=Ley+de+Hacienda+del+Estado+de+Jalisco&rlz=1C1GCEA_enMX1029MX1029&oq=Ley+de+Hacienda+del+Estado+de+Jalisco&gs_lcrp=EgZjaHJ-vbWUyCQgAEEUYORiABDIHCAEQABiABDIHCAIQABiABDIH-CAMQABiABDIHCAQQABiABDIHCAUQABiABDIICAYQABgWGB-4yCAGHEAAYFhgeMggICBAAGBYHjIICAkQABgWGB7SAQgyO-Tk0ajBqNKgCCLACaFEF0JeYxsSlSK8&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- Congreso de la Unión (13 de enero de 2025). Ley de Coordinación Fiscal. (2025). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>
- Congreso de la Unión. (19 de diciembre de 2025). Ley de Ingresos de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2025.pdf
- Congreso de la Unión. (16 de febrero de 2025) Ley del Servicio de Administración Tributaria. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93_041218.pdf
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/856d39ba-7f64-4545-8847-0902589351bc/content>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/856d39ba-7f64-4545-8847-0902589351bc/content>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (s.f.). Acerca de Gestión pública. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cormick, H. (2013). Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. *Perspectivas de políticas públicas*, 5(3), 45–75. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/632>
- Crozier, M. (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 23–38). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE. bit.ly/3GerwDX
- Cruz, L. (30 de octubre de 2023). La racionalidad administrativa en la modernidad. Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. UNAM
- Dahl, R. (1979). La ciencia de la administración pública: tres problemas, *Revista de Administración Pública*, 40, 11–25. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18078/16258>
- De la Paz, J. (2017). *Introducción a la Administración Pública Mexicana*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- D'alberti, M. (2012). *Lezioni di Diritto Amministrativo*. Giappichelli.
- Dufour, D. R., (2009). Gobernanza Versus Gobierno. *Cuadernos de Administración*, 41, 27–37. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014901003>
- Fernández, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa.
- Fernández, J. (2023). *Derecho parlamentario*. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6976/18.pdf>
- Fernández, R. (2016). *Derecho administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>
- Fefer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones*. Universidad Iberoamericana.
- Flores Vásquez, S. P., & Núñez-Lira, L. A. (2021). Gestión por procesos en el marco de la Modernización de la Gestión Pública en el Perú. *Revista de Investigación Científica y Tecnológica Alpha Centauri*, 3(2), 140–164. <http://www.journalalphacentauri.com/index.php/revista/article/view/54/47>
- Flores, E. (1977). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México D.F. Ed. Porrúa.

- Gabin, A., & Escudero, J. (2009). *Administración Pública* (2a ed.) Parinfo. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=ynt5kpcMFAQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&ots=N-Fd_gxclW0&sig=t_FAg8H9Bvw8Vv4I_-PFppbBlXA#v=onepage&q=administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración Pública*. Porrúa.
- García, M., Rodríguez, Á., & León, G. (2012). La fiscalización por parte de las administraciones tributarias de España, Argentina, Chile y México. XVII Congreso Internacional de Contaduría e Informática. UNAM <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2012/7.11.pdf>
- Gladden, E. (1989). *Una historia de la administración pública*. INAP.
- Grindle, M. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Grisolia, J. (29 de julio de 2016). Disciplinas Científicas. *Revista IDEIDES*. <https://revista-ideides.com/disciplinas-cientificas/>
- Gobierno de México. (s.f.). ESTADO. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>
- Gómez, C. (2016). *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: evolución, conceptos y desafíos*. McGraw Hill. https://www.researchgate.net/publication/313794315_
- Gonçalves Oliveira, A., Carvalho Alberton, H., & Parette-Correa, D. (2013). Gobernanza Pública y Gobernabilidad: Accountability y Disclosure posibilitadas por la Contabilidad Aplicada al Sector Público como Instrumento de Sostenibilidad del Estado. *Revista de Educación e Investigación en Contabilidad*, 7(1), 92–105: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642779007>
- González Mercado, J. (2004). La administración pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. *Espacios públicos*, 8(15), 162–175. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/39786/67681511.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gorordo, J. M. (2009). *El control de la gestión pública por los órganos de fiscalización externa (análisis empírico del control de la objetividad, transparencia y atención al ciudadano en las entidades locales)*. Tesis doctoral. Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=EDpOlRAm%2FUI%3D>

- Gobierno de México (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal* (t. I, *Introducción al Gobierno y Administración Municipal*). <https://www.gob.mx/inafed/documentos/guías-para-el-buen-gobierno-municipal>
- Gobierno de México. (2013). ¿Qué es Gobierno Abierto? <https://www.gob.mx/epn/articulos/que-es-gobierno-abierto>
- Guardián, C. (2010). ¿Transparencia? En C. Calderón & S. Lorenzo (Coords.), *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Guerrero Orozco, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379–395. <https://acortar.link/AszCYm>
- Guerrero, O. (2020). Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI. Cuadernos del INAP, 17. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_17.pdf
- Guerrero, O. (1986). *La teoría de la administración pública*. Harla.
- Guerrero, O. (1982). *Teoría administrativa de la ciencia política*. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1813/1.pdf>
- Guerrero, O. (2019). *Principios de Administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf
- Güemes, C. (2021). Participación ciudadana. En I. Martín (Coord). *Guía de gobierno abierto* (pp. 75–94). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. [a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corregido.pdf](https://www.cecopci.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corregido.pdf)
- Gunn, L. (1996). Perspectivas de Gestión Pública. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 39–57). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE. https://apps.utel.edu.mx/recursos/files/r161r/w25342w/LECTURAS_DE_GESTION_PUBLICA.pdf
- Hernández Borrego, M. M., Tello Orduña, M. P. Hernández Borrego, I., Quirarte Lugo, M. A., & Gutiérrez Barrera, M. (2024). La fiscalización digital en México como un mecanismo contra la evasión fiscal. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 6(6). 1–17. <https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/view/1209>
- Henry, N. (1999). La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro. En N. B. Lynn & A. Wildasvski (Eds.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura Económica.

- Holmes, D. (2003). *E. Gob. Estrategias para el uso eficiente del Internet en el gobierno*. McGraw Hill.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 101–132). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE . bit.ly/3GerwDX
- Hurtado de Barrera, J. (2010). Metodología de la investigación: Guía para la comprensión holística de la ciencia (4.^a ed.). Caracas: Quirón Ediciones.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2025) Estadísticas de finanzas públicas municipales. EFIPEM 1989-2023. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDlkMWZhNmUt-M2YwYy00MzZiLWFjZDgtYjg4MjVhY2Y2NjhmliwidCI6IjRhZjM1N-GU0LTM0Y2MtNGM0Yy1hY2MwLTlYmMzZkMDU1NTZiNiJ9>
- Instituto Mexicano Para la Competitividad. (2021). Hablemos de ingresos en los estados. https://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2021/04/20210304_HablemosDeIngresos_2021_Documento.pdf
- Jiménez, E. C., (2021). *Modernización de la gestión pública y la administración de recursos humanos en la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú, años 2018 -2019*. Tesis de Maestría. Centro de Altos Estudios Nacionales. Lima. <https://repositorio.caen.edu.pe/server/api/core/bitstreams/ae27d14b-36de-46c7-b258-06438d359dff/content>
- Klaus, F. (2005). Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. *Nueva Sociedad*, 196, 109–124. <http://www.nuso.org/revista.php?n=196>
- Kliksberg, B. (2002). Una nueva gestión pública para la modernización del Estado y enfrentar los desafíos de la integración. Proyecto Regional de las Naciones Unidas para la Modernización del Estado (PNUD-CLAD). https://www.orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf
- Laferrière, F. J., (2011). Las funciones de la administración pública central en el derecho francés. *Aida*, 9, 129–147. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/9/art/art4.pdf>
- Lagunas Puls, S., & León Vite, E. E. (2020). Perspectiva para la composición futura de los medios de fiscalización en México. *Contaduría y Administración*, 65(2), 1–18. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/1867>
- Landau, M., & Chisholm, D. (1993), Le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les

- échecs? Un réexamen. *Politiques et Management Publique*, 11(1), 23–44. https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1993_num_11_1_3092
- Laurens, D., & Gómez, S. (2020). La Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos y su adaptación al nuevo escenario emergente. En D. Pando (Coord.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 177–184). AAEAP.
- Legreid, P. (2005). Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la nueva gestión pública: el caso noruego. *Foro internacional*, XLV(4), 705–733. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1787>
- Linares, J. (20 de agosto de 2024). Política 2.0: democracia deliberativa. blog <https://red.gnoss.com/comunidad/democraciadeliberativa/recurso/blog-de-javier-linares-open-government/62560889-2f5e-400e-a587-2e8a6edc9f57>
- Longo, F. (2020). Gobernanza pública para la innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 76, 39–56. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=357565951002>
- Malagón Pinzón, M. (2004). La Ciencia de la Policía y el Derecho Administrativo. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 1(6), 174–210. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000100006
- Machado, A. (2010). Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado. En C. Calderón & S. Lorenzo (Coords.), *Open Government. Gobierno Abierto* (pp. 103–125). Algón Editores.
- Martín, I. (2021). Transparencia y acceso a la información pública. En I. Martín (Coord). *Guía de gobierno abierto* (pp. 13-50). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corregido.pdf>
- Martínez Navarro, F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 303–333. <https://perfiles.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2313/2272>
- Martínez Puón, R. (2009). ¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública? *Convergencia*, 49(16), 309–329. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100013
- Mayntz, R., 2005. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83–98). Instituto Nacional de Administración Pública.

- McCudy, H. (1973). *Una bibliografía sobre administración pública*. Instituto de Estudios Administrativos. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/26051/Desarrollos-y-Tendencias-Contempor%C3%A1neas-de-la-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Merodio, L. (2016). De la Administración Pública a la Gestión Pública: Un cambio de paradigma. *Pluralidad y Consenso*, 29(6) 122–126. <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/367/353>
- Molina, J. M. (2017). *Desarrollos y Tendencias contemporáneas de la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/26051/Desarrollos-y-Tendencias-Contempor%C3%A1neas-de-la-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montejano García, S. López Torres, G. Campos García, R. M., & Pérez-Ramos, M. J. (2018). Tecnologías de la información e influencia en la aplicación de los principios de innovación. *Mercados y Negocios*, 37, 48–76. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=571864087008>
- Mora, C. (2020). *Determinantes de la Transparencia Fiscal en las Entidades Federativas de México*. Tesis de Doctorado. Universidad de Guadalajara. https://www.researchgate.net/publication/389660476_Determinantes_de_la_Transparencia_Fiscal_en_las_Entidades_Federativas_de_Mexico
- Moriconi, M. (2011). *Retórica, política y administración pública: por qué fallan las reformas administrativas* (1a ed.). Universidad Autónoma Metropolitana. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20120207023114/retoricapoliticayadministracionpublica.pdf>
- Mosher, F. (1957). Research in public administration: some notes and suggestions. *American Political Science*, 3(16) 169–178. <https://www.jstor.org/stable/973193>
- Muñoz, A. (1973). *Introducción al estudio de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Nemirovski, O. (2010). Un cambio cultural. En C. Calderón & S. Lorenzo, (Coords.), *Open Government. Gobierno Abierto* (pp. 87–101). Alción Editores.
- Pedreño Muñoz, A. (2017). La digitalización y la economía global. Visión general. *ICE: Revista de Economía*, 897, 9–22. <https://doi.org/10.32796/ice.2017.897.1943>

- Ochoa Monzó, J. (2023). El Gobierno abierto en la administración local. La experiencia pionera en la Comunidad Valenciana. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 68, 21–54. <https://presidencia.gva.es/documentos/166658342/377969810/Ejemplar+68.pdf/d02a7097-4be5-39a0-c27a-6d497c34b205?t=1704199710308>
- Organización de Estados Americanos. (2024). Departamento para la Gestión Pública Efectiva. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico *et al.* (2024). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/33e226ae-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Organización de las Naciones Unidas (1978). Recomendación sobre la normalización internacional de las estadísticas relativas a la ciencia y la tecnología. En *Actas de la Conferencia General de la 20.ª reunión*. <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/95026/00820093002500.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de las Naciones Unidas. (1962). *Manual de Administración pública*. ONU.
- Oriol Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239–269. https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- Ortún, V. (1995). Gestão pública: conceitos e métodos. *Asturian Journal of Economics*, 4, 2–18. <http://www.econ.upf.edu/~ortun/publicacions/RAE95.pdf>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *La Reinvenición del Gobierno*. Addison-Wesley.
- Palomino Guerrero, M. (2022). Inteligencia artificial: un mecanismo para frenar la evasión fiscal sin vulnerar los derechos del contribuyente. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 46, 213–236. <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n46/1405-9193-cconst-46-213.pdf>

- Panagiotis, L. (2015). New public Management reforms, an empirical study of human resources critical factors, in the context of the Greek Public sector. PhD Thesis. University of Derby. <http://doi.org/10.48773/94q19>
- Pardo, M. (2000). La administración Pública en México: su desarrollo como disciplina. En J. L Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 17–34). El Colegio de México.
- Parker, R. (1965). The end of public administration. *Public Administration Review*, 2(34). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1965.tb00655.x>
- Prats, J. (1996). Derecho y management en las administraciones públicas. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 181–198). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE. bit.ly/3GerwDX
- Priego Hernández, O. RamírezMartínez, M. A., & García-Rodríguez, J., F. (2018). Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en México. *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, 9(5).145–155. <https://www.uv.mx/iic/files/2018/12/Num09-Art13-102.pdf>
- Quintero Castellanos, C. E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50) 39–57. doi: 10.18504/pl2550-003-2017.
- Ramírez Alujas, A. (2013). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201–216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>
- Ramírez Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Enfoques*, 15(19), 99–125. <https://doi.org/10.60728/aegknj84>
- Ramírez B., M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática *Reflexión Política*, 13(25), 124–135. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11018897010.pdf>
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la Información*. Tecnos.
- Renaud, M. (2018). Gobierno abierto como modelo de transparencia. En M. Sánchez de Diego (Coord.), *Apuntes sobre transparencia* (pp. 33–50). Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/846a2d2d-785a-4db6-ad05-430856f5dcdf/content>
- Rodríguez Garcés, C., & Padilla Fuentes, G. (2018). Percepciones sobre ciencia y tecnología en Chile: análisis factorial exploratorio y confirmatorio para la primera versión de la Encuesta Nacional de Cultura

- Científica y Tecnológica. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 15, 1–20. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=499057354001>
- Rodríguez Peña, N. L. (2021). Big data e inteligencia artificial: una aproximación a los desafíos éticos y jurídicos de su implementación en las administraciones tributaria. *Ius et Scientia*, 7(1), 62–84. <https://doi.org/10.12795/IETSCIENTIA.2021.i01.06>
- Rosenau, J. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13–43. <https://www.jstor.org/stable/27800099>
- Rubio, R. (2020). Gobierno abierto. En B. Pendás (Ed.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI* (pp. 271–273). Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – BOE. https://racmyp.es/wpcontent/uploads/2023/06/20200592_enciclopedia_ciencias_morales_acc_ee_final.pdf
- Sandoval Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual, *Convergencia*, 68(28), 203–227. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352015000200203
- Sánchez, J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM.
- Sánchez González, J. J. (2009). Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública. *Encrucijada*, 2, 1–13. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58549>
- Samuel, P. (1991). Accountability in public services: Exit, voice and control. *World Development*, 20(7), 1047–1060. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9290130N>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2025). Estadísticas Oportunas de Finanzas Pública. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Serra, A. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 29, 142–210. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>
- Serrano, A. (2022). *El uso de la inteligencia artificial para optimizar los ingresos tributarios*. Corporación Andina de Fomento (CAF) – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1946>
- Servicio de Administración Tributaria (2024). Plan Maestro 2024: SAT optimiza procesos de fiscalización, recaudación y atención al contribuyente. Comunicado SAT. <https://www.gob.mx/sat/pren->

sa/plan-maestro-2024-satoptimiza-procesos-de-fiscalizacion-re-caudacion-y-atencion-al-contribuyente007-2024

- Silva Melo de Casimiro, L. M., & Sanchez Bravo, Á. (2021). Administración Pública, agentes públicos y planeación social: Reforzando las perspectivas éticas del Derecho Administrativo para el desafío pandémico. *Sequência. Estudos jurídicos e políticos*, 42(87), 1–24. <https://www.scielo.br/j/seq/a/TPyFJfDp8dnB5MNPWLFq84p/?format=pdf&lang=es>
- Sosa Chinome, J., & Rey Cruz, N. E. (2019). Principios y Valores en la Gestión y Administración Pública. *Administración y Desarrollo*, 49(1), 85–99. doi:<https://doi.org/10.22431/25005227>
- Sotomayor, A. (2015). *Administración de recursos humanos*. Editorial Universitaria UANL.
- Stewart, J., & Ranson, S. (1996). La Gestión en el ámbito Público. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 57–76). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE. https://apps.utel.edu.mx/recursos/files/r161r/w25342w/LECTURAS_DE_GESTION_PUBLICA.pdf
- Subirats, J. (1996). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. En Q. Brugué & J. Subirats (Coords.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 151–162). Instituto Nacional de Administración Pública – BOE. bit.ly/3GerwDX
- Taleb, N. (2013). *Antifrágil: las cosas que se benefician del desorden*. Paidós
- Tamayo, M. (2000). *Diccionario de la Investigación Científica*. Limusa.
- Tijerina, W., (2017). Gobernando el desarrollo sustentable: de la gobernanza global a la gobernanza multinivel. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 3(6), 32–40. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655869487002>
- Torres Fragoso, J. (2012). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*, 2, 77–88. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/04/09CA201202.pdf>
- Torrez Mogro, V. H. (2024). Inteligencia fiscal en procesos de fiscalización tributaria en contribuyentes del régimen general, caso de estudio ciudad de Sucre. *Revista, Ciencia Tecnología e Innovación*, 22, 329–340. <https://doi.org/10.56469/rcti.v22i31.922>
- United Nations Development Programme. (1997). Reconceptualising Governance. Discussion Paper 2. PNUD

- Valle Cruz, D., Criado, J., Sandoval, R., & Ruvalcaba, E. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101–125. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- Vidal Chamorro, R. I., Martel Carranza, C. P., & Torero Solano de Martel, N. Z. (2021). La gestión pública y el presupuesto por resultados. *Gaceta Científica*, 7(3), 115–120. <https://doi.org/10.46794/gacien.7.3.1232ISSN>
- Von Schmeling, R. (2022). Big data en los procesos de fiscalización. *Revista de Ciencias Empresariales, Tributarias, Comerciales y Administrativas*, 1(1). 106–128. DOI:10.58287/rcfotriem-1-1-2022-3
- Wang, P. (2019). On defining artificial intelligence. *Journal of Artificial General Intelligence*, 10(2), 1–37. <https://doi.org/10.2478/jagi-2020-0003>
- West, D., Noveck, B., & Sirianni, C. (2009). Innovation in Government: How to Make the Public Sector Faster, Smarter and More Connected. Brookings Institution.
- White, L. (1999). Introducción al Estudio de la Administración Pública. En J. M. Sharfritz & A. C. Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 126–140). Fondo de Cultura Económica.
- Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista análisis internacional*, 10, 219–235. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ebiteca,+Gestor_a+de+la+revista,+9.+%C2%BF-Qu%C3%A9+es+la+gobernanza.pdf
- Wirtz, B., Weyerer, J., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector— applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Woodrow, Wilson. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

ABREVIATURAS

AP:	Administración Pública
CEFP:	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFDI:	Comprobante Fiscales Digitales por Internet
CFEJ:	Código Fiscal del Estado de Jalisco
CFF:	Código Fiscal de la Federación
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
GP:	Gestión Pública
GA:	Gobierno Abierto
IA:	Inteligencia Artificial
IEJA:	Impuesto a las Erogaciones en Juegos con Apuestas
IEPS:	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMCO:	Instituto Mexicano Para la Competitividad
INDETEC:	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
ISAI:	Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
ISAN:	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISEP:	Impuesto Sobre Espectáculos Públicos
ISH:	Impuesto Sobre Hospedaje
ISN:	Impuesto Sobre Nómina
ISNJIN:	Impuesto Sobre Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales
ISR:	Impuesto Sobre la Renta
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
LCF:	Ley de Coordinación Fiscal
NGP:	Nueva Gestión Pública

OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA:	Organización de Estados Americanos
PP:	Políticas Públicas
RFP:	Recaudación Federal Participable
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF:	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SP:	Sector Público
TIC:	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Esta primera edición de Inteligencia artificial en la fiscalización: tendencias recaudatorias municipales, estatales y federales de México, se editó en su versión electrónica en el mes de diciembre de 2025.

TIRANT LO BLANCH MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V

Para consulta y descarga.

www.cucea.udg.mx



tirant
PRIME

Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**



+52 1 55 65502317



atencion.tolmex@tirantonline.com.mx

prime.tirant.com/mx/

Esta obra conformada por cuatro capítulos, es un estudio que aborda la importancia de los estudios fiscales desde una visión de la función pública, la inteligencia artificial y los procesos de recaudación.

Este libro es una investigación sobre la administración pública, gobernanza y gobiernos abiertos como nuevos esquemas de gestión, contiene importantes aportes teóricos derivados de la intersección entre la inteligencia artificial y los procesos de fiscalización.

Por último, presenta las tendencias recaudatorias de los tres niveles de gobierno durante el periodo 1993-2023. Lo que permite el análisis y la reflexión sobre la importancia de la incorporación de la inteligencia artificial en los procesos de fiscalización.



tirant
lo blanch

ISBN 979-13-7010-527-3



9 791370 105273