



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LAS FINANZAS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS Y SU FISCALIZACIÓN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

FERNANDO WILLIAMS SALAZAR

TUTOR:

MTRO. RAYMUNDO MORALES ORTEGA

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| 1. LAS FINANZAS PÚBLICAS | 6 |
| 1.1. Las finanzas públicas..... | 6 |
| 1.2. Presupuesto público | 17 |
| 1.2.1. Origen..... | 17 |
| 1.2.2. Definiciones..... | 17 |
| 1.2.3. El presupuesto en México | 18 |
| 1.2.3.1. Presupuesto de Egresos de la Federación | 19 |
| 1.2.3.2. Programar y Planificar..... | 22 |
| 1.3. Política Fiscal..... | 25 |
| 1.3.1. Impuestos..... | 28 |
| 2. INGRESOS ESTATALES..... | 33 |
| 2.1. Ingreso público | 33 |
| 2.2. Ingresos Federales procedentes de la Federación | 36 |
| 3. PLANEACIÓN DEL GASTO PÚBLICO | 39 |
| 3.1. Planeación | 39 |
| 3.1.1. Gasto Público. | 39 |
| 3.1.2. El crecimiento económico impulsado por el gasto público. | 48 |
| 3.1.2.1. Gasto real y transferencias | 51 |
| 4. FEDERALISMO FISCAL..... | 53 |
| 4.1. Descentralización | 53 |
| 4.2. Fiscalización | 53 |
| 4.2.1. Evaluación del proceso de fiscalización. | 59 |
| CONCLUSIONES..... | 60 |
| REFERENCIAS..... | 63 |

INTRODUCCIÓN

Ante la caída del precio de los hidrocarburos, la desaceleración del crecimiento de la economía mexicana, la carencia de empleos, la devaluación de nuestra moneda y la reducción en la inversión productiva, entre otros acontecimientos, la gente se pregunta si habrá pronto algún síntoma de mejoría que incida en la economía de las familias mexicanas. Como estudiante de la licenciatura en economía reconozco que las respuestas no están al alcance del público en general, ya que la comprensión de los fenómenos macroeconómicos exige la interpretación de los hechos a través de un lente más analítico y técnico de los hechos. Por esta razón, considero que el estudio de las Finanzas Públicas es de vital importancia para reconocer e interpretar mejor los fenómenos económicos, políticos y sociales que aquejan al país.

Comencemos por señalar que México es una República Federal, integrada por 31 Entidades Federativas, divididas a su vez en 2,445 Municipios; y de un Distrito Federal conformado por 16 Delegaciones Políticas.¹

Con tres órdenes de gobierno y una cantidad importante de municipios, las finanzas públicas del país requieren de un arreglo fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios, el cual tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera, observamos que el federalismo fiscal está basado en la distribución, entre los niveles de gobierno, de las potestades, facultades y responsabilidades en materia de ingresos, gasto y endeudamiento público.

Las Finanzas Públicas es la disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionados con:

¹ http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

- Los ingresos públicos,
- El gasto público,
- El endeudamiento interno y externo del Estado,
- Los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector paraestatal.

Además, es bien sabido que a través de las Finanzas Públicas, se pueden afectar algunos indicadores macroeconómicos fundamentales, tales como el ahorro, la inversión, el consumo privado y público. De tal forma que a través de un buen manejo de las finanzas públicas un gobierno puede impulsar el sano crecimiento y desarrollo económico de una nación. Pero, de igual forma, un mal manejo de las Finanzas Públicas puede incidir en una desaceleración de la economía y una agudización de la crisis económica.

La primera función económica del Estado es la macroeconómica. En consecuencia, los gobiernos tratan de allanar el ciclo económico, impidiendo el desempleo crónico, el estancamiento económico y una rápida inflación de precios. Para ello utilizan dos poderosas herramientas: la política monetaria y la política fiscal.

Así, la política económica del Gobierno se dirige a atenuar las fluctuaciones que producen los ciclos, con la intención de conseguir un ritmo de crecimiento estable en el largo plazo, lo que exige tener los precios controlados, ya que tan malo es una fase baja del ciclo con desempleo, como una fase alta con tensiones inflacionistas porque termina generando una serie de desajustes que al final lleva a la economía a una fase de estancamiento.

En ese sentido, en época de recesión, el Gobierno debería aplicar las siguientes medidas de política económica: reducción de los impuestos, aumento del gasto público, incremento de la oferta monetaria, etc. Estas medidas pueden adoptarse individual o conjuntamente. Mientras que en época de expansión: el gobierno

debería adoptar las medidas contrarias a las anteriores, es decir, reducción del gasto público, contracción de la oferta monetarias, etc.

1. LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.1. Las finanzas públicas

En esta primera parte se define que son las Finanzas Públicas, de que están compuestas, sus funciones, así como su importancia para el país.

Para lograr comprender completamente lo que son las Finanzas Públicas comenzaremos con un breve análisis histórico:

E. Flores (1951), señala que "...la ciencia de las Finanzas Públicas, como tal, tiene autonomía respecto de la economía política, ya que es de reciente creación; su historia independiente no puede remontarse más allá de la revolución francesa." Esto no quiere decir que el fenómeno financiero en el Estado no se haya presentado antes de este acontecimiento; por el contrario, desde que surge la vida en colectividad, surge también el imperativo de atender necesidades de tipo colectivo, que para ser satisfechas requieren gastos que deben ser cubiertos, no por un individuo en particular, sino por la colaboración de todos los miembros de esa colectividad; y mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno financiero público se presenta cada vez con mayor intensidad, a tal grado que en múltiples ocasiones, provoca violentas crisis sociales, así como el desequilibrio de las finanzas públicas y la repercusión que tal desequilibrio ha tenido en el sistema económico de una sociedad. Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XIX cuando la ciencia de las finanzas públicas conquistó su autonomía y fue objeto de estudios sistemáticos.

La introducción anterior nos da la oportunidad de comprender la sencillez de la naturaleza que adquieren las finanzas públicas, que en un nivel inicial, procuran el bien común, a través del bienestar social, económico y de integración de la sociedad. En el momento que se comienza a interactuar en bloques de personas que busca tener los mismos beneficios para poder solventar sus necesidades,

comenzamos a comprender que las finanzas públicas son parte del ser humano, es decir una administración comunal de los recursos.

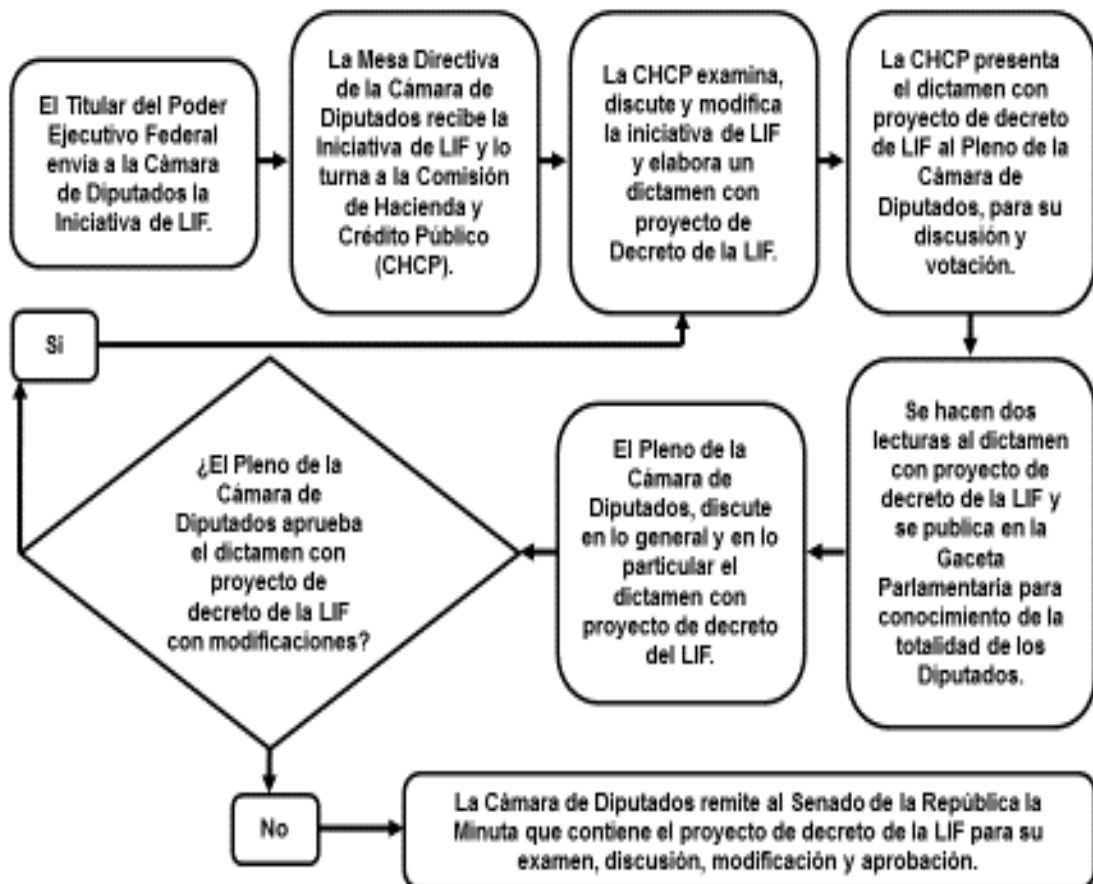
Un ejemplo básico de la necesidad que tenemos de las finanzas públicas es el alumbrado público, que toda la sociedad utiliza, y por ende paga a través de impuestos. No sería justo que alguien estuviera exento de este pago, pero al ser un bien común que todos utilizan, necesiten o no, llama la atención de las finanzas públicas para atender este apartado. Para que paguen o no, los individuos, exista este servicio, y todos lo puedan utilizar.

Según Francesco Saverio Nitti, podemos decir que la ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procuran las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y del mismo modo, como van a ser utilizadas.

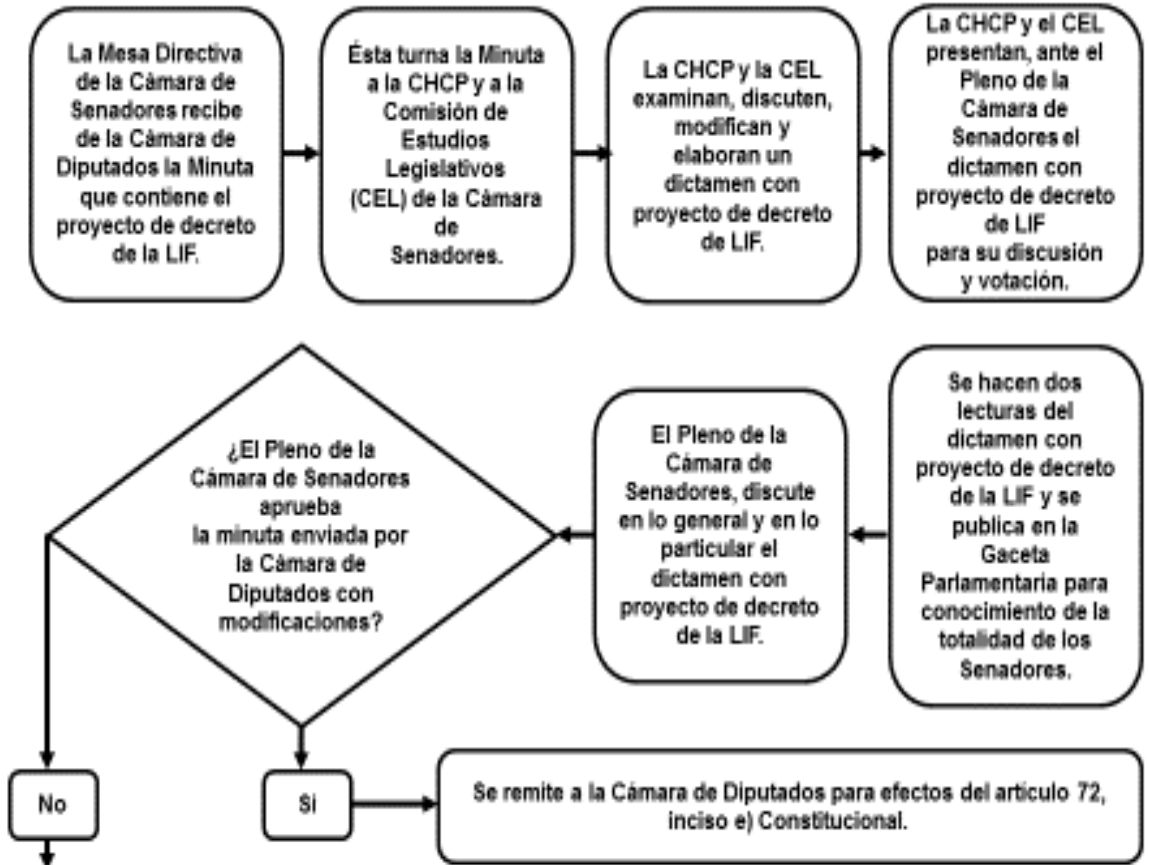
Por lo tanto se divide en dos partes fundamentales, la primera como se van a percibir estos ingresos, es decir la forma que tiene cada nivel de gobierno, sean estos, Entidades Federativas, Municipios, o la Federación. La segunda, en que se aplican estos ingresos de mejor forma.

En la forma de percibir ingresos se debe establecer claramente la forma precisa en que se hará de recursos el gobierno, uno de los puntos principales de los que se vale el Gobierno para captar ingresos son los impuestos. En consecuencia, deberá establecer que impuestos coleccionará, de que modo y el periodo de tiempo en que prevé recaudarlos, esto para tener una idea clara y delimitada de hacerse de recursos. Esta situación se convertirá en la Ley de Ingresos de la Federación. Adquiere el denominativo de Ley, porque una vez aprobada no puede haber cambios, por esto se delinearán de forma clara cuanto ingreso entrará para las arcas públicas.

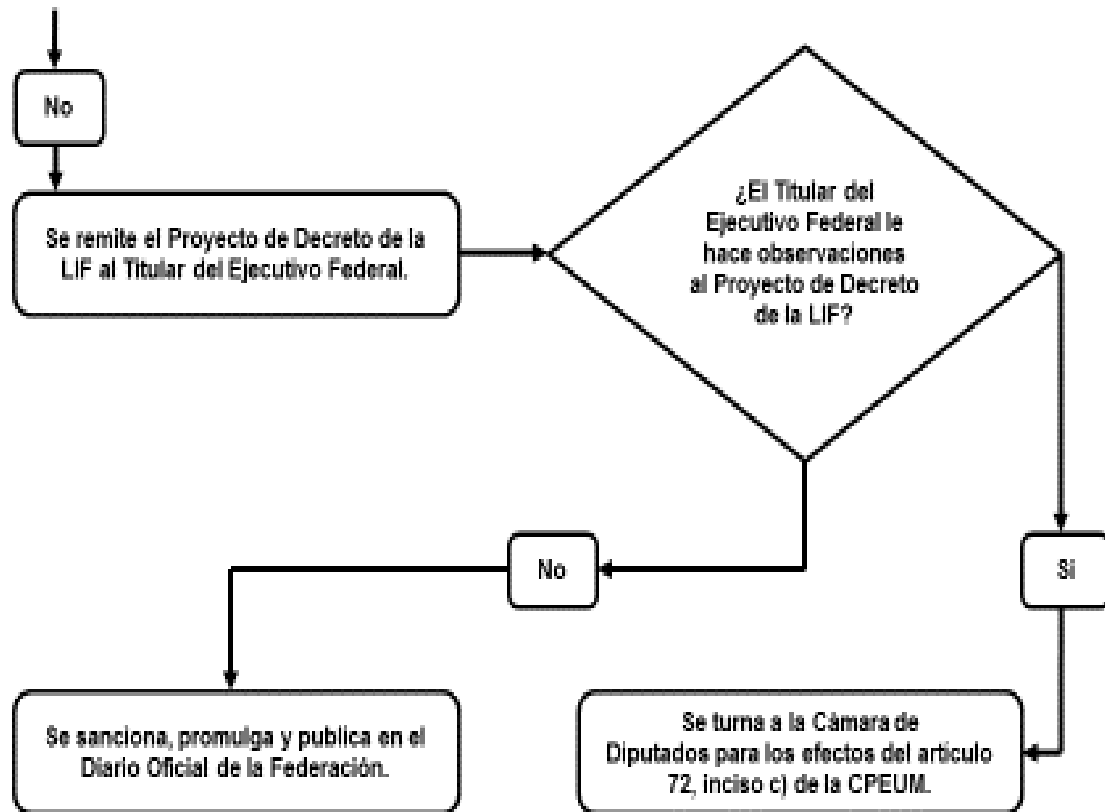
Procedimiento para la aprobación de la LIF en la Cámara de Diputados



Procedimiento para la aprobación de la LIF en la Cámara de Senadores



Procedimiento para la aprobación de la LIF en la Cámara de Senadores



Existen también otras herramientas que utiliza el gobierno para hacerse de ingresos, entre ellos podemos mencionar los derechos, productos y aprovechamientos; así como los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita, esto para lograr que continúe corriendo la maquinaria social y económica del país.

Para definir el término “finanzas públicas” podemos echar mano de la definición de Harley Leits Lutz, quien comienza por definir la palabra finanza. Finanza

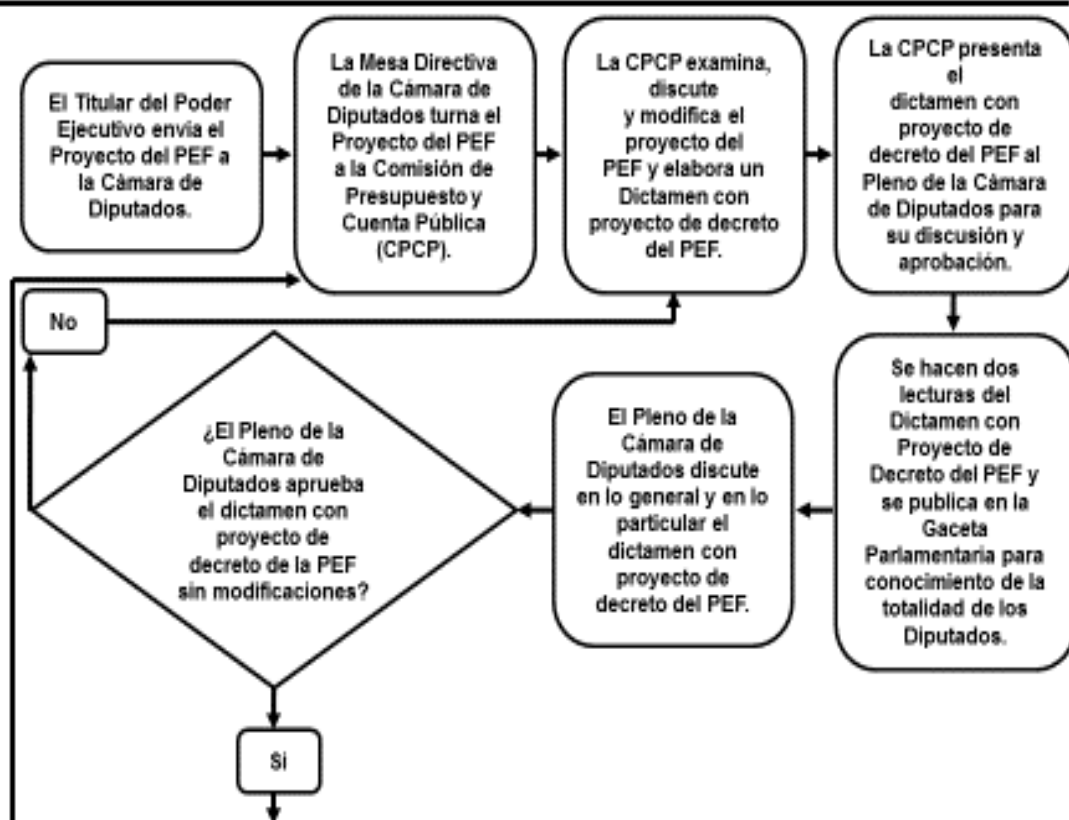
representa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones en moneda.

Las Finanzas Públicas, señala Leits, “son la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales.” Es decir, cualquier transacción que requiera el uso de moneda o recursos monetarios para solventarla, siempre y cuando involucre al gobierno, será considerada como interacción de las finanzas publicas.

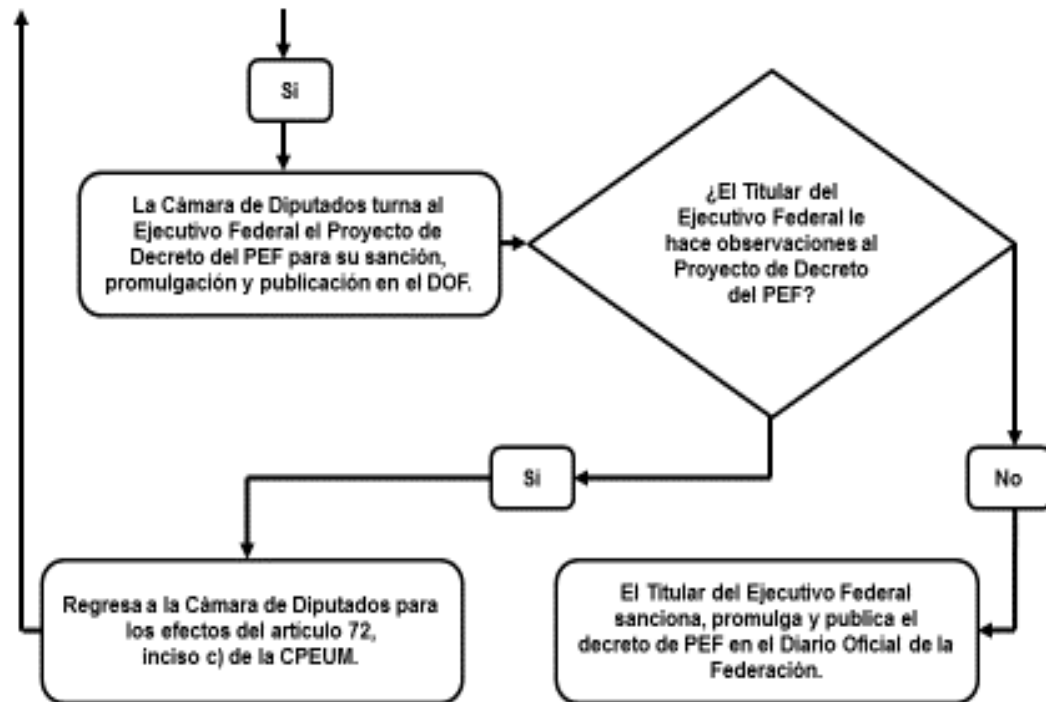
Otra definición de American Public Finance, define a la ciencia de las Finanzas Públicas como “el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales.”

Las Finanzas Públicas comprenden todos los recursos de los que dispone un país, y todos los pasos necesarios para colectarlos, así como una vez reunidos los recursos se dispone a presupuestarlos, y una vez aprobado el presupuesto, se ejerce el gasto y por último se fiscaliza su destino y uso apropiado.

Procedimiento para la aprobación del PEF en la Cámara de Diputados



Procedimiento para la aprobación del PEF en la Cámara de Diputados



Cada uno de estos niveles se caracterizan de diversas formas, todos los pasos son muy importantes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos, y de este modo beneficiar al país.

Las Finanzas Públicas pueden dividirse en dos grandes ramas; los ingresos y el gasto. Los ingresos están representados principalmente por los impuestos, los impuestos son determinados y colectados por el gobierno, por esta razón el Gobierno tiene una importante herramienta económica, esta herramienta es capaz de modificar diversos factores tanto macroeconómicos como microeconómicos; puede influir en el consumo así como en el ahorro, por esta razón los impuestos obtienen una gran importancia tanto en el gasto del país como en la inversión y el consumo.

Por su parte, el gasto público, es otra herramienta del Gobierno para incentivar el consumo, la manera en que esto funciona, es enfocando el gasto público hacia obra pública que genere empleo para la población. De este modo, el Gobierno generará puestos de trabajo, otorgando salarios, y de este modo ampliará el consumo de la población.

La problemática principal que se encuentra en el estudio de las Finanzas Públicas es que son afectadas constantemente por diversos factores, como el ambiente social, es decir la coyuntura sociológica existente. Esta hace la voz del consumidor, es decir de la población. La población toma ciertas determinaciones a partir de su situación social. En un ambiente de violencia e inestabilidad la sociedad actuará de manera diferente, que en el caso de que existiera un clima de tranquilidad y estabilidad social. También es afectado el gasto público y su destino dentro del presupuesto. Es decir, las decisiones del destino del presupuesto, también deben ser coherentes con la realidad del país.

Así pues se deben de tomar en cuenta los distintos panoramas sociales dentro de un país, como es el caso de México, que se encuentra dividido en dos grandes segmentos uno industrial y el otro agrícola, también distribuyendo la concentración de la riqueza del mismo modo. Es decir, el presupuesto que destina el gobierno debe distribuirse de forma que se mantenga la estabilidad en el país, procurando una mejor distribución de la riqueza, e ir paleando la desigualdad que se presenta en el país.

Lo anterior, refiere que las voluntades personales de la población, contrastan en múltiples ocasiones con las diversas necesidades del país, así como el esfuerzo del gobierno de distribuir el ingreso y promover un desarrollo y crecimiento estable.

Por lo anterior, se echa mano de los tres niveles de gobierno, esto con el fin de promover un acercamiento a las necesidades de la población.

Por otro lado, en el análisis de las Finanzas Públicas también intervienen los factores políticos, es decir los intereses partidistas, y también personales de los encargados de la asignación de recursos.

Durante más de 70 años, el presupuesto era repartido dentro de un mismo partido político, que a pesar de tener discrepancias, e intereses personales, seguía una línea partidista, es decir, no existía un conflicto de intereses como el que se vive actualmente. Dentro de esta aclaración se excluyen los otros factores, se intenta hablar exclusivamente del factor político.

Se entiende pues que a pesar de las carencias sociales, la desigualdad y el olvido a ciertas áreas dentro del territorio mexicano, la repartición política respondía a una visión. Evitando en cierta medida una injerencia política en el reparto, aprobación y ejecución del presupuesto.

Es claro que aún dentro de un partido político, existen diversas ramas de pensamiento, así como visiones radicales, y privilegios personales, actualmente este reparto entiende a un mayor número de intereses, por esta razón es difícil, asignar, repartir y ejecutar de manera eficiente el presupuesto.

Se observa que existen tendencias en la asignación de recursos, en donde se benefician a ciertos actores de la política mexicana, sin importar que los recursos sean requeridos en otro estado o municipio del país, con un nivel mayor de marginación o requerimientos educativos diferentes.

De este modo, la obra pública, es decir la inversión del gobierno, se vuelve un trampolín electoral, en lugar de lograr satisfacer las necesidades de la población. Esto vuelca la ejecución de la obra pública a intereses electorales, con el fin de perpetuar el poder partidista.

Los políticos, deben ser cautos, cuando se realizan alianzas, cuando reparten de manera discrecional los recursos, pues al no enfocar los recursos a las áreas donde se requieren con mayor urgencia, tienden a desequilibrar el aspecto social, y esta situación puede causar, descontento entre la población, generando movimientos sociales. Resultando contraproducente.

Por otro lado, debemos de considerar el aspecto económico. Este aspecto económico, es decir todas las actividades económicas que se gestan dentro de un país. Las Finanzas Públicas deben tener en cuenta todas estas actividades, pues deben contribuir al desarrollo del mismo, de modo equilibrado y sostenido. Por esta razón se debe considerar un presupuesto público que fortalezca las diversas actividades económicas dentro del país.

Se debe prestar especial atención en los ramos más activos dentro de la economía, estos pueden ser el turismo, cualquier actividad relacionada con el petróleo o gas natural, así como los diversos rubros, de los que dependen diferentes actividades económicas. El énfasis en lograr que el país cuente con recursos suficientes para continuar con sus actividades normales.

Un ejemplo de esto son las vías de comunicación a lo largo del país, y como estas requieren mantenimiento, y conservación así como la generación de nuevas y más eficientes rutas para la distribución de mercancías, dentro y fuera del país.

Se tiene que considerar también la situación mundial, pues repercute directamente en la economía de un país, así como en las diversas políticas que se aplican para paliar desequilibrios que se presenten dentro del año fiscal.

Al vivir en un mundo globalizado, y seguir los diversos lineamientos establecidos por los países desarrollados México, tiene que adaptar las Finanzas Públicas para ir de acuerdo con el perfil que se requiere a nivel país.

La tendencia mundial es de mantener una inflación no mayor al 3% esto implica que el país utiliza y modifica sus finanzas públicas para lograr este equilibrio y promover al país como un país estable, y seguro para invertir.

De este modo los ingresos y egresos se vuelven en una herramienta promotora de la estabilidad del país, determinando el nivel de inversión y estimulando la inversión extranjera directa, y diversos elementos que influyen dentro de una economía abierta.

1.2. Presupuesto público

1.2.1. Origen

La palabra presupuesto surge del francés antiguo, bougette o bolsa, fue en su origen sinónimo de control de gastos. Cuando al final del siglo XVIII el ministro de finanzas de Inglaterra hacía la apertura de su presupuesto como entonces se decía, en realidad se sometía a la consideración del parlamento sus planes de gastos, con fines de adopción y control.

En 1821 en los Estados Unidos todavía se destacó la idea de control de gastos, que sus funcionarios consideraban necesario para el buen ejercicio del gobierno.²

1.2.2. Definiciones

- Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicos, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo de tiempo determinado, normalmente un año.³

² W. Rautenstrauch y R. Villers. *El presupuesto en el control de las empresas industriales*. FCE, México, 1955, p. 11.

³ Diccionario enciclopédico U.T.E.H.A., t. VIII, Unión Tipográfica. Ed. Hispano Americana, México, 1935, p. 677.

- Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad.⁴
- Presupuesto denota los ingresos y gastos para un periodo determinado, en una corporación, un organismo público, un Estado.⁵

Las definiciones anteriores nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

La simple previsión de ingresos y gastos no constituye más que un proyecto de presupuesto. Se continúa con la idea de un control de gastos, que los funcionarios responsables de una nación, de una empresa, etc., consideran necesario para el buen funcionamiento de sus respectivas entidades.

El presupuesto de una nación, al reflejar las necesidades que se han de satisfacer mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse dichos gastos, se convierte en un instrumento administrativo y contable.

El proceso de formulación del presupuesto tradicional cuenta de ingresos y gastos, consiste en calcular los ingresos y en ajustar los desembolsos a los recursos disponibles, sin que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones, a tono con el desarrollo económico actual de los países que aún lo ejercen.

1.2.3. El presupuesto en México

En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales así como las disposiciones

⁴ J. Cásares, Real Academia Española, Diccionario Ideológico de la lengua española. Ed. Gustavo Gili, S.A. 1959, p 677.

⁵ Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, París, 1964, p. 836.

legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento que se denomina Ley de Ingresos, la cual será federal o estatal según el caso.

1.2.3.1. Presupuesto de Egresos de la Federación

Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, a la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año a partir del 1ero de enero de cada ejercicio fiscal.⁶

El Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación (PPEF) que el Ejecutivo envía anualmente a la Cámara de Diputados en el Paquete Económico, se aprueba tal como se presenta, en tanto en la cifra total del gasto programado como en la distribución de dicho gasto.

A partir de 1965, El PPEF incluye el gasto total del gobierno federal, y la erogación de los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.

El gasto directo del Gobierno Federal, el de los organismos descentralizados y empresas de propiedad del Gobierno Federal, así como el gasto total del sector público federal sujeto a control presupuestal, se presentan desde los puntos de vista geográfico, territorial, económico, funcional o por actividades y administrativo.

El gasto directo del Gobierno Federal se cubre con ingresos ordinarios, en tanto que el gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal se cubre con sus propios ingresos. Los ingresos ordinarios provienen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos.⁷

⁶ Cámara de Diputados. Art. 28 Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la federación, México.

⁷ Cámara de Diputados. Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1969.

La sustancial diferencia que normalmente existe entre los presupuestos de egresos e ingresos previstos y los gastos e ingresos efectivamente ejercidos y percibidos, invalida a los primeros y convierte a los segundos en verdadera fuente para el análisis de los efectos de la política financiera del Sector Público Federal en la economía del país.

La clasificación del gasto, al presentarse con cifras globales, no permite programar actividades del Sector Público Federal ni controlar el gasto público.

A pesar de la clasificación del gasto público desde el punto de vista económico se presenta en cuenta doble, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción, de ahí que no se puedan conocer los propósitos del Sector Público Federal, ni evaluar los efectos del gasto público.

Como el control del presupuesto de egresos descansa en la comprobación del gasto, muchas secretarías, organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal, se apresuran a utilizar los recursos que se les han asignado, sin base en programas anuales de prelación. Se da el caso que se les han asignado, sin base en programas anuales de prelación. Se da el caso de que entidades públicas que obtuvieron fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, a fin de justificar sus peticiones de gastos para el siguiente ejercicio.

El presupuesto de egresos tal como se presenta actualmente, no contiene ni permite establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirva para evaluar la productividad actual de los recursos materiales, humanos y financieros del sector público federal sujeto a control presupuestal; pero su misma naturaleza ha impedido que puedan programarse propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de tal productividad. Dicha diferencia impide, a través del presupuesto de egresos, medir el grado de eficiencia del Sector Público Federal

como impulsor de la utilización racional de los recursos humanos y el gasto público.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en estados financieros que muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los mismos analistas del Gobierno Federal.

En suma los presupuestos de egresos y de ingresos previstos en México, no están diseñados para facilitar su administración, contabilización y auditoría de sus cuentas, lo cual se realiza en tal forma que perjudica su utilidad para fines de política económica y fiscal y para la programación y planeación económica de todo el país.

Ante las deficiencias que manifiestan los presupuestos de egresos y la ley de ingresos vigentes y dada la creciente participación del sector público federal en el desarrollo económico y social del país, surge la imperiosa necesidad del ejecutivo de imponer progresivamente la costumbre de incluir en su proyecto de presupuesto que anualmente envía a la Cámara de Diputados, modificaciones en las tasas impositivas, amortización de la deuda pública, colocación de empréstitos, partidas especiales para inundaciones, sequías, etc.⁸

Después de revisar lo que es un presupuesto público, y en el caso de México, como incide en las políticas públicas, se sabe que para que este presupuesto pueda medirse en impacto social requiere dar seguimiento a los planes y programas, es decir hacer un análisis previo de donde y en que se va a invertir el presupuesto público, esto para lograr un mayor seguimiento así como medición del éxito de los planes y programas realizados. En comparativa con el presupuesto tradicional, este busca prever las diversas necesidades de todos los órganos de gobierno.

⁸ Francisco Vázquez Arroyo. *Presupuestos por programas para el sector público de México*. Ed UNAM

También busca acercar los niveles Municipal, Estatal y Federal para evitar gastos innecesarios y desvíos de recursos. Así como impactar directamente sobre la sociedad.

1.2.3.2. Programar y Planificar.

La programación es la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades.⁹

Esta es la forma más adecuada de buscar que la distribución de los recursos asignados en los diversos frentes de los proyectos y planes, es decir, si tenemos la necesidad de implementar alguna actividad en un municipio, o construir una escuela, se debe planear con antelación para evitar el gasto innecesario de recursos, así como evitar que falten los mismos, esto aplica para cualquier frente de recursos necesarios: maestros para escuelas, médicos para hospitales, bomberos, etc.

Un plan define un periodo de tiempo, el campo y contenido que comprende. De este modo se presentan distintos planes, dependiendo el impacto requerido y la duración del mismo. De aquí se desprenden los planes a corto, mediano y largo plazo, dentro de la economía de un país. Planes globales o sectoriales que se circunscriben al sector público o de aquellos que incorporan también al sector privado.

Un plan económico puede definirse como un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto.¹⁰

⁹ Gonzalo Martner Fanta, *Planificación y presupuesto por programa*. Ed. S. XXI

¹⁰ Charles Bettelheim, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Ed. Tecnos S.A, Madrid. 1965.

Es decir los planes son las herramientas y acciones ejecutadas dentro de un proyecto. Son las estrategias a seguir, puede incluir varios o solamente un plan, puede ser en fases, puede durar mucho tiempo o puede ser breve para alcanzar el objetivo.

Existen diversos tipos de planes para la constitución del presupuesto público, puede ser un plan global, o un plan sectorial, así como un plan regional. El primero incluiría a todo el país, probablemente a través de una política, el segundo enfocado a un sector, o segmento de la población, y el tercero, se refiere a una zona geográfica, delimitada de forma clara y con nexos económicos, culturales o sociales, etc.

Un plan global, es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que es un documento que estimula las metas a emprender a largo plazo, e incluye las acciones que deben emprenderse en cada sector que busque impactar de manera global. Este documento, señala zonas de impacto, donde se deben de realizar acciones, o donde se deben de enfocar los esfuerzos. Es importante señalar que este documento muestra las injerencias del sector público, y pone de manifiesto las actividades que este debe emprender.

“Un programa, es aquel que establece de forma clara y razonable la relación entre los medios o recursos de que dispone”.¹¹

Los programas son utilizados en México para definir con exactitud todo el operativo que debe ponerse en práctica para lograr el fin planeado.

Dentro del presupuesto mexicano se utilizan normalmente los planes anuales, pues van ligados a la distribución presupuestal que se realiza de igual modo cada año, esta situación tiene dos vertientes, por un lado, conecta los planes de mediano corto y largo plazo, de este modo, durante el sexenio se puede continuar

¹¹ Francisco Vázquez Arroyo. *Op. cit.* p. 45.

con los programas, o cambiarlos, y adaptarlos para afinar su ejecución, impacto y financiamiento. El otro punto es que al ser programas anuales, pueden ser interrumpidos, sin lograr implementar con éxito las metas establecidas, y difícilmente será transexenal. Otra dificultad es la incapacidad de planear a dos o más años sin la autonomía requerida para ajustar el presupuesto.

Programa en este caso es un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos.¹²

Existen tres formas de clasificar los programas en México, estas son programa de operación, inversión y de financiamiento.

La operación refiere a ejecutar las actividades necesarias para mantener el funcionamiento del gobierno, esto contempla desde edificios, personas, recursos herramientas y todo aquello que es necesario para que el gobierno desarrolle de forma ininterrumpida todas las acciones necesarias para mantener la maquinaria pública y privada funcionando. Para efectos de medición se deben de establecer rutas para determinar el éxito de las actividades emprendidas; por esta razón se imponen objetivos o metas, que pueden medirse de forma cuantitativa o simplemente con los efectos esperados. La educación pública por ejemplo, que no busca generar utilidades, pero el éxito en determinar si un objetivo fue alcanzado, es mas subjetivo y responde a otros factores como el social, entre otros.

La inversión se refiere a un conjunto de proyectos de inversión destinados a cumplir una meta, es decir mantiene la base para cualquier programa, proyecto obra o trabajo.

¹² Informe del seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Centroamérica y Panamá, San José, Costa Rica octubre de 1963

Financiamiento, es “el instrumento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones de los sectores público o privado.”¹³

1.3. Política Fiscal

Las Finanzas Públicas hacen referencia a la circulación del dinero en el ámbito público. A este proceso de circulación del dinero se le llama Política Fiscal.

La Política Fiscal se encarga del presupuesto público y todos sus componentes como los ingresos y egresos, todo esto con el fin de mantener una estabilidad económica favoreciendo a la población, acortando los ciclos económicos. El principal objetivo de esta estabilidad económica es la de contribuir y mantener una economía con un crecimiento adecuado, así como pleno empleo y un control inflacionario.

Dentro de la relación económica actual, el modelo presenta en ocasiones fallas de mercado, es decir el mercado no proporciona los bienes adecuadamente. En estos casos, el Gobierno debe de intervenir, esto con el fin de ayudar a la población a subsanar las fallas presentes en el mercado.

Por esta razón el Gobierno mediante las Finanzas Públicas desempeña tres funciones básicas, la asignación de recursos, la redistribución y la estabilización. De este modo el Gobierno compensa la distribución de la riqueza en la población. Esto se basa en un ámbito de justicia social, económica y política. La estabilización busca el pleno empleo y control inflacionario.

Se menciona que la Política Fiscal busca un crecimiento económico adecuado y sostenido, la plena ocupación de los recursos productivos de la sociedad, capital humano, capital financiero y recursos naturales. Es decir utilizar de la manera más adecuada los factores productivos de un país. Todo esto teniendo en cuenta la

¹³ Francisco Vázquez Arroyo. *Op. cit.* p. 47.

inflación, es decir una estabilidad en los precios de bienes y servicios, esto para lograr un consumo adecuado, así como un clima de competitividad y estabilidad a nivel país.

Los keynesianos señalan que la Política Fiscal tiene dos herramientas, por medio de las cuales manipula diversos factores dentro de un país.

La primera se conoce como la variación del gasto público, es decir los egresos del Estado.

El gasto público es la inversión pública, el Gobierno invierte en infraestructura para el Estado y generar recursos, y proveer la infraestructura necesaria para el crecimiento del país. Se menciona que la obra pública es uno de los aceleradores del crecimiento y promotores del consumo. Entre más invierta en obra pública el Estado, menor será el nivel de paro, esto incentivará la producción del país, pues será necesaria la adquisición de mas materia prima y terminará por afectar positivamente el nivel del Producto Interno Bruto del país.

La otra herramienta disponible para la Política Fiscal es la variación de la tasa impositiva, es decir los Impuestos. Los impuestos definen el consumo y el ahorro, la carga impositiva, influye en los consumidores y afecta sus decisiones. La carga impositiva puede afectar al Producto Interno Bruto y a la inflación, y es una herramienta adecuada para algunos casos.

La forma en la que los impuestos logran controlar la inflación se basa en la renta disponible para el consumidor, es decir el dinero disponible para gastar, si los impuestos son altos, el consumidor tendrá menos dinero para gastar, de esta forma afectará la demanda, provocando que no existan aumentos en los precios de bienes y servicios, es decir se presentará un control de la inflación.

La Política Fiscal puede ser de dos formas: expansiva o restrictiva.

Cuando se habla de una Política Fiscal expansiva, se refiere a aumentar el gasto público, esto con el fin de aumentar la producción. Esto se logra, a través de la disminución del paro, es decir, con un aumento en los puestos de trabajo, así el gobierno fomenta el consumo, es decir existen mayor número de trabajadores que reciben un salario, y estos pueden consumir un mayor número de bienes y servicios, de este modo se promueve la producción, del mismo modo, y continua una espiral en la que se abren nuevos empleos en los diferentes puntos en donde se produce.

La Política Fiscal expansiva también contempla una disminución en los impuestos, de este modo aumenta la renta de las personas físicas, y también de las empresas. Esto también provoca un mayor consumo y fomenta la inversión de las empresas, con esto se desplaza la demanda agregada.

Si el Gobierno aumenta el gasto y reduce la carga tributaria, se puede incurrir en un déficit, esta situación puede provocar que el Gobierno utilice el instrumento de la deuda pública para solventar sus gastos.

Existe también la Política Fiscal restrictiva, esta tiene un impacto mayor en la sociedad, y sus efectos pueden disminuir considerablemente el nivel de desarrollo de un país.

En la Política Fiscal restrictiva se producen cambios inversos teniendo en cuenta la política expansiva. Es decir se reduce el gasto público, esto trae como consecuencia que baje la producción. La producción desciende porque al no gastar el Gobierno, incrementa el nivel de paro, es decir no se crean empleos, y la población no cuenta con recursos suficientes para consumir, esto a su vez puede lograr que aumente aún más el nivel de paro. A su vez, contempla subir los impuestos, esto para frenar el consumo pues se ve afectada la renta de los trabajadores.

Con la Política Fiscal restrictiva el gobierno puede llegar a generar un superávit, es decir recauda más impuestos y gasta menos.

1.3.1. Impuestos

A continuación se tocará el tema de los impuestos, esto por ser uno de los más grandes rubros que inciden a la captación de ingresos. Para comenzar mencionaremos diversas definiciones de lo que son los impuestos, para tener una certeza sobre sus funciones, y utilidad dentro de las finanzas públicas.

Eheberg define el impuesto en los siguientes términos:” Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho publico, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”.

Aquí refleja el sentido de las finanzas públicas del bien común, aunque el individuo no crea o considere necesarias ciertas acciones o políticas, las finanzas públicas buscan un funcionamiento correcto y colectivo. Los impuestos no deben de ser vistos como beneficio unilateral, sino como un conjunto de necesidades satisfechas por parte de la sociedad. Que a su vez resultan en un beneficio individual, un ejemplo puede ser la seguridad pública que está disponible para cualquier miembro de la sociedad que la requiera, pero no siempre la utiliza o demuestra su utilidad a la población, pero no por esto deja de ser necesario este servicio.

Nitti dice:” El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible”.

Viti de Marco dice: “El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”.

José Álvarez de Cienfuegos y Cobos: “El impuesto es la parte de renta nacional que el estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades publicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a estas compensación alguna especifica y reciproca de su parte”.

Luigi Cossa dice:” El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”.

Gastón Jéze enumera las características de los impuestos, y señala las siguientes:

1. Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.
2. La prestación del individuo no es seguida por una contra prestación del Estado.
3. El constreñimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.
4. Se establece según reglas fijas.
5. Se destina a gastos de interés general.
6. Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada.

Leroy Beaulieu lo define como: “El impuesto es pura y simplemente una contribución, sea directa, sea disimulada, que el poder publico exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos del gobierno”. (Gaitán, 2011)

Por ultimo tomamos la definición del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que: “Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el estado fija

unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".¹⁴

Revisando las definiciones anteriores tenemos que los impuestos, son egresos individuales, resultados de actividades directas o indirectas, las cuales llevan al gobierno a recaudar por medio de la tributación el ingreso necesario para lograr las metas planeadas, con el fin de mantener un equilibrio en la población.

Los impuestos se han clasificado tradicionalmente en dos grandes grupos: directos e indirectos. Existen dos criterios principales para distinguir un grupo de otro. Un criterio basado en la repercusión y un criterio que se puede llamar administrativo.

El primero que es el impuesto directo, es aquel que es propuesto para alcanzar directa e inmediatamente, desde luego, al verdadero contribuyente; suprime todo intermediario entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades del sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunden. Por el impuesto indirecto el legislador no grava desde luego al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión. Las calidades de sujeto del impuesto y pagador son distintas. El legislador grava al sujeto a sabiendas de que este trasladará el impuesto al pagador.¹⁵

De acuerdo con estas definiciones, se pueden clasificar entre los impuestos directos, el ISR, el impuesto sobre la propiedad raíz cuando el propietario habita en su casa, el impuesto sobre herencias y legados, sobre donaciones, y entre los indirectos de importación y exportación, los que gravan la producción de ciertos artículos.

¹⁴ Ernesto Flores Zabala, *Finanzas públicas mexicanas*. Ed. Stylo México 1951

¹⁵ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas publicas mexicanas*. Ed. Stylo. p. 245 y 246

Desde el punto de vista administrativo, los impuestos directos recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son mas o menos estables y pueden percibirse mediante nominas.

Los indirectos al contrario, son percibidos con ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, accidental, y no se pueden hacer listas de contribuyentes.

Estos impuestos se presentan de diversas formas, entre estas podemos mencionar diversos casos que utiliza el gobierno para tasar actividades, créditos, ganancias entre otros. Cabe mencionar que existen diversas formas mediante las cuales el gobierno obliga en algunos casos de la población a pagar los impuestos. Existen impuestos al consumo y al ingreso, el impuesto al consumo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), este impuesto se paga automáticamente cuando adquirimos alguno bien u objeto tasado con el impuesto. El IVA excluye algunos productos que el Gobierno contempla si reduce la carga impositiva en estos, su consumo será mayor y los beneficios secundarios al adquirirlos son mayores que la injerencia del gobierno si colectara los impuestos y los gastara por medio de políticas.

También existen impuestos a la renta o ISR, el cual está obligado a pagar cualquier ciudadano que reciba una renta.

La finalidad de los impuestos debe ser fijada claramente, se deben contemplar al momento de fijar impuestos, diversos factores que pueden influir en la población, u otras actividades. Se debe tomar en cuenta el costo administrativo, es decir, ¿Le cuesta más al Gobierno recaudar cierto impuesto que los recursos que serían captados? Sobre todo se debe de tomar en consideración el impacto social y económico. Como se ha observado, los impuestos tienen relación directa con diversas actividades y comportamientos, y la exención de la tasa impositiva, ha resultado benéfica para motivar la inversión, y el consumo.

Harold M. Somers señala que existen cuatro elementos básicos de una estructura impositiva los cuales enumeramos a continuación.

1. Propósitos.
2. Principios.
3. Consideraciones prácticas.
4. Progresividad.

Dentro de los propósitos, se debe aclarar a que responde el impuesto. Este puede tener dos finalidades: financieras y no financieras.¹⁶

El principio que se busca al momento de planear la colecta de recursos tributarios es a quien va dirigido, y para que va dirigido el impuesto, es decir, si se busca coleccionar una mayor cantidad de recursos en los estratos más altos de la población o si se busca impactar a la población con menores recursos.

El principio del beneficio señala que se debe contemplar la actividad a la cual se va a impactar para lograr una eficiente tributación y un impuesto útil y bien definido.

Las consideraciones prácticas revisan el rendimiento y justicia en el pago de impuestos.

La progresividad, observa las tendencias e impacto futuro de la tasa tributaria.

¹⁶ Harold M. Somers, ed. FCE p. 151.

2. INGRESOS ESTATALES

En el presente capítulo, se revisarán las características que se presentan dentro del país en cuanto a captación de reparto y la utilización de los ingresos.

Dentro de una Federación existen tres órdenes de gobierno: central, estatal o provincial y municipal. Estos tres niveles de gobierno operan dentro de una estructura constitucional y normalmente comparten algunas reglamentaciones para algunos objetivos específicos y se rigen con legislaciones regionales propias, de sus respectivos gobiernos, para otros propósitos.

Las federaciones están organizadas regularmente de la siguiente forma:

- Una distribución constitucional formal de autoridad legislativa y ejecutiva, y asignación de recursos entre los diferentes ordenes de gobierno, asegurando algunas áreas de autonomía para cada nivel.
- Una constitución suprema que se puede reformar sólo con el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constitutivas.
- Una institución que sirva de árbitro para reglamentar las disputas que surjan entre los niveles de gobierno.
- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental para aquellas áreas donde las responsabilidades de gobierno son compartidas o se sobreponen.

2.1. Ingreso público

El Ingreso en teoría económica, es el pago en dinero u otros beneficios materiales que se obtienen del uso de la riqueza y del trabajo humano.¹⁷

¹⁷ Francisco Zamora, *Tratado de Teoría económica*. FCE México, 1953

Los ingresos públicos se dividen en dos, estos son los ingresos ordinarios, y los ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente el gasto ordinario (Cossa).

Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben únicamente en el momento en que se presentan anomalías en los ciclos normales, es decir que alteran la forma en que se percibe o se gasta pues de forma directa se vio afectado el ingreso. Las erogaciones extraordinarias, se presentan en casos como las guerras, epidemias, catástrofes naturales, déficits, crisis en el sistema, etc. Se autorizan excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales.

A continuación se presenta un ejemplo de lo que normalmente constituyen los ingresos ordinarios de una entidad federativa.

Los ingresos ordinarios están compuestos de:

- Impuestos.
- Los derechos.

Los dos grupos reciben el nombre, en conjunto, de rentas derivadas o de derecho público porque entrañan el ejercicio del poder soberano.

- Los productos, llamados también rentas originarias, patrimoniales, o de derecho privado.
- Los aprovechamientos.

Ahora, dentro de los ingresos extraordinarios podemos incluir:

- Impuestos extraordinarios.
- Derechos extraordinarios.
- Contribuciones.
- Empréstitos.
- Emisión de Moneda.
- Expropiación.
- Servicios Personales.

En México, gran proporción de los ingresos tienden a ser centralizados, es decir que los recursos los destina la federación dejando a un lado los intereses reales de la población, esta situación se agrava por la desigualdad en la captación de recursos, así como los diversos grados de marginación que existen en el país.

La descentralización de los ingresos en cambio, afecta de manera importante la autonomía que gozan los distintos órganos de gobierno, la eficiencia en la recaudación y por consiguiente consigue mejorar notablemente el gasto público, así como la rendición de cuentas a los ciudadanos y las diferencias en la calidad y acceso a los diversos servicios públicos.

Algunos impuestos siguen siendo federales, entre ellos el impuesto a la renta, y el impuesto al consumo, esto se realiza para lograr economías de escala en su recaudación y evitar movimientos de los factores de la producción.

Los estados a su vez fijan los impuestos a factores que no se pueden mover, como lo es la tierra, es decir inmuebles en general. Esto para procurar una base tributaria que sea recaudada directamente por la entidad.

Cada estado recauda a su vez los impuestos locales, el Distrito Federal, es la entidad que más impuestos colecta por este rubro, mejor conocido como ingresos propios. Quitando de este panorama al Distrito Federal, son: Quintana Roo, Nuevo León y Chihuahua las entidades que mayores ingresos propios colectan por

habitante, llama la atención en este apartado que entidades como Estado de México y Coahuila no obtienen una cantidad alta en el apartado de ingresos propios, derivados de la tributación. Existe un potencial de crecimiento en estas entidades.

También llama la atención el caso de Oaxaca, que es el estado que menor tributación per cápita recibe, esto provocado por políticas como la exención tributaria sobre nóminas a empresas con menos de 50 empleados. Existe también un crecimiento potencial en la colecta de impuestos propios, para ayudar al desarrollo de esta entidad. El caso de Morelos es parecido, y pero la infraestructura turística puede aportar un impulso mayor a la colección de impuestos y aportar una importante derrama de recursos derivada del aumento de la carga tributaria.

2.2. Ingresos Federales procedentes de la Federación

Los ingresos federales que reciben las entidades federativas, Se pueden dividir en dos bloques principales, Participaciones y Coordinación Administrativa, como el primero, y Aportaciones como el segundo.

Las participaciones y coordinación administrativa que se basan en el ramo 28 son: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuestos Coordinación Administrativa, que incluyen Comercio Exterior, Tenencia, ISAN, ISR pequeños causantes y otros conceptos.

Por otro lado el segundo bloque son las Aportaciones, que a su vez se subdividen en Ramo 25, Ramo 33, Ramo 39 y Convenio de Descentralización. El ramo 25 contiene provisiones y aportaciones, Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y Adultos.

El Ramo 33 son las Aportaciones Federales a Entidades y Municipios, dentro de este ramo se encuentran diversos fondos como el FAEB, FAETA, FASSA, FAIS, FAM, FASP, FORTAMUN DF, que se revisarán más adelante.

El Ramo 39 incluye el PAFEF y por último el Convenio de Descentralización, Alianza por el Campo.

A continuación se pretende explicar en qué consisten cada uno de los puntos señalados con anterioridad.

a) El Fondo General de Participaciones.

Este fondo, se conforma por el 20% de la Recaudación Federal Participable, que obtenga la Federación en un ejercicio, este se distribuye entre las entidades.

b) Ingresos Estatales y Locales

A pesar de que los estados no tienen la facultad de emitir dinero, la tienen para efectuar gastos y cobrar impuestos; salvo ciertas consideraciones legales, dicha facultad puede considerársele al mismo nivel que el de la federación. Por lo tanto, los estados están en posibilidad de formular su propia política fiscal con bastante libertad. Hay sin embargo, una gran disparidad entre el monto de la riqueza y los ingresos en los diferentes estados.

También varía su capacidad impositiva y capacidad para lanzar empréstitos. En esta forma, podemos decir que existen obstáculos prácticos que limitan la medida en que un estado puede formular y seguir una política independiente orientada a lograr la ocupación plena o un nivel más elevado de desarrollo económico.

El análisis de este problema se ve complicado, además, por varios otros factores, a saber: la enorme preponderancia del gobierno federal en el campo de los gastos

públicos, la imposición y los empréstitos; el peligro, siempre presente, de rivalidades entre los estados, y las demandas y necesidades constantes de las unidades dependientes, es decir, de las municipalidades. Así pues, el estudio de las finanzas de los gobiernos estatales tiene todo el atractivo de las finanzas federales más lo sugestivo y atrayente de su gran variedad.¹⁸

De lo anterior podemos señalar que las entidades federativas presentan una dificultad mayor a la hora de hablar de finanzas públicas, pues existen grandes polaridades en el territorio mexicano, tanto geográficas como sociales, económicas y culturales, que afectan la política fiscal, y complican que las entidades con menor desarrollo puedan salir adelante con recursos propios.

Las diversas cargas tributarias y niveles de ingreso que parecen distribuidos casi regionalmente en el territorio nacional, vuelven más vulnerables a las entidades federativas que cuentan ya de por sí con pocos recursos. El análisis es más amplio y podemos tomar un espectro inmenso para explicar la problemática que viven las entidades federativas con esta situación.

Un ejemplo puede ser el Estado de México, que es una de las entidades federativas con mayor población, y únicamente por esta razón, cuenta con una ventaja a la hora de recaudar los impuestos locales. Estas explicaciones vuelven el análisis estatal de las entidades federativas en cuanto a las finanzas públicas en extremo complejo pero a su vez interesante.

¹⁸ Harold M. Somers, ed. FCE p. 447.

3. PLANEACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

3.1. Planeación

3.1.1. Gasto Público.

Por gasto público se entiende por cualquier egreso que se solvente con recursos recaudados y distribuidos por la federación, sin importar que estos sean realizados por privados.

En este apartado, se pretende llevar a cabo una explicación de lo que es el gasto público, sus funciones, e importancia. Los egresos públicos, son la base para el desarrollo del país, y permean a todos los estratos, una vez más empujando a que continúen las actividades del gobierno dentro del país. Los egresos buscan generar un crecimiento y desarrollo en el país, a través de medidas diversas que buscan mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

José Ayala en su libro “Economía del sector público mexicano”, señala que el gasto público es el elemento más poderoso a disposición del estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía. Independientemente de cómo se distribuya el presupuesto de gastos públicos, todos los niveles de gobierno y todas las actividades económicas tienen como punto de referencia las políticas de gasto.

La definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo. Es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados.¹⁹

¹⁹ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, ed. Esfinge. P. 141.

Estas definiciones pueden acercarnos un poco más a comprender la relación del gasto público y las funciones del estado, aún así se puede comprender de mejor forma explicando la situación en la que se aplican estos gastos, a continuación se menciona en qué consiste el gasto público.

- El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios.
- Los pagos gubernamentales para el bienestar o beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia.
- Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

Aquí se observa que el gasto público se utiliza para distintos factores, para adquirir los edificios, oficinas, lugares de esparcimiento, y en general cualquier espacio físico para que desarrolle sus actividades, y de este modo impactar las diversas actividades. Este punto se puede ejemplificar con la construcción de un hospital, al adquirir o construir este espacio que pertenece al gobierno, se erogan ciertos recursos, y a pesar de ser propiedad del gobierno, este se utiliza para atender a la población. Lo mismo sucede con escuelas, espacios culturales etc.

Los subsidios, que también forman parte del egreso gubernamental, sirven para equilibrar el consumo, y promover la producción, de esta forma el gasto del gobierno impacta a la población.

Por otro lado podemos observar que todas las secretarías de gobierno que ya cuentan con espacios físicos, y funciones delimitadas, contratan personal, para continuar las actividades como puede ser seguridad social entre muchas otras.

Este gasto corriente, es el que mayor parte del presupuesto público absorbe, y en muchos casos los gobiernos tratan de adelgazar las nominas y filas de empleados para lograr mayor eficiencia y contar con mayores recursos para invertir.

El gobierno también cuenta con empresas las cuales deben solventar gastos, y estos vienen a ser cubiertos por los gastos proyectados por el presupuesto público.

La definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público.

La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del estado, o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público.²⁰

El gasto público requiere de una buena asignación, distribución, y utilización de los recursos, aunque debemos también de incluir una fiscalización adecuada

Se debe de asignar de forma precisa para evitar gastos innecesarios, o de proveer altos presupuestos de gasto a entidades que no lo requieran, pues estas buscarán gastarlo completamente para justificar los recursos, evitando que el excedente llegue a donde realmente se requiere.

Por esta razón se debe de administrar el gasto público. Esto sirve para tener controles sobre su uso y destino, así como su impacto. Se menciona que la administración del gasto público contiene los siguientes aspectos:

- Planeación del gasto público.
- Planeación de los recursos.
- Estructuras presupuestales.
- Implementación presupuestaria.
- Contabilidad gubernamental

²⁰ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, ed. Esfinge. P. 142.

Ayala Espino (p. 144) menciona las actividades o procesos por los cuales debe de pasar el gasto público, para su mejor previsión, y garantizar su funcionamiento preciso. A continuación analizaremos cada una de estas actividades del ejercicio de gasto público.

Actividades del gasto público: aquí menciona que existen dos etapas las cuales denomina preoperativa y operativamente. La preoperativa, la define como aquellas actividades que tienen por objeto preparar, orientar y normar el ejercicio del presupuesto y gasto público, tanto en la programación como en lo documental. Es decir planear el gasto en función previa, para que en su ejecución se encuentre las condiciones necesarias para que este sea correctamente ejercido, tienen como objetivo establecer un marco normativo administrativo de acuerdo con los siguientes criterios: las posibilidades reales de financiamiento, cumplimiento de los montos y objetivos del presupuesto aprobado. La segunda fase que fue definida como operativa, comprende a todas aquellas actividades de carácter operativo que conllevan a una erogación de recurso. La realización del gasto, cualquier erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así como de remuneraciones personales, conceptos contemplados en los programas del presupuesto autorizado.

Una buena clasificación del gasto es base para el éxito de la planeación y presupuestación gubernamental pues apoya directamente a los rubros en los cuales se necesita.

Sin esta clasificación podría ocurrir que algunos rubros, se presupuestaran con lujosas cantidades mientras otros quedarán descuidados, provocando así fuertes desequilibrios que podrían culminar en descontento social.

A continuación se muestra un ejemplo de clasificación del gasto público.²¹

²¹ Harley Leist Lutz Ed. Appleton and company. 1924.

1. Gasto general de gobierno:
 - a) Ejecutivo, legislativo, judicial y elecciones.
 - b) Protección de la vida y propiedad.
 - c) Desarrollo y conservación de los recursos naturales
 - d) Salud y sanidad.
 - e) Intercambio y comercio.
 - f) Bienestar público.
 - g) Educación.

2. Empresas comerciales.

3. Deuda Pública.
 - a) Deuda de gobierno.
 - b) Deuda comercial.

4. Fondos especiales.

5. Transferencias.

El ejemplo anterior se toma de supuestos de (Lutz, 1924). Sólo para ejemplificar los rubros en los que se puede dividir el gasto.

Derivado de lo anterior, puede surgir la pregunta siguiente: ¿Cómo clasificar el gasto? La respuesta a esto es que existen diversos criterios en los cuales podemos clasificar el gasto público.

Estos se pueden dividir en: orgánico, administrativo, económico y funcional.

El criterio orgánico define cual es el organismo gubernamental, que utiliza este recurso, puede ser cualquier nivel de gobierno, desde la administración municipal,

pasando por el gobierno estatal, y por supuesto la federación. Así, si la Secretaría de Salud hace alguna erogación, la podemos identificar claramente.

En la clasificación económica, normalmente se utilizan dos acercamientos. Los gastos corrientes o de inversión. Hay que recordar que en México los sueldos y salarios representan casi la totalidad del gasto corriente.

Por el otro lado podemos considerar desembolsos unilaterales, y transferencias bilaterales.

A continuación exponemos los principales tipos de gasto dentro del gobierno.

a) Gastos corrientes

Son los que utiliza el gobierno para continuar su correcto funcionamiento. Como ha comentado, son gastos para la administración pública. Dentro de estos gastos los más comunes son los que se realizan para cubrir los egresos administrativos, de mantenimiento, seguridad cultura etc.

Estos se dividen en dos. Bilaterales, es decir cuando intervienen otros agentes económicos y unilaterales que es cuando las transacciones se realizan al interior de los órganos de gobierno.

b) Gastos de capital.

Son aquellos que el sector público realiza para cubrir algunos tipos de inversión que el sector privado, no lleva a cabo por corresponder a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada. La inversión pública se realiza en rubros relativos a comunicaciones y transportes, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social.

Estos se subdividen en gastos de capital: La formación bruta de capital fijo, que agrupa las dotaciones necesarias para la realización de obras de infraestructura, adquisición de maquinaria y equipo, y además gastos que contribuyen a la formación de capital, además de la variación de existencias, donde se incluyen los créditos destinados a la adquisición de títulos, valores, concesiones de préstamo y depósitos.

c) Transferencias de capital.

Engloban los créditos para financiar operaciones de capital, es decir, productivos sin contrapartida directa por parte de algunos receptores, ya sean individuos o haciendas locales, subvenciones indirectas o préstamos y adelantos a otras entidades gubernamentales. También incluyen las aportaciones a instituciones de seguridad social, subvenciones a otros niveles de gobierno así como anticipos, préstamos y devoluciones, las compras de muebles e inmuebles, aceptadas como pagos financieros pero que no constituyen una nueva aportación a activos ya existentes.²²

Para análisis del criterio funcional, Ayala señala que se observa la clasificación dependiendo el fin para el cual se realiza el gasto concreto. También señala que la ONU agrupa de la siguiente forma los diversos grupos:

a) Servicios generales

- Administración general
- Gastos de defensa
- Gastos de justicia y política

b) Servicios comunes

²² José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, ed. Esfinge. P. 150.

- Gastos en carreteras y vías de comunicación
- Gastos de abastecimientos de aguas, saneamientos e incendios
- Otros servicios

c) Servicios sociales

- Gastos en educación
- Gastos en sanidad
- Gastos en seguridad social
- Otros servicios

d) Servicios económicos

- Gastos en agricultura y recursos no minerales
- Gastos realizados en minería, industria y construcción
- Gastos en transportes, almacenes y telecomunicaciones
- Otros servicios económicos

e) Gastos no clasificables

Para clasificar el gasto y lograr ver adecuadamente quien o quienes lo ejercen, se utiliza la clasificación del gasto, en este caso la clasificación institucional, se divide en:

Ramo central, ramos de los poderes y órganos autónomos, ramos generales y organismos para estatales. El ramo central incluye a las dependencias o secretarías, y los ramos generales, los recursos transferidos a los gobiernos de los estados. El ramo de organismos paraestatales incluye a las empresas y entidades. Estas se identifican con una clave de cinco dígitos, de los cuales, los dos primeros

corresponden a la entidad que coordina presupuestalmente y se denomina cabeza de sector.²³

Antes de continuar analizando los tipos de gasto, hay que señalar, que el gasto público, es una muestra clara de la situación social, económica y política de un país. Este responde inmediatamente a las necesidades de la población y se adapta. Esto explica porque los egresos públicos se encuentran en constante expansión, y esto es para ajustar al crecimiento del país.

El incremento del gasto público, se origina por diversas causas, entre ellas, la más común es el aumento de precios, que se da de manera continua. Los países actualmente consideran una inflación del 3% anual como una inflación sana. Esto demuestra la tendencia de los gobiernos, al aumento de precios, aunque se tratan de regular para evitar desequilibrios mayores. Esta es una de las causas de que en países como México, el gasto de gobierno se incremente.

Otra causa que podemos mencionar es la expansión territorial, pues en caso de ampliar territorios, se requiere una nueva estructura para poder gobernar, y proveer de servicios públicos, así como inversión en infraestructura. Una causa adicional, que cobra relevancia en nuestro país, es el rápido, constante y elevado incremento de la población, pues esto implica crecer el tamaño del gobierno para satisfacer una población creciente. El hecho de que una población este en constante crecimiento implica diversos gastos, y en el caso de nuestro país, estos gastos se hacen evidentes, pues al existir miles de nuevos nacimientos al año en el país, se necesitan más médicos, hospitales, posteriormente se necesitarán más escuelas, mas maestros, y la calidad de vida de la población podría disminuir, así como el desempleo, enfermedades y personas que no alcancen la seguridad social podría incrementar. Por esta razón un incremento en la población debe significar un aumento en el gasto público.

²³ Samuel Valentín Ramírez, *El proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público federal*. 1995

Un punto más que se puede incluir en el aumento del gasto de gobierno, es la ineficiencia administrativa, así como un volumen alto de trabajadores del estado. La ineficiencia administrativa, genera altos gastos administrativos. Es decir un gobierno con muchos trabajadores, requiere muchos recursos, pero esto no significa que sea útil ni eficiente.

En caso de guerras, en el cual el gasto en milicia, y las diversas inversiones que se requieren, aumenta considerablemente el gasto. Esto sin impacto evidente, más que proteger y conservar las condiciones preexistentes.

Por todas las razones explicadas anteriormente, el presupuesto debe ser una herramienta para frenar el gasto desmedido y evitar anteponer el bien particular al bien común.

3.1.2. El crecimiento económico impulsado por el gasto público.

El gasto público es una de las herramientas más valiosas con las que cuenta un gobierno para motivar el crecimiento del país. Cuando se da una aplicación cuidadosa dentro de los gastos públicos, se puede influir directamente a la sociedad y economía para motivar y fomentar el crecimiento.

Señala Ayala, que “algunos economistas aseguran que existe una relación directa entre el aumento en el volumen del gasto público y el crecimiento. En estas posiciones se dividen los economistas entre la intervención del gobierno o no en temas económicos. Aunque en años recientes se ha solicitado el apoyo del gobierno para estabilizar las economías, y corregir las fallas en el mercado”.

Se resalta la relevancia del gasto público a diferencia del gasto privado, en que el privado, se enfoca directamente en la ganancia, y el público, obedece a otros factores, que se ven impactados con un adecuado gasto público como lo puede

ser el factor social y el beneficio de la población con la adopción de ciertas medidas de distribución del gasto público.

Un ejemplo puede ser la educación pública, la cual no está enfocada a generar utilidades económicas pero, impacta directamente en el beneficio social y también económico del país que invierte el gasto público en rubros similares a este.

El gasto público se desprende de los ingresos que obtienen los diversos niveles de gobierno, los estatales, o propios; los federales etc.

Regularmente, el gasto se hace en base a un presupuesto, previamente aceptado por la cámara de diputados, senadores y el ejecutivo. Se denomina presupuesto de egresos de la federación, y no adquiere el nominativo de ley, pues se puede modificar dependiendo las necesidades del país.

En la etapa preliminar se denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, este tiende a modificarse hasta lograr su aprobación.

El gasto público en ocasiones, se destina a rubros predeterminados, para actividades que sustentan el marchar diario del país, estos gastos son necesarios, para sustentar las actividades diarias del las diferentes secretarías así como para cubrir los bienes públicos. Estos rubros, solventan las responsabilidades primordiales del gobierno, desde seguridad, hasta alumbrado público entre otros.

Los gastos del gobierno, también van destinados en ocasiones a disminuir la desigualdad social, combatir la pobreza o marginación, esto mediante diversos planes y programas.

Existen tres principales rubros de gasto público: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Gobierno.

Desarrollo Social:

Educación, Salud, Seguridad Social, Urbanización, Vivienda, Desarrollo Regional, Agua Potable y Alcantarillado, Asistencia Social, y Superación de la Pobreza, estos se pueden considerar como un gasto público real o de consumo. Gasto público: es el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Puede ser clasificado de acuerdo a los criterios Orgánico o Administrativo, económico y funcional.

El criterio orgánico: este criterio clasifica los gastos públicos de acuerdo a la unidad u organismos administrativos que realizan el gasto corriente. El criterio económico: El criterio económico clasifica el gasto público desde dos ángulos o puntos de vista. A) gastos corrientes o de inversión: son aquellos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal. B) desembolsos unilaterales o transferencias.

Desarrollo Económico:

Dotar de Infraestructura, Energía, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo agropecuario y forestal, Temas laborales, empresariales, Ciencia y Tecnología, Promoción de la capacitación y el empleo, impulso competitivo empresarial, estos se pueden considerar como un gasto real o de inversión.

Existen diversos fines que debe procurar el gasto público, entre estos podemos nombrar los siguientes:

- Prestar servicios a la sociedad para promover el funcionamiento normal de las diversas comunidades. Entre estos se encuentra la seguridad, y justicia.
- Busca que la riqueza y la renta sean provistas de una forma más equitativa para evitar la polarización de la sociedad.
- Alcanzar un alto grado, de desarrollo y el crecimiento económico y fomentarlo.

- Mantener los precios estables y tratar de asegurar el pleno uso de recursos y eliminar el paro.

Cuando se habla de gasto se debe analizar desde dos vertientes, estas son gasto corriente y gasto en inversión.

El gasto corriente va desde sueldos y salarios, hasta todo lo necesario para mantener la operación existente.

El gasto en inversión busca replicar y fomentar el desarrollo del país y la comunidad.

En las diversas teorías se busca clasificar los tipos de gastos públicos.

Una de ellas menciona que existen 5 tipos de gastos.

- Servicios generales; defensa, administración, justicia y policía.
- Servicios comunales; carreteras; transporte; comunicaciones; abastecimiento de aguas, saneamiento e incendios.
- Servicios sociales; educación, sanidad, seguridad social, y demás servicios sociales.
- Servicios económicos; agricultura, combustibles, manufactura, construcción.
- Gastos no clasificables.

3.1.2.1. Gasto real y transferencias

Se puede dividir el gasto público en dos rubros los cuales son gasto real y transferencias.²⁴

²⁴ Benjamín Retchkiman K. *Teoría de las Finanzas Públicas*

Los primeros comprenden los egresos para la adquisición de bienes y servicios – compra de factores- que son destinados a la producción pública, mientras que los gastos de transferencia solo otorgan poder de compra a un sector del grupo privado, tomándolo del otro. Las transferencias pueden ser gratuitas o un pago por derechos de propiedad ya existente.

Las transferencias pueden ser las siguientes: subsidios a la agricultura, a la educación, ayudas de desempleo, intereses de la deuda pública y pagos a veteranos de las guerras.

Los gastos de transferencia, denominados también no exhaustivos, han sido divididos en dos: gratuitos y pagos por derechos de propiedad; o si se les considera por su importancia, subsidios o subvenciones y pagos de interés de la deuda pública. Los subsidios o subvenciones y pagos de interés de la deuda pública.

Los subsidios o subvenciones pueden subdividirse a su vez en pagos gratuitos específicos o subsidios puros, como por ejemplo los desayunos escolares sin remuneración y los subsidios legales, generalmente determinados por la ley, como son los bonos a los veteranos de guerra, en los cuales se considera que el beneficiario ha prestado un servicio a la nación que en su tiempo no fue remunerado adecuadamente.

Se pueden citar tres grandes grupos de actividades estatales que implican transferencias y cuyos pagos están libres de invasión del sector privado: a) pagos de seguridad social a desempleados, y pensiones de retiro y vejez; b) pagos de intereses de deuda pública, cuando se ha tomado la decisión de financiar los gastos públicos con deuda en lugar de tributación; c) pagos para educación y salubridad pública (y otros servicios públicos similares), que el crecimiento de la población ha hecho indispensables.

4. FEDERALISMO FISCAL

4.1. Descentralización

4.2. Fiscalización

El gobierno, una vez que ejerce el gasto público, debe comprobar que haya tenido el impacto que se planeó. Una vez que se ejerce el presupuesto, se debe observar en que se gastó, porque se gastó, y el resultado obtenido, es decir si realmente funcionó, o se debe corregir en ejercicios posteriores.

El Gobierno tiene la obligación de revisar el presupuesto y una vez revisado observar si se gastó el presupuesto completo, si sobraron recursos, o se quedaron cortos para el fin que se perseguía.

Para esta tarea el gobierno cuenta con diversos organismos. Estos organismos, se conocen como órganos fiscalizadores. Estos órganos fiscalizadores se encuentran en cada estado, y cada uno sigue sus propios lineamientos dentro del esquema de fiscalización, de este modo, se puede llegar a estados y municipios de una manera más eficaz y revisar el gasto.

El organismo rector del proceso de fiscalización es la Auditoría Superior de la Federación, antes de que existiera este organismo, se fiscalizaba a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El modelo fiscalizador cambió en el año 2000 en el que se le dio un énfasis independiente al proceso fiscalizador dentro del país. Para lograr este nuevo esquema de fiscalización se creó la Auditoría Superior de la Federación.

Este órgano tiene la capacidad de revisar el destino y uso del presupuesto ejercido por instancias públicas o particulares, es decir cualquier egreso que contenga recursos públicos puede ser auditado por este órgano.

Al ser independiente, se busca estandarizar el proceso, y certificar la transparencia y la forma en la que se busca eliminar cualquier tipo de corrupción y desvío de recursos.

Por esta razón se cuenta con diversas instancias internacionales que apoyan la transparencia y los procesos mediante los cuales se logra auditar las finanzas en México.

Hasta la fecha, este organismo ha detectado diversos problemas dentro del destino de recursos, y señala que existen o se han detectado diversas aéreas en las cuales es difícil observar el manejo del presupuesto asignado.

A continuación se presenta un listado con las principales aéreas de opacidad en el proceso de fiscalización detectado por la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno.

De esta forma, con base en su visión estratégica, y como consecuencia del proceso de fiscalización que ha llevado a cabo durante los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado, como prioritarias, las siguientes áreas de opacidad y riesgo, sobre las cuales resulta indispensable la instrumentación de acciones puntuales para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas:²⁵

1. Eficiencia recaudatoria del Estado.

La primera de ellas se ubica en la urgente necesidad de mejorar la eficiencia

²⁵ Auditoría Superior de la Federación. Centro de Información y Documentación de la ASF (CEDOC)

recaudatoria del Estado, requiriéndose, para ello, otorgar mayores facultades recaudatorias a estados y municipios, ampliar el padrón de contribuyentes, eliminar el sector informal de la economía, acabar con el contrabando, simplificar el marco regulatorio impositivo, otorgar certidumbre jurídica al contribuyente, contar con una política fiscal de largo plazo que propicie certeza a las inversiones y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales a través de juicios.

2. Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos.

Una segunda área que ha sido seriamente afectada por la opacidad, corresponde a la de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que ejercen cuantiosos recursos públicos, y sobre los cuales se ha señalado la apremiante necesidad de transparentar su operación.

3. Educación pública en sus componentes de calidad y cobertura.

La tercera área, identificada como de alto riesgo, se manifiesta en el segmento de la educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura. De acuerdo a evaluaciones realizadas por la OCDE a través de su Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), se observó que, en lectura y matemáticas, México se ubicó en los lugares 38 y 37 respectivamente de 40 países evaluados.

4. Pensiones y Jubilaciones.

Otra área sensible de riesgo la constituyen las pensiones y jubilaciones, las cuales representan, anualmente, erogaciones crecientes que no son reveladas como pasivos contingentes en la información financiera. Este problema amenaza con estrangular las finanzas públicas del país.

5. Recursos federales transferidos a estados y municipios.

Una quinta área de opacidad se manifiesta en la magnitud de los recursos federales transferidos a estados y municipios, que representan aproximadamente el 25% del total del gasto federal programable, lo cual obliga a la búsqueda de acciones que garanticen su adecuada rendición de cuentas y fiscalización. Ésta es una de las áreas más obscuras en materia de transparencia.

6. Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS).

La sexta área de oportunidad, se localiza en la operación de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS). Estos instrumentos se han utilizado, en algunos casos, para eludir los controles de la deuda pública federal y para iniciar proyectos que no cumplen con la normatividad que los rige.

7. Recursos destinados a procesos electorales.

Otra área más de opacidad se localiza en el gran volumen de recursos que se utiliza en los procesos electorales a nivel federal, estatal y municipal, los que requieren de una legislación integral en la materia para privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar el desvío de los fondos públicos.

8. Sistema contable Gubernamental.

Un octavo aspecto en el que se debe avanzar, lo constituye el sistema contable gubernamental, en el que los bienes patrimoniales que se adquieren, se registran inadecuadamente como partidas de gasto, provocando con ello, que dichos activos no se reflejen en los registros de las haciendas públicas.

Esto impide disponer de un inventario integral del patrimonio nacional y, consecuentemente, de su adecuado registro y preservación, propiciando prácticas

corruptas que implican un elevado riesgo de la desaparición de los activos. Es urgente contar con políticas homogéneas en la materia y con áreas especializadas en el control patrimonial de los gobiernos.

9. Sistemas de evaluación del desempeño.

La novena área de oportunidad que es necesario fortalecer, se encuentra en la construcción de sistemas de evaluación del desempeño basados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos, la calidad de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos. Lo que no se puede medir, no se puede mejorar. .

10. Donativos de recursos públicos.

La décima área de opacidad se encuentra en el renglón de los donativos de recursos públicos que se otorgan a instituciones de asistencia privada. Establecer una ventanilla única, responsable de normar, evaluar, registrar y dar seguimiento a los recursos, que en calidad de donativos son autorizados, permitiría abatir la discrecionalidad existente.

11. Mejora regulatoria.

La décimo primera área de atención se localiza en la mejora regulatoria del país. La gran opacidad y el exceso de corrupción pueden ser abatidos si existiera una mejora regulatoria firme y vigorosa por parte de los gobiernos, que tuviera, como principal objetivo, una sensible reducción de trámites, y por consecuencia, de burocracia y discrecionalidad.

12. Política de remuneraciones.

La décimo segunda área de oportunidad se ubica en el establecimiento de una política de remuneraciones que consolide todas las percepciones y considere tabuladores únicos de carácter universal, con límites mínimos y máximos, a fin de evitar pagos adicionales por conceptos no contemplados en la norma general.

La existencia de regímenes distintos, y en algunos casos de excepción en materia de remuneraciones a servidores públicos, complica, confunde y refleja una alta opacidad y un exceso de discrecionalidad por la ausencia de criterios universales.

13. Preservación del medio ambiente.

La décimo tercera área de riesgo se refiere a las grandes debilidades que presenta la preservación y protección de nuestro medio ambiente y el consecuente cambio climático que estamos viviendo. Se requiere, con urgencia, de la instrumentación de una política integral que propicie el mejoramiento y preservación de nuestro medio ambiente, mediante programas sustentables, con un financiamiento que lo haga posible y con un marco jurídico que sancione, con firmeza, todos los incumplimientos. En resumen, la debida atención de estas áreas estratégicas, tendrá como resultado, sin duda, un gasto público más eficaz y eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar las acciones de gobierno.

14. Subejercicios presupuestales.

La décimo cuarta área hace referencia a los Subejercicios presupuestales, debidos a exceso de trámites, burocracia y discrecionalidad, a una inadecuada normativa, y a la insuficiencia de proyectos de desarrollo y de capacidad de ejecución de gasto.

15. Disponibilidades de recursos.

La décimo quinta área alude a las disponibilidades de recursos derivadas, principalmente, de subejercicios presupuestales, cuyos montos se transfieren a distintas cuentas y figuras jurídicas, con lo que se elude el control legislativo correspondiente.

16. Discrecionalidad de los servidores públicos.

Discrecionalidad de los servidores públicos es la décimo sexta área, que se refleja en el amplio margen de actuación y decisión sobre el manejo y aplicación de los recursos públicos.

17. Regulación y supervisión del Estado.

Finalmente, la décimo séptima y la última área de opacidad se refieren a las funciones de regulación y supervisión que no son ejecutadas a cabalidad respecto de los actos jurídicos que se delegan a particulares en áreas estratégicas reservadas al Estado.

4.2.1. Evaluación del proceso de fiscalización.

La Auditoría Superior de la Federación evalúa los diversos procesos y mantiene el estatus de proceso transparente, mediante pares internacionales, es decir órganos fiscalizadores internacionales revisa el proceso, para determinar si es conveniente la forma en que se realiza, y especialmente si el proceso es parcial, y no presenta corrupción dentro del proceso.

También existen despachos externos e independientes que dan su opinión sobre las acciones que efectúa el órgano fiscalizador.

CONCLUSIONES

A 35 años de la creación Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo origen se remonta a la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor a partir de 1980, los avances han sido limitados en materia de recaudación, administración y control de los impuestos locales y también de los que los Estados y Municipios administran para la Federación.

La baja recaudación fiscal de los gobiernos locales, así como la dependencia de las transferencias federales, explican la dificultad que tienen para resolver las demandas de servicios y gasto social de la población.

La dependencia a los ingresos federales ha propiciado que no se generen incentivos adecuados para la eficiencia del gasto público y para que los gobiernos locales no realicen esfuerzos por conseguir fuentes propias de ingresos.

El reto para lograr una descentralización efectiva en cuanto a las responsabilidades y facultades de los Estados y Municipios requiere:

- Elevar el grado de responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de colaboración administrativa, para aumentar la presencia fiscal de los gobiernos locales.
- Los esquemas de Colaboración Administrativa deben resolver los problemas operativos derivados de la fragmentación de las funciones tributarias entre las órdenes de gobierno, e impulsar una mayor profundización de la colaboración a otras áreas.
- Deben orientarse las acciones hacia una administración integral de los ingresos federales, así como una participación activa de los órdenes de gobierno en la

- definición del criterio de selección, formas de colaboración y adecuación de los criterios y políticas normativas de operación.
- Se requiere de una colaboración administrativa corresponsable, dado que los tres órdenes de gobierno son partícipes de los rendimientos fiscales de los impuestos federales coordinados.
- El aumento de los ingresos propios de las entidades federativas no debe ser en detrimento de la recaudación federal, a menos de que se acompañe de una disminución de las participaciones de otra manera no soluciona ningún problema.
- Existen dos áreas de oportunidad para aumentar la recaudación propia de los estados: impuesto predial y la otra es la recaudación de pequeños contribuyentes.

Por otra parte, de acuerdo con la fracción IV del Artículo 31 de la CPEUM: “Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.²⁶

No obstante, el pago de los impuestos en nuestro país no es equitativo, ya que las empresas más grandes casi no pagan impuestos. Protegidas por una ley que tanto diputados como gobierno no han querido tocar. La propia SHCP señala: “400 grandes grupos empresariales acumularon ingresos por 4 billones 960 mil millones de pesos en 2008, pero apenas pagan 1.7% en promedio de ISR”.²⁷

²⁶ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf

²⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/17/politica/010n1pol>

Eso significa que posponen de manera indefinida el pago de impuestos. Tan sólo en 2008 quedaron a deber 132 mil millones de pesos. Y ni las mismas autoridades saben si algún día pagarán.

Finalmente, la economía nacional sufre en estos momentos los embates de la crisis financiera mundial que inició en 2008 y aun la mayoría de los países no logra superar, así como la actual caída de los precios del petróleo, circunstancias que se han reflejado en una desaceleración del crecimiento económico, falta de empleos, devaluación de la moneda y déficit de las finanzas públicas. Sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado, en estos momentos el Gobierno debería estar aplicando una serie de medidas económicas de carácter anticíclico, como reducir los impuestos, aumentar el gasto social y disminuir las tasas de interés, entre otras, con el propósito de incentivar el mercado interno y este a su vez incida en la recuperación de la inversión.

No obstante, ante la difícil situación actual, el Gobierno no ha querido aplicar las medidas de política económica que en otros países, como el caso de los Estados Unidos, han venido aplicando desde hace unos meses ya, como la reducción de tasas de interés y el aumento del gasto público. Contrariamente, nuestro Gobierno ha hecho exactamente todo lo contrario, resulta inverosímil que ante la situación que se vive el Gobierno este actualmente comprando gasolina a los Estados Unidos en 8.00 pesos por litro y la venda en nuestro mercado a casi 14:00 pesos. El Gobierno argumenta que ante la difícil situación de las finanzas públicas no es posible considerar una reducción en el precio de los hidrocarburos por que dañaría aún más la situación de las finanzas públicas. Pero acaso, no consideran los funcionarios del Gobierno que una reducción en el precio de los hidrocarburos traería como consecuencia un estímulo a la reactivación económica y con esto una mayor recaudación.

REFERENCIAS

- Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, ed. Esfinge. P. 141.
- Bettelheim, Charles. *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Ed. Tecnos S.A, Madrid. 1965.
- Cámara de Diputados. Art. 28 de la *Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación*, México.
- Cámara de Diputados. *Ley de Ingresos de la Federación*, para el ejercicio fiscal de 1969.
- Cásares, J. Real Academia Española, *Diccionario Ideológico de la lengua española*. Ed. Gustavo Gili, S.A. 1959, p 677.
- Diccionario enciclopédico U.T.E.H.A., t. VIII, Unión Tipográfica. Ed. Hispano Americana, México, 1935, p. 677.
- Dornbush Rudiger (1991) "Macroeconomía" 5ª. Edición, Mc Graw Hill, Cap. 3. pp. 97 – 124
- Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. México Porrúa, 1996.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. Ed. Stylo. pp. 245 y 246
- Harold M. Somers, ed. FCE p. 151.
- Harley Leist Lutz Ed. Appleton and company. 1924.
- INEGI, "El ABC y las Finanzas Públicas".
- Informe del seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Centroamérica y Panamá, San José, Costa Rica octubre de 1963
- Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, París, 1964, p. 836.
- Rautenstrauch, W. y R. Villers. *El presupuesto en el control de las empresas industriales*. FCE, México, 1955, p. 11.
- Retchkiman K, Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*,
- Valentín Ramírez, Samuel. *El proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público federal*. 1995.

Vázquez Arroyo, Francisco. *Presupuestos por programas para el sector público de México*. Ed. UNAM

Zamora, Francisco. *Tratado de Teoría económica*. FCE México, 1953

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf

<http://www.jornada.unam.mx/2009/10/17/politica/010n1pol>

http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

<http://impuestosextoc.blogspot.mx/>