



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL  
Y LA APLICACIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS  
-El caso del SIAFF-**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

**JOSÉ ANGEL JUÁREZ HURTADO**

ASESOR: PROF. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO

CD. UNIVERSITARIA

MAYO, 2005



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## AGRADECIMIENTOS

Como todo lo que hecho en la vida, y lo que me reste por hacer, se debe principalmente al esfuerzo de mis padres y a la formación y orientación que nos dieron a mis hermanos y a mí. Ustedes se han convertido permanentemente en la plataforma de mis proyectos.

El origen de nuestra historia no es nada singular, ya que inició como han comenzado miles en esta ciudad: dejaron el pueblo en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida para sus hijos; sin embargo, es necesario reconocer su labor y sacrificio para nuestro desarrollo. Y es que cotidianamente escucho a mucha gente quejarse de sus problemas, por lo cual he reflexionado y he concluido que mi vida ha transcurrido sin un problema real, y eso es gracias a ustedes. Me han dado la libertad de elegir, de equivocarme y de experimentar, claro está, siempre tuve como compañía un consejo de su parte. Lo material, me han enseñado ustedes, y lo he comprendido, eso es irrelevante.

¿Qué es lo que han pedido como pago? Nada. Siempre se han distinguido por su sencillez y por renunciar a satisfacciones personales en beneficio de su familia, “para que a los muchachos no les falte nada, para que vivan diferente a cómo nosotros vivimos”, es lo que suelen argumentar. Esto es, desde que estén cubiertas las necesidades básicas hasta la oportunidad de acudir a una institución universitaria.

Por tanto, no tengo que expresar nada que no sepan, pero que vale la ocasión para recordarlo: un sincero agradecimiento por todo su amor y dedicación, y siguiendo su ejemplo, me comprometo a recompensarlo en el futuro con sus nietos, a su nombre.

De esta forma, gracias mamá -María Adela Hurtado Arteaga-, gracias papá -José Tiburcio Juárez Torres-, los amo y espero nunca defraudarlos y siempre serán participes de los pequeños logros que alcance.

De la misma manera, debo agradecer a mis compañeros de toda la vida: mis hermanos Luis, Liliana, Patricia y Vitalina. Huicho, gracias por todos los retos que nos hemos puesto que me han obligado a crecer intelectualmente. Lili, gracias por la dulzura que representas en mi vida y porque juntos hemos aprendido que ésta es más fácil cuando te acostumbras a vivirla con una sonrisa en los labios. Paty, gracias por tu ejemplo y solidaridad que guiaron mi crecimiento personal. Vita, gracias por enseñarme cómo hacer frente a las adversidades. Los quiero a todos.

A mis compañeros de viaje en esta aventura que tiene su origen en el estudio de la Administración Pública y se extiende a un sin número de experiencias y a las que nos faltan por vivir: Armando, Juan Luis, Manuel y Sergio. Asimismo, a todos mis compañeros y amigos con los que he compartido muy buenos momentos a lo largo de este camino: Januario, Gil, Toño, entre otros.

A mis amigos con los que he crecido y que aunque diversas circunstancias nos han alejado un poco, sé que siempre estarán allí: Alfredo, David, Hector y Rodrigo.

A mis jefes y maestros en la Secretaría de Energía, el Colegio de Bachilleres del Estado de México y la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, por las oportunidades que me han brindado. En especial, al C.P. Alejandro Luna, por la confianza profesional depositada en mí, por todos tus consejos y tus enseñanzas; por haber apostado a favor de mi capacidad.

A mis compañeros, en particular a Bety, Diana, Fer, Guille, Lorenzo, Lucy y Martín, con quienes compartir el día a día me ha llenado de experiencias sumamente agradables.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la principal institución que ha enmarcado mi desarrollo en la práctica de la Administración Pública, y la cual me ha permitido comprender de mejor forma la operación gubernamental.

Y claro está, a mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y a todos los que han construido la Universidad Nacional Autónoma de México. Siempre lo he dicho, soy una persona diferente desde que pasé por sus aulas.

A todos ustedes, mi compromiso para que este pequeño paso sea el preámbulo de muchas acciones que tendré que emprender a fin de contribuir al desarrollo de esta materia que elegí: la Administración Pública.

# CONTENIDO

TEMA	Pág.
<b>Introducción</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL ESTADO</b>	6
I.1 ¿Qué es el Estado?	6
I.2 Corrientes de Estudio del Estado	9
I.3 El Estado de Derecho	14
I.4 Carácter Económico del Estado	18
I.5 Carácter Financiero del Estado	22
I.6 La Evolución del Estado ante las Nuevas Perspectivas	25
Conclusiones y Reflexiones	32
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO</b>	35
II.1 Gobierno y Administración Pública	35
La Administración Pública y el “Management Público”	41
II.2 Organización Política	44
II.3 División de Poderes	47
Poder Legislativo	48
Poder Judicial	52
Poder Ejecutivo	54
II.4 Estructura de la Administración Pública Federal	55
II.5 Organismos Autónomos	60
II.6 Sectorización Administrativa	61
Conclusiones y Reflexiones	63

<b>TEMA</b>	<b>Pág.</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA</b>	<b>68</b>
III.1 Antecedentes del Sector Hacendario	68
III.2 Aspectos Básicos de la Hacienda Pública en México	73
Recaudación	74
Crédito Público	81
Presupuestación del Gasto	83
III.3 Administración de los Recursos Financieros	91
III.4 Estructura Básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	94
Conclusiones y Reflexiones	101
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>108</b>
IV.1 Antecedentes de los Medios Informáticos	108
IV.2 Gobierno Electrónico	112
IV.3 Beneficios de los Sistemas Informáticos para la Administración Pública	117
IV.4 Características de los Sistemas Integrados	120
IV.5 Sistemas Informáticos Gubernamentales para el Presupuesto y la Contabilidad	124
IV.6 Condiciones para el Éxito del Sistema	128
Conclusiones y Reflexiones	138
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>EL EMPLEO DEL SIAFF EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>	<b>143</b>
V.1 Sistema Integral de Administración Financiera Federal	144
V.1.1 Antecedentes	144
V.1.2 ¿Qué es el Sistema Integral de Administración Financiera Federal?	146

<b>TEMA</b>	<b>Pág.</b>
V.1.3 Aspectos que Justifican la Creación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal	147
V.2 Sistemas Informáticos en la Administración Financiera de los Gobiernos Estatales	149
V.3 Ejemplo de los Beneficios que debe Generar el Sistema en el Gobierno Federal: La Cuenta Pública como parte de la Rendición de Cuentas	158
V.3.1 ¿Por qué el Gobierno Rinde Cuentas?	158
V.3.2 Relevancia de la Rendición de Cuentas	161
V.3.3 La Fiscalización de los Recursos Financieros	165
V.3.4 El Sistema Integral de Administración Financiera Federal en la Elaboración de la Cuenta Pública	168
Conclusiones y Reflexiones	174
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	179
<b>ANEXOS</b>	182
Entidades que Conforman el Sector Hacienda y Crédito Público	182
Marco Normativo y Procedimientos Administrativos	185
Acuerdo que Establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal	228
<b>Bibliografía, Hemerografía y Foros</b>	233

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se han escuchado con insistencia los términos modernización de la Administración Pública, reinención del Gobierno o eficiencia en la gestión pública en diversos foros y publicaciones, como parte de un proceso en el que las labores se orienten hacia resultados y se controlen los recursos que la sociedad otorga al Estado para el desempeño de sus funciones.

En este período, la Administración Pública ha experimentado una etapa de evolución a la par de las rápidas transformaciones que han presentado las sociedades y las exigencias que cada vez son más insistentes para que actúe con mayor eficiencia y transparencia y resulte menos costosa; lo cual ha provocado que el estudio de esta disciplina realice esfuerzos para exponer alternativas que coadyuven a brindar las respuestas que espera la ciudadanía.

En paralelo, la tecnología ha avanzado de forma significativa al grado que, por ejemplo, vía Internet es posible mantener comunicación en tiempo real en diferentes latitudes a lo largo del mundo. En este contexto, muchas empresas han aprovechado estos medios vanguardistas como apoyo en el desempeño de sus operaciones; por tanto, se considera que los gobiernos deben sacar provecho de estas herramientas lo más pronto posible y no rezagarse frente a la iniciativa privada; claro está, siempre que haya disponibilidad de recursos, no afecte el cumplimiento de sus objetivos primordiales y no violente preceptos legales y reglamentos.

Ante este escenario en el que los medios electrónicos de comunicación han generado importantes beneficios en otros sectores, el autor decidió explorar en qué forma estas herramientas pueden impulsar la eficiencia, promover una mayor calidad de la gestión en las instituciones públicas, asegurar la transparencia y brindar elementos para la rendición de cuentas.

Así, se detectó que algunos gobiernos ya han abordado el tema y uno de los principales ramos beneficiados al interior es la administración financiera, sin embargo, no se han plasmado las experiencias en documentos por lo que aún la literatura sobre el tema es insuficiente, razón por la cual la investigación pretende contribuir en esta área fértil en el que el estudio de la Administración Pública tiene mucho por hacer, dada la relevancia y actualidad del tópico en el naciente siglo XXI.

Por otro lado, es preciso recordar que la Administración Pública es una disciplina interrelacionada con el resto de las ciencias sociales, en este sentido, el presente trabajo desarrolla aspectos vinculados con materias como la propia administración, el derecho, la contabilidad o la informática, que si bien no se utilizan técnicamente, son referencia en el análisis expuesto.

Entonces, en el entorno referido y como tesis en Administración Pública, el primordial objetivo de la investigación es estudiar a la Administración Pública Federal Mexicana en uno de los tantos puntos por los que está integrada y visualizar qué es lo más conveniente, o de qué forma se pueden utilizar con mejores resultados los recursos disponibles. Así, el autor decidió trabajar en torno a la administración financiera, centrándose en la falta de oportunidad y precisión de la información contable y

presupuestaria que se genera, problemática que una vez solventada apoyaría significativamente el control de los recursos, la toma de decisiones y el esquema de rendición de cuentas.

Por tanto, y al conocer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha dado a la tarea de analizar el tema y concibió desarrollar un proyecto que coadyuve en gran medida a solucionar dicho tópico, es abordado con la siguiente premisa:

***El empleo de un sistema basado en tecnologías informáticas mejorará el control y generará información confiable y oportuna sobre la administración de los recursos federales.***

Con el fin de exponer el tema claramente, se parte del contexto que lo rodea para que de modo deductivo se aterrice y demostrar como verdadera la premisa arriba señalada. Así, el estudio consta de cinco capítulos: el Estado; la Organización Político-Administrativa en México; la Hacienda Pública Mexicana; la Administración Pública y la Aplicación de Tecnologías de la Información; el Empleo del SIAFF en la Administración Financiera.

El primer capítulo, recorre desde los propios aspectos teóricos clásicos del Estado hasta su papel como entidad económica-financiera y su evolución ante el nuevo escenario mundial. Así, se revisan algunas concepciones y corrientes de estudio que sobre el Estado han existido, y las reglas pactadas con las que el hombre vive en sociedad de manera ordenada desde el punto de vista político, su rol en las actividades económicas y financieras y la forma en que se está adaptando a las nuevas exigencias

de la sociedad en un ambiente democrático y caracterizado por la globalización y la expansión de los medios de comunicación.

Posteriormente, se analiza al gobierno como órgano ejecutor de ese ente superior y a la administración pública como la parte activa, la que lleva a cabo las funciones. Centra la atención en nuestro país, desarrollando las bases de organización del Estado Mexicano, la división de poderes y las facultades de cada uno de éstos, con el propósito de ubicar a la administración pública en el ejecutivo y desglosarla para conocer a sus diferentes integrantes y la forma en que interactúan y se relacionan para que en conjunto cumplan con las tareas que le encomienda la sociedad.

El tercer capítulo, *La Hacienda Pública Mexicana*, delimita el ámbito de estudio dentro de toda la estructura de la administración pública, para lo cual se revisan los antecedentes y el presente de las funciones de la hacienda, los aspectos teóricos de la misma, cómo se lleva a cabo la administración de los recursos públicos y la composición por el origen de éstos. Asimismo, se expone la estructura de la dependencia encargada del ramo en cuestión y las áreas que toman parte.

El cuarto capítulo se constituye en el eje central de la investigación, ya que examina a *La Administración Pública y la Aplicación de las Tecnologías de la Información*, es decir, una revisión a la nueva tendencia que ha reorientado la comunicación a nivel mundial y su empleo en el ámbito gubernamental. Tal es el caso del Gobierno Electrónico como un instrumento para eficientar la atención a la ciudadanía y la prestación de servicios. De igual forma, se describe la conformación de los sistemas integrados, su uso en cuestiones presupuestarias y los beneficios que han originado, de acuerdo con las

experiencias internacionales, de forma que se aprovechen los beneficios que pueden ofrecer en la gestión gubernamental.

El quinto capítulo, *El Empleo del SIAFF en la Administración Financiera*, no constituye en sí una propuesta, puesto que toma como base un proyecto presentado por el Gobierno Federal, sin embargo, su valor consiste en apoyar su puesta en marcha, más aún considerando la inversión que ya se ha erogado y al analizar y exponer tanto las conveniencias como los beneficios de tal proyecto para el tema estudiado. Al interior del mismo, se menciona brevemente el panorama en el ámbito estatal, como referencia inmediata en el contexto nacional.

Cabe mencionar que en cada capítulo se enuncian *Conclusiones y Reflexiones* sobre los diferentes puntos que se abordan; presentadas de esta forma con el propósito de facilitar la lectura y dar mayor oportunidad a comentar aspectos tratados en particular, y dada la pluralidad de los mismos.

## I. EL ESTADO

Antes de iniciar con el tema que ocupa a este trabajo, y para comprender el ambiente en el que se desenvuelve la investigación: lo público, es necesario revisar la conceptualización del Estado desde diversas ópticas y épocas, hasta la construcción del llamado Estado Moderno, su facultad impositiva para hacerse de recursos que le permitan desempeñar las funciones que la sociedad le ha encomendado y cómo se está adaptando a las nuevas condiciones en el predominante sistema capitalista con tendencia democrática.

### I.1 ¿Qué es el Estado?

Siempre que escuchamos la palabra Estado la asociamos, de modo general, a la organización política de un país, sin embargo, su estudio va más allá de tal concepción, y puede ser tan amplia que ni siquiera es posible observarla desde una sola perspectiva, al grado de que se ha convertido en tema de estudio de varias disciplinas, entre ellas destacan la Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional, Derecho Público, Derecho Político, Ciencia Política, Economía Pública, por mencionar algunas, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda abarcar todo lo que el Estado implica.

De igual forma, es difícil precisar cuál es el origen del Estado, para unos es tan antiguo como los primeros estadios de la Humanidad; otros señalan que el Estado nace en el

pasaje del hombre primitivo al hombre culto; algunos más estiman que es en el momento en que surge la esclavitud.

Lo cierto es que el Estado siempre ha sido asociado a la organización del hombre, sea en formas de agrupación primitiva, para fines de convivencia, para defenderse en grupo, o bien, al proceso productivo en el que se va desarrollando la división del trabajo con el fin de satisfacer necesidades de diversa naturaleza.

Lo anterior puede presentar similitudes con la concepción actual que conocemos, aunque con sus diferencias consecuentes de las distintas formas de organización.

Existen varias teorías que tratan de explicar el origen del Estado<sup>1</sup>. La más antigua señala que es producto de la voluntad divina, el símbolo de la caída del Edén, una creencia que pasó incluso por el derecho divino de los reyes.

Una segunda concepción, considera al Estado como una creación humana deliberada a través de un contrato social, al cual cada individuo ha dado su consentimiento, teorías sostenidas por Hobbes, Locke y Rousseau. Este último afirma que tal contrato se presenta desde las primeras sociedades, los individuos sí continúan unidos no es ya forzosa y naturalmente, sino voluntariamente.<sup>2</sup>

Existe también la hipótesis de que la organización estatal tiene su principio en la conquista y en la coerción, es decir, en la fuerza, es por ello que en diversas etapas, desde el cristianismo hasta Marx asocian al Estado como la fuerza, como un instrumento de grupo o clase para ejercer su dominio sobre otros.

---

<sup>1</sup> Varios Autores, Diccionario del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo I, México, pp.534-535.

<sup>2</sup> Rousseau, Juan J., El Contrato Social, Ed. Porrúa, México, 1994, p.4.

Por su parte, Weber detectó en el estudio de la acción social que la dominación era un soporte básico en la relación entre el Estado y la sociedad. De hecho, sostiene que un Estado es una comunidad humana que detenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado.

Dicho autor señala que la legitimidad del poder y su éxito se presenta en tres tipos: tradicional (se cree en la sacralidad del soberano), racional (se sustenta en la racionalidad del comportamiento conforme a las leyes) y carismático (se confía en dotes extraordinarios del jefe).

Otra óptica, desde un punto de vista racional, es la iniciada desde Aristóteles, que defiende la idea de que la institución estatal es resultado de la propia naturaleza humana, que al igual que un organismo vivo, evoluciona hacia mejores formas, concepción que va ligada a que el Estado es el reflejo de la sociedad con sus virtudes, y de igual forma, con sus defectos. Es por ello que aún en épocas similares se pueden observar distintas versiones del Estado, que se deriva de las condiciones imperantes en las propias relaciones sociales.

## **1.2 Corrientes de Estudio del Estado**

Como se ha mencionado, existen diferentes grupos de teorías que han intentado definir al Estado, o aportar elementos para su comprensión, las cuales se revisarán brevemente, en especial tres de ellas que nos pueden aportar lo suficiente, estas son las Teorías Organicistas, Sociológicas y Jurídicas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sánchez, Juan José, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México, 1998, pp.27-32.

Las **teorías organicistas** son aquellas que tratan de ver al Estado como un ser vivo, en el que sus partes o sus miembros no pueden estar separados del conjunto, precede a las partes y cuenta con unidad, dignidad y carácter; incluso en algunos autores existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales. Teoría desarrollada principalmente por Platón, Aristóteles, Hegel y Parsons.<sup>4</sup>

Según Hegel “el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y una voluntad. Es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad. El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo. Hegel concibe que es sólo en el Estado dónde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada a los términos que el propio Estado imponga para concederla”.<sup>5</sup>

Esta corriente se apoya a su vez en la teoría general de sistemas abordada por Parsons y Von Bertalanffy, en el que todas las partes se encuentran interrelacionadas y la afectación de una de ellas tiene impacto en el resto del conjunto.

Las **teorías sociológicas** son aquellas que conciben al Estado como una unidad colectiva o de asociación, donde un grupo de individuos por su propia voluntad se congregan en comunidad en busca de un fin común, adquiriendo las voluntades individuales un poder único en la voluntad suprema de un órgano director en el que se deposita. Sus principales exponentes son Maquiavelo, Rousseau, Hobbes y Marx.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>5</sup> Ibidem, p.28.

<sup>6</sup> Ibidem, p.33.

Esta visión nace con el *Príncipe* de Maquiavelo como fruto de la búsqueda de la unidad italiana entre todas sus provincias para conformar una fuerza interna que a la vez se manifestara ante sus enemigos. Y prácticamente es él quien bautiza al Estado con su expresión “*c’est qui veur changer la constitution d’un État*” (-quien quiera cambiar la constitución de un Estado- surgiendo el Estado para identificar a la sociedad organizada políticamente).

Rousseau ve el origen del Estado como la “necesidad de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”<sup>7</sup>; de forma tal que al integrarse cada asociado a la comunidad y homologando la entrega de sus derechos a la misma, la condición es igual para todos, por lo que nadie tendrá más derechos que los demás. O mejor dicho, cuando un individuo se da a todos no se da a nadie en concreto.

El *Leviatán* de Hobbes<sup>8</sup> trata la esencia del Estado como un monstruo omnipresente al que denomina “Dios Mortal”, donde la idea de asociación de voluntades representa el único medio para estructurar un poder común a todos los hombres, con el fin de proporcionarles defensa en sus personas y sus propiedades, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. Por esto el poder absoluto y la fortaleza se deposita en un sólo hombre o grupo de individuos.

Así, la esencia del Estado en Hobbes se define como “una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno

---

<sup>7</sup> Rousseau, op. cit., p.9.

<sup>8</sup> Sánchez, op.cit., p. 29.

como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean se dice súbdito suyo”<sup>9</sup>.

De esta forma, el Hombre o asamblea de hombres, que los individuos por voluntad propia han designado para protegerlos contra los demás, es, en palabras del mismo Hobbes “Estado Político o Estado por Institución”, lo cual denota ya la tendencia político - económica en cuanto a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por su parte, Marx concibe al Estado como aquella estructura que se encuentra por encima de la sociedad o superestructura política de la economía destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. Teniendo también la función de mecanismo de la clase dominante para mantener el orden social.

Las **teorías jurídicas** conciben al Estado como un conjunto articulado de normas, situado como autoridad máxima para mantener el orden social, es decir, obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Esta teoría le otorga personalidad jurídica al Estado, cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho. De esta forma, todo lo que tenga que ver con el Estado es jurídico, y, por tanto, todas las acciones que lleve a cabo el Estado y las que afecten su integridad están marcadas por el Derecho.

---

<sup>9</sup> Idem, p.30.

Uno de sus principales exponentes es Hans Kelsen, el cual, dentro de este ambiente, lo concibe de la siguiente forma:

“la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inoportunamente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana”<sup>10</sup>.

Como podemos ver, dar una definición del Estado dependerá de la perspectiva que se le vea, por lo que un sólo ángulo, nos dará una minimización de su naturaleza.

Así, para construir una definición política, entendida como una asociación donde se conjuntan las diversas teorías que emanan de las distintas ciencias de la sociedad, se pueden destacar los siguientes aspectos:<sup>11</sup>

1) Está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa, referida a los vínculos sociales que resultan unas veces de la idea nacional, otras, de la institución monárquica, otras más, en vínculos derivados de intereses económicos o de defensa militar que tiende a la nacionalización; en todo caso el Estado es una estructura de segundo grado o una superestructura que presupone un vínculo de sociedad anterior a los que él establece después.

---

<sup>10</sup>Citado en Sánchez, op. cit., p.31.

<sup>11</sup>Diccionario...p.537, Tomo I.

2) La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la Constitución, que contiene el equilibrio y el principio del orden y cuya actuación está derivada por un cuerpo de funcionarios.

3) En esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídico, pues actúa a través de los imperativos legales y de la acción jurídica que los acompaña, su poder no se basa en sanciones religiosas ni en la posesión de bienes patrimoniales como en el régimen feudal. Es autónomo porque no reconoce otro superior, es independiente en el exterior e irresistible en el interior. Es centralizado pues emana de un sólo centro definido a quien se refiere esa unidad de derecho y de donde parte la actuación del cuerpo de funcionarios que la realiza.

4) Ese orden como el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya coerción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales son el orden y la justicia y cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines concretos que el Estado ha de asumir en un momento determinado.

Por lo tanto, la razón de Estado radica en la necesidad de que toda sociedad requiere un poder superior, el cual esté alejado de cualquier principio ético o jurídico, con la finalidad primordial de mantener el orden social para que se puedan lograr los objetivos comunes. Varios politólogos concluyen que “al Estado, y a la política en general, se le

atribuye un imperativo categórico: el orden social ajeno a cualquier otro principio humano o divino”<sup>12</sup>.

En los últimos años se ha tratado de despojar al Estado de su carácter político, reduciéndolo a una simple abstracción filosófica en cuanto a su contenido, y a una función operativa, en lo que se refiere a su existencia, en lugar de ser concebido como la relación social fundamental que representa, promueve y asegura el bienestar social (el orden social siempre debe arrojar un beneficio a la población con el que se fomente el desarrollo de la sociedad en general).

A modo de resumen, el Estado es por esencia la forma y representación, abstracta y simbólica, de la relación social determinante, del poder y, sobre todo, del bienestar público.

### **I.3 El Estado de Derecho**

Si bien varios autores habían estudiado al Estado, es Nicolás Maquiavelo quien identifica la separación entre el poder celestial y el terrenal, para determinar de esta forma las reglas que han de tener efecto en el último poder mencionado, asimismo, es el primero en revisar de manera sistematizada los principios de la razón de Estado. Ello se encuentra en su obra cumbre, *El Príncipe*, destacando la serie de reglas que se mostraban al gobernante para mantenerse en el poder y para conservar así la unidad territorial de dominio.

---

<sup>12</sup>Diccionario...p.373, Tomo III.

Hoy en día los estudios de Maquiavelo tienen vigencia, en el sentido de que todo gobernante debe respetar diversas reglas en el ejercicio del poder y mantener el pacto social que determina la unidad, el cual constituye el principio en el que justifica su existencia.

Los estudios de Rousseau definen a los individuos que integran al Estado y delegan sus derechos a la comunidad, es decir, a los asociados, como el “pueblo”, particularmente como “ciudadanos” partícipes de la autoridad ciudadana, y con relación a las leyes del Estado como “súbditos” al estar sometidos a éstas.

De esta forma es como surge el Estado de Derecho, el cual exige la sujeción a las normas establecidas que regulan el orden social y los derechos individuales.

De forma generalizada, el Estado de Derecho aparece por vez primera con el establecimiento inglés del “Imperio de la Ley” y la declaración de la supremacía del Parlamento sobre la Corona, y posteriormente con el triunfo de la Revolución Francesa en 1789, al proclamarse la caída del absolutismo, sometiendo a los gobernantes a la ley positiva y al coartar su arbitrariedad. Pero la primera vez que se utilizó la expresión Estado de Derecho fue en 1832, con el alemán Robert Von Mohl.<sup>13</sup>

Es entonces aquél Estado en el que el Derecho regula no tan sólo las actividades de los particulares sino también los órganos públicos del Poder, sea el Ejecutivo o el Legislativo, que respete sin condiciones las normas del Derecho objetivo y vigente y los derechos subjetivos que existan, y reúne como condiciones “la División de Poderes, el reconocimiento efectivo de los Derechos Fundamentales del Hombre y la garantía de

---

<sup>13</sup> Sánchez, *op.cit.*, p. 32.

plena independencia del Poder Judicial. Tienen especial importancia los tribunales de control de constitucionalidad para asegurar el respeto a la Constitución tanto por parte del Parlamento como del Ejecutivo”<sup>14</sup> . Esto significa legitimar y eternizar el *status quo* vigente y tener por más importantes los “derechos bien adquiridos”.

Por tanto, el elemento fundamental de éste Estado es la Constitución, la cual es un esquema fundamental en el que se establecen las normas que han de regular la convivencia dentro de una sociedad, que fija las libertades y derechos de los ciudadanos frente al Estado, pero al mismo tiempo le marca obligaciones.

Una Constitución dentro del Estado de Derecho integra:

“...Primero, un principio de distribución: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio. Segundo, un principio de organización: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. El principio de distribución (...) encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el Poder público, con lo que viene al caso la distinción entre Legislación, Gobierno y Administración de Justicia - Legislativo, Ejecutivo y Judicial -”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>Diccionario...p.540, Tomo I.

<sup>15</sup> Schmitt, Teoría de la Constitución, Ed. Alianza, Madrid, 1982, p.138.

El Estado resume, condensa y dirige las relaciones sociales, es, en si mismo, el Derecho, que define el “orden real” que los individuos han podido construir a pesar de sus intereses antagónicos, y al mismo tiempo, es la representación del poder, la acción, el control y la represión que asegura la estabilidad del orden vigente.

El Estado de Derecho está asociado a la participación de la sociedad en las decisiones que le atañen bajo reglas organizadas y legitimadas con el reconocimiento de la isonomía. Omar Guerrero menciona que “el Estado social de Derecho se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico (...) la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.”<sup>16</sup>

En este marco, también se define la relación de los individuos como ciudadanos con aquellos encargados de ejercer las tareas encomendadas al Estado. El mismo autor señala que “el Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada integralmente a la ley, bajo el principio de legalidad.”<sup>17</sup>

Por ello se afirma que en México prevalece un Estado de Derecho, debido a que la Constitución Política es el fundamento en el que se basa el pacto social, reforzada por

---

<sup>16</sup> Guerrero, Omar, Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p.16.

<sup>17</sup> Ibidem, p.15.

las Leyes, Decretos, Códigos, Reglamentos y demás instrumentos jurídicos que de ella se desprenden. Entonces, si vivimos en un Estado de Derecho, estamos obligados a cumplir con nuestros deberes como ciudadanos, y, a la vez, el Estado debe atender los asuntos que la sociedad le ha encomendado y en los cuales basa su existencia.

#### **I.4 Carácter Económico del Estado**

Hasta este momento se ha revisado la naturaleza política del Estado como ente supremo rector de la convivencia en sociedad, no obstante, es necesario describir la perspectiva económica respecto al objeto de estudio.

El campo de la economía de igual forma ha invertido sus esfuerzos en el análisis del Estado, concluyendo que sus fines básicos en este ámbito son mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y la estabilización de la economía nacional. Para ello dispone de dos instrumentos: a) el presupuesto público, el cual es un mecanismo de intervención directa en la economía, y b) las instituciones públicas y la legislación, que son medios indirectos para fijar las “reglas del juego”. Así, el Estado influye en el comportamiento de los agentes económicos, principalmente en la inversión, el ahorro, las fuentes de trabajo y el consumo.

De esta forma, la teoría económica le atribuye al Estado cinco funciones sustantivas: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento y regulación económica.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ayala Espino, José, Mercado, Elección Pública e Instituciones, Ed. Porrúa, México, 1996, pp. 55-59.

- A) **Asignación de recursos.**- El Estado puede mejorar la asignación de recursos a través de la regulación de la operación de los monopolios, la producción de bienes o la prestación de servicios que ofrecen las empresas públicas, la creación de externalidades positivas, por ejemplo, mediante la obra pública y de infraestructura, regulaciones o reformas tributarias, propiciando la creación de nuevos mercados, entre otros aspectos.
- B) **Distribución del ingreso.**- La asignación de recursos eficiente supone una distribución inicial de recursos, ingresos, derechos de propiedad, etc. Sin embargo, esto puede no verse reflejado en las sociedades y no coincidir con un bienestar razonablemente justo, es aquí donde el Estado juega un papel importante el promover la redistribución del ingreso aplicando desde mecanismos fiscales que procuren compensar a los grupos menos favorecidos hasta la aplicación de programas enfocados al desarrollo de habilidades de este núcleo social, invocando no solo a razones éticas sino también para la preservación de la gobernabilidad.
- C) **Estabilización económica.**- Algunas teorías económicas señalan que los mercados tienen capacidad auto regulatoria, en el sentido de que las diferentes fuerzas tienden al equilibrio de la oferta y la demanda; no obstante, es necesaria la coordinación del Estado en áreas de evitar que se generen desequilibrios que puedan ocasionar problemas como el desempleo, inflación o desajustes entre tal oferta y demanda que conduzca a cambios abruptos en los precios, las tasas de interés o el tipo de cambio, creando una amenaza de recesión.

D) **Promoción del crecimiento.**- El Estado puede impulsar también el crecimiento económico por medio de políticas sectoriales que promuevan la inversión, y el ahorro para evitar la presencia de recursos ociosos. Se sitúa en una posición estratégica y tiene bajo su coordinación instrumentos como las políticas monetaria y fiscal para crear un ambiente favorable para el crecimiento, la estabilidad y el pleno empleo.

E) **Regulación económica.**- El Estado ejerce un rol regulatorio al intervenir en la asignación y distribución de recursos, pero hay otras áreas en las que puede regular la conducta de los productos para proteger a los consumidores. Los primeros son maximizadores de beneficios mientras los segundos no tienen capacidad financiera y organizativa para hacerlo. Por ello, el Estado es la única organización que puede establecer un sistema que incremente el bienestar de los diferentes grupos de la sociedad acorde con los intereses particulares, y lo hace, por ejemplo, mediante la legislación antimonopólica, regulación de mercados financieros, protección al consumo, a la salud y al arbitraje laboral, la oferta de dinero y los precios de bienes y servicios públicos.

Así, al promulgar las leyes y vigilar su cumplimiento en aspectos económicos tales como los derechos de propiedad, contratos y reglamentos, genera confianza y certidumbre para el intercambio entre los distintos agentes y mercados.

Por otra parte, se ha señalado en el presente estudio que existe un contrato social entre gobernantes y gobernados, en este ámbito al Estado corresponde proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos, mientras que a los ciudadanos les toca aportar los

recursos financieros con los que el primero pueda llevar a cabo sus funciones, y los individuos aceptan pagar impuestos y limitar sus libertades porque obtendrán beneficios mayores a los costos.

En la visión económica, el Estado se concibe como “una maquinaria que se apropia de una parte del excedentes socialmente generado y cuyos operadores se comportan racionalmente”<sup>19</sup>, donde los políticos siempre buscan la expansión del presupuesto público y de los ingresos que extraen de la sociedad, en aras de satisfacer el bienestar social y la equidad.

La teoría económica se ha cuestionado a qué se debe que los individuos emprendan acciones colectivas aceptando la coerción del Estado y el costo de sus ejecuciones. En general, se puede señalar que esto sucede porque las personas reciben incentivos al interesarse en obtener ganancias colectivas por la cooperación, lo cual resulta difícil sin la presencia de dicho ente, ya que generaría anarquía y caos, disolviendo la posibilidad de una vida en sociedad y de intercambios económicos fluidos; la conducta egoísta de los individuos los lleva a maximizar sus beneficios, es decir, el mercado tiende a seleccionar a los más aptos, por lo que la labor del Estado en este campo consiste en mantener y vigilar el cumplimiento de las leyes en términos del contrato.

Así, la economía admite la necesidad de una autoridad soberana que garantice el cumplimiento de las reglas, de acuerdo a las cuales se puede organizar la vida cultural y material de los hombres.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 254.

El Estado es una organización con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés general, destacando el monopolio de cobrar impuestos, de proveer ciertos bienes y servicios públicos, la defensa y la seguridad nacional.

Puede manipular la oferta de bienes, aumentándola o disminuyéndola en aquellos rubros que le permitan alcanzar sus objetivos estratégicos y las demandas ciudadanas. Sin embargo, el Estado encuentra límites a su poder en las propias reglas constitucionales y los resultados electorales.

### **I.5 Carácter Financiero del Estado**

Si bien el Estado se orienta al cumplimiento de sus objetivos políticos básicos que se desprenden del contrato social y por ende al cumplimiento de sus leyes fundamentales, también encamina su acción hacia estrategias y metas sociales y económicas. En este sentido, es preciso dirigirnos a la actividad financiera que ejerce, la cual abarca la selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración de los recursos patrimoniales: “la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden al ente público.”<sup>20</sup>

En este perfil del Estado se encuentra una convergencia entre la política y la economía, lo cual justifica que en el presente estudio se incluyan los apartados anteriores, ya que en esta actividad financiera si bien su contenido es económico, el sujeto que la realiza es de naturaleza política.

---

<sup>20</sup> Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 1998, p.2.

Así, la actividad financiera del Estado se distingue básicamente por su naturaleza y contenido substancialmente diferentes a los de las acciones realizadas por los particulares, son principios distintos.

La actividad financiera del Estado está normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el propio Estado establece para regular su economía; los postulados financieros son mandatos obligatorios, dejando un escaso margen a las excepciones de discrecionalidad y en todo momento observando la satisfacción de intereses públicos y el cumplimiento de los programas previamente establecidos.

En el estudio del carácter financiero del Estado convergen disciplinas, inicialmente se pueden señalar las finanzas públicas y la política financiera, la primera se ocupa de aspectos como los principios sobre la captación de los recursos y la distribución de los gastos públicos y sus condiciones de aplicación; la segunda se encarga de analizar los fines que persigue el Estado y los medios de que se vale para su obtención.

Para Faya Viesca la política financiera “consiste en la elaboración y sistematización de los principios directivos o la selección de ingresos públicos, teniendo esta política el carácter de arte cuando establece los criterios de selección, y el carácter de ciencia por el estudio que hace de los instrumentos escogidos por las entidades públicas para obtener los ingresos necesarios”<sup>21</sup>.

Asimismo, se relaciona con el derecho financiero, ya que éste expone las normas jurídicas que determinan la carga impositiva y las reglas para la aplicación del egreso. También se vincula con las ciencias políticas en el sentido de la relación recíproca entre

---

<sup>21</sup> Idem, p.3.

la designación de los tributos y el sufragio por parte del electorado aprobando o reprobando la acción. Al ser una práctica pública se se enlaza con la sociología puesto que tal recepción en la ciudadanía se refleja en la conducta humana masiva.

En aspectos prácticos, de igual forma tiene que ver con la contabilidad, ya que emplea sus técnicas para fines de control, toma de decisiones y rendición de cuentas, tal es el caso de la planeación-programación-presupuestación, el ejercicio del gasto y la elaboración de la cuenta pública.

Cabe recordar lo señalado en el apartado anterior donde se expuso la vinculación que guarda con la economía, por lo que solo basta agregar que los asuntos inherentes a la imposición tributaria (como facultad del Estado) y los efectos del gasto público constituyen una parte fundamental de dicha disciplina, aunado a diversos mecanismos gubernamentales que inciden de manera directa en la economía nacional, tales como las políticas recaudatoria, de gasto o de deuda.

Es preciso mencionar que la actividad financiera del Estado tiene características determinadas por el sistema político y económico. En el caso de México, y la mayoría de las naciones capitalistas, existe una economía mixta en donde el Estado requiere de un monto determinado de ingresos acotado según las necesidades de la comunidad, las tareas que realice como generador de bienes y servicios, y su intervención en la conducción de la economía nacional. Situación contraria acontece en los modelos llamados socialistas, ya que la economía y la administración son centralizadas y tal actividad se utiliza como parte elemental en el plan general y la organización nacional.

## **I.6 La Evolución del Estado Ante las Nuevas Perspectivas**

Son innegables los cambios trascendentes que experimentaron las diferentes sociedades en el siglo XX, lo cual ha generado la necesidad de que el Estado evolucione a la par y responda a las nuevas exigencias. En las últimas décadas se han producido cambios sociales y económicos de los que se han derivado formas singulares de interconexión regional y global más extensas e intensas sin precedentes.

Este panorama es producto de una serie de hechos que se han llegado a considerar como transformaciones profundas y estructurales. A ello se le ha denominado globalización, teniendo fuertes implicaciones para los Estados y los ciudadanos, con lo cual se están reconfigurando algunos aspectos de lo conocido como el Estado-Nación durante los últimos siglos.

El fenómeno de la globalización está transformando el poder del Estado, readecuando sus competencias, pero en ningún caso disminuyéndolas, ya que no se produce al margen de los Estados sino que propicia la expansión de las redes de comunicación y el impulso de las nuevas tecnologías. Ejemplo de estos aspectos son aquellos países precursores de la desregulación de los movimientos de capital, la apertura al libre comercio y la colaboración transnacional. Como se menciona, las facultades del Estado no se han restringido, como frecuentemente se refiere, sobre todo en países con “economías avanzadas” donde ha conservado sus funciones básicas y continúa siendo operativo y sumamente útil.

El poder del Estado en el siglo XXI (desde la capacidad para exigir impuestos y fomentar el desarrollo hasta la posibilidad de aplicar la fuerza para preservar el orden)

sigue siendo tan amplio como el de sus corrientes predecesoras. Por ello, es que se señala como transformación del Estado.

Su facultad para gobernar dentro de un determinado territorio dista mucho de desaparecer, más bien está cambiando de perfil. Tal es el caso de la Unión Europea, instancia conformada por más de una decena de países con la intención de afrontar las nuevas condiciones y resolver problemáticas comunes pero en el que cada Estado conserva las potestades fundamentales al interior de su nación.

Durante las últimas dos décadas se observaron hechos de gran trascendencia que delinearon las actuales perspectivas: la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética marcaron el fin de la llamada “guerra fría” y la confrontación de dos modelos político-económicos. El discurso del modelo “victorioso” refiere a dicho evento como el fin de la utopía comunista que terminaba negando libertades a millones de personas y las condenó a la opresión y a la miseria. Así, ha triunfado la concepción política y social que reconoce y valora la libertad y la dignidad de la persona, la democracia representativa y el respeto a los derechos fundamentales, como las bases legítimas de convivencia, y que confía en la libre iniciativa y en el mercado como generadores de bienestar común.

Estas circunstancias provocaron que durante los últimos diez años la globalización dejara sentir su impulso, a la vez que se desarrolló y fortaleció recíprocamente con los cambios tecnológicos en las comunicaciones y la informática.

En América Latina durante las décadas recientes el concepto de Reforma del Estado fue sinónimo casi excluyente de ajuste estructural. Bajo esa concepción y debido a las

profundas crisis económicas de los años 80's, se privilegió la adopción de medidas tendientes a la reducción del aparato estatal, la delegación de facultades y la descentralización con el fin de restablecer el equilibrio fiscal. El proceso fue complementado con otro tipo de medidas como las privatizaciones, la reforma administrativa, apertura comercial y desregulación. El modelo del estado mínimo y casi ausente tuvo cierto grado de universalidad en tanto constituyó una respuesta a la crisis del Estado de Bienestar.

Algunos de los problemas estructurales que persisten en la región al inicio del siglo XXI son las grandes disparidades, la distribución desigual de la riqueza, las consecuencias del clientelismo político y la falta de competitividad. Para afrontarlos, más que dismantelar el Estado es preciso reformarlo. Al respecto, el politólogo Álvaro Ruiz señala los siguientes seis puntos fundamentales en la agenda para la reconstrucción del Estado:

- “Consolidar la descentralización. Es un proceso incompleto ya que si bien se han realizado importantes avances en la delegación de facultades a las jurisdicciones subnacionales (provincia y municipios), hay un largo camino por recorrer en el establecimiento de mecanismos de cooperación entre éstos últimos y el Estado Nacional. Es necesario promover el fortalecimiento de las instituciones provinciales y municipales pero a su vez debe haber un incremento en el compromiso de los distintos niveles de gobierno en pos de un sistema federal responsable. El Estado es también Provincias y Municipios.
- Promover la responsabilidad. La gestión pública en todos sus niveles debe dar preeminencia al vínculo que lo une con la sociedad, asumiendo los compromisos que le competen

- **Transparencia.** Ajustar los mecanismos para que los ciudadanos tengan disponible la información sobre las acciones del Estado y hacer posible los debates públicos sobre los asuntos considerados prioritarios para la elaboración de las políticas públicas. Es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas y de control social. Se trata de quebrar el abismo existente entre la burocracia estatal y la sociedad.
- **Alentar la equidad social.** El Estado debe ganar en efectividad en la promoción de la educación, la salud, y las disparidades sociales. Debe realizarse un profundo análisis de los recursos asignados, evaluar sus resultados e impacto, evitando las superposiciones y superando las barreras de la estructura estatal. Asimismo, es necesario la participación del tercer sector en la complementación de las acciones para el desarrollo social.
- **Mayor participación de una sociedad.** En el nuevo Estado los ciudadanos deben asumir un papel mucho más activo sin que la participación se vea acotada al acto electoral. Esta participación promueve la legitimidad de las decisiones en un contexto complejo.
- **Facilitar la competitividad y el empleo.** La economía globalizada impone un Estado y una sociedad en condiciones de participar por la competencia del capital y del empleo. Para ello es necesario que el Estado acompañe al sector productivo para asistirlo en la promoción de la investigación y desarrollo, la innovación tecnológica y el acceso al crédito del sector de las pequeñas y medianas empresas. En la medida que el sector productivo se vuelva competitivo, se generarán las condiciones para incrementar el empleo.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ruiz, Álvaro, La Reconstrucción del Estado: una Agenda Tentativa, Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 2001, pp. 7-8.

Así, el Estado requiere recobrar la confianza ciudadana, fomentar la democracia y la transparencia de su gestión. Requiere rendir cuentas al mandante sobre los resultados de sus acciones y para lo cual le fueron delegadas potestades, generar información que sea útil para el desarrollo de las actividades privadas y proveer condiciones que permitan la ejecución de las actividades productivas.

Asimismo, es preciso introducir en este proceso de reforma la constante evaluación de objetivos, políticas y resultados, analizar la ejecución del presupuesto para concentrarse en la atención de las prioridades nacionales y fortalecer la colaboración coordinada con las instancias locales.

Por tanto, el objetivo de la reforma del Estado consiste en adaptarlo a las nuevas necesidades de la sociedad, las cuales son muy cambiantes y cada vez más diversas, complejas y fragmentadas. Los avances tecnológicos y la sociedad del conocimiento han creado nuevas oportunidades y expectativas, por ello los cambios son más rápidos que nunca, de forma que los Estados no pueden buscar todas las soluciones en el pasado, necesitan escuchar las demandas e innovar para encontrar nuevos derroteros.

En este sentido, la adaptabilidad del Estado a las nuevas condiciones supone la evolución de la administración pública, abordando un proceso de transformación sobre la base de una mejor definición de los servicios orientándolos hacia el ciudadano y al pleno aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

De esta forma, como consecuencia de la globalización económica y la revolución tecnológica surgen nuevos problemas y oportunidades que requieren un rol innovador del Estado para dar respuesta a esos desafíos. De hecho, no se trata de la ruptura de

un modelo sino de una evolución superadora que resulte funcional a las nuevas realidades y que reconcilie la economía y la sociedad.

Herramientas como los sistemas de comunicación en red, la transmisión de información vía correo electrónico, la firma electrónica y cuantos nuevos elementos puedan hacer más ágil la relación entre dependencias, órdenes de gobierno y con la ciudadanía, han de implementarse en todos los ámbitos fértiles para su aplicación.

“La revolución digital plantea un reto a la capacidad de respuesta gubernamental ante la creciente demanda social. El ciudadano pasivo es un concepto del pasado. El gobierno tendrá que enfrentar nuevas formas de participación pública en la toma de decisiones y deberá tener listos los canales para darles un seguimiento exitoso.”<sup>23</sup>

En este campo la relación gobierno-ciudadano se prevé directa y más exigente en términos de tiempo, dado que las tecnologías de información permitirán que cada ciudadano participe activa e inmediatamente en la construcción de las políticas públicas. La intención es que las instituciones hagan más con menos y, a la vez, fortalezcan la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación.

El Estado, a través de la Administración Pública, participa de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías integrándolas en sus procedimientos y objetivos con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia y legitimidad política. Esta integración responde a la actual relación con la sociedad a fin de aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente.

---

<sup>23</sup> Sotelo Abraham, El E-Gobierno: Estrategia para Innovación en el Gobierno Federal, NAFIN, México, 2001, p.1.

“En los últimos años los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general, están presionando para tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. Motivados por este interés, varios gobiernos están explorando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones para construir una democracia de mayor calidad, transformar profundamente la Administración y hacer la sociedad civil más responsable con sus compromisos públicos. Estas tecnologías, y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública. Las tecnologías abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas.”<sup>24</sup>

Esta tendencia a su vez “implica la transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales. De igual manera se modificarán las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno para que éste actúe más eficientemente en la prestación de servicios y en la administración de la información [...] Finalmente las relaciones gobierno-empresas serán también rediseñadas, buscando la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental.”<sup>25</sup>

Otro factor característico en la nueva configuración internacional y la relación Estado-Sociedad<sup>26</sup> es el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales a través de las cuales los ciudadanos participan activamente en diversos aspectos del ámbito público, incluso más allá de fronteras nacionales.

---

<sup>24</sup> Gascó, Mila, El Papel de la Administración, Institut de Governabilitat de Catalunya, España, 2004 p.1.

<sup>25</sup> Sotelo, op.cit., p.2.

<sup>26</sup> Si bien es un tema de relevancia y actualidad, en el presente estudio no se tratará al correr el riesgo de desviarse del objeto central.

## Conclusiones y Reflexiones

1) El Estado es tan antiguo como la sociedad, Ha existido desde que el hombre se ha agrupado en comunidad y perdurará mientras haya convivencia social, aunque se le dé un “apellido” que se derive del régimen político-económico predominante.

Sin embargo, no se puede reducir la concepción del Estado al sistema económico vigente, si bien es cierto que este aspecto es muy importante, no se debe ver al Estado simplemente como un medio para acumular riqueza.

Esto se fundamenta en que el Estado atiende también aspectos sociales, desde el bienestar de la población hasta el respeto a las reglas establecidas. Cuando algunos gobernantes han impulsado fuertemente ciertos modelos económicos que olvidan o ignoran estas cuestiones, han propiciado movimientos sociales que culminan con la caída del propio modelo que fomentaron.<sup>27</sup>

2) El Estado de Derecho es un calificativo empleado para definir a aquel que se basa en reglas legítimas en el ejercicio del poder público, de forma que los gobernantes deben desempeñarse de acuerdo con las normas aceptadas y definidas por la sociedad. Reconoce tanto las libertades y derechos de los ciudadanos como sus obligaciones, y con base en una constitución se regulan las relaciones entre éstos y el Estado.

3) Desde sus orígenes el Estado ha requerido las aportaciones de la ciudadanía para sobrevivir, son el sustento que le permiten al ente político actuar, sufragando desde su

---

<sup>27</sup> Ejemplo de estos movimientos son los suscitados con la Revolución Francesa y la caída del Estado Absolutista, las revoluciones rusa y cubana y la adopción del sistema al que le denominaron socialista (no es tema de este estudio discutir si realmente es socialismo).

gasto corriente, como el pago a la burocracia y la prestación de servicios de beneficio público, hasta la inversión en infraestructura y obra pública.

De esta forma se presenta la relación recíproca Estado-sociedad, puesto que si bien el primero se sitúa por encima, requiere que el segundo lo “alimente”, por tanto este último es quien tiene el derecho de ordenar las tareas que el órgano estatal lleve a cabo.

4) La economía y la política se encuentran “irremediablemente” vinculadas, por ello el estudio de una se relaciona automáticamente con otra. En este contexto, el Estado juega un papel básico en la economía, sea en cumplimiento de sus objetivos básicos: mitigar la escasez y el conflicto social, o bien, en su rol de regulador del mercado.

Influye tanto al requerir parte de las rentas de los particulares para financiar su operación, como al ejercer funciones de impacto directo en el mercado, prestar servicios y producir bienes de consumo; tales acciones inciden por ejemplo en los índices de inversión, el ahorro o la generación de empleos.

5) El Estado es interdisciplinario, no se le puede ver desde una perspectiva aislada, se deben fusionar las distintas visiones para evitar caer en parcialidades. Por ello, el análisis de su carácter financiero requiere de la convergencia de las distintas disciplinas. Al mismo tiempo, el campo de lo público tiene particularidades que lo distinguen de las acciones propias del ámbito privado, situación que se refleja claramente en las cuestiones financieras.

6) Ante el actual panorama mundial en el que el Estado se está adaptando a las nuevas condiciones e incorporando las ventajas de los sistemas tecnológicos, en México se ha

contemplado un programa de modernización del gobierno en el que se plantean como finalidades facilitar la implementación de la administración por objetivos, la creación de organizaciones más flexibles, el funcionamiento de estructuras menos piramidales y la creación de oficinas públicas más pequeñas y eficientes, con responsabilidades específicas y el compromiso de generar resultados.

7) El Estado es un reflejo de la sociedad e influenciado por los grupos dominantes. Actualmente diversos politólogos han realizado análisis sobre la importancia del Estado en una etapa en la que la economía y el mercado globalizados son referentes significativos más que en ningún otro momento, algunos han cuestionado si ya no tiene futuro el Estado, que se encuentra próximo a su extinción y se preguntan qué sigue, si es el fin de la historia y aspectos relacionados; otros, en cambio, argumentan que ante este escenario el Estado no desaparecerá y que la sociedad lo acepta como un mal necesario que irremediablemente prevalece como el que dispone las reglas del juego y vigila su cumplimiento; un grupo más se refiere al Estado como un prestador de servicios y generador de condiciones para el desarrollo de particulares, que tratan tópicos como la nueva gerencia y la atención al cliente al mas estilo puro empresarial.

Por tanto, la Teoría del Estado y la Ciencia Política tienen como tarea estudiar si son apropiados los nuevos modelos gerenciales, cuál es el futuro del Estado y de que forma se interrelacionará en los próximos años con la sociedad civil, recordando que ésta a fin de cuentas es el mandante supremo.

## II. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

El presente capítulo, tiene como propósito exponer el ambiente, las instancias y coordinación que se presentan en la Administración Pública Federal Mexicana, por tanto, es necesario revisar aspectos conceptuales como el Gobierno y la propia Administración Pública, la forma como se compone el Estado Mexicano y su estructura administrativa.

### II.1 Gobierno y Administración Pública

Definir al gobierno resulta menos complejo que el caso del Estado, pues el primero es tan sólo un ente que forma parte del segundo, el cual tiende el puente en su relación con la sociedad. Es un sistema ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales.

En su sentido etimológico, el gobierno es el timón, es quien se encarga de conducir al barco, es decir, a la sociedad, sin imponerle (en un régimen democrático) hacia dónde dirigirse, sino ayudarla a alcanzar lo que quiere lograr; es un medio para ejercer el poder de la sociedad, no es un fin en sí mismo, siguiendo el principio de consensuar objetivos en beneficio de todos.

El gobierno es el órgano encargado de ejecutar las funciones de bienestar social, regular y mantener el orden jurídico que lo constituye y representar políticamente a sus asociados. El gobierno tiene como finalidad la vinculación entre las demandas sociales y el Estado, (pues como algunos estudiosos del Estado señalan que ese ente se

encuentra por encima de la sociedad entonces se requiere un órgano de conexión que no permita que se rompa la unidad entre los individuos que lo conforman).

“El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad tanto civil como política”.<sup>1</sup>

Por ende, el gobierno es el ejercicio legítimo del poder ejecutivo, es un conjunto de instituciones que funcionan como el aparato mediante el cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad, a la vez que manifiesta la soberanía de la nación frente a otras.

El gobierno tiene la misión de hacer cumplir los mandatos constitucionales, de conocer las demandas de la sociedad, su problemática, así como dotarle de bienes y servicios que atiendan lo que emana de los individuos, es decir, cumplir con los fines propios del Estado.

El gobierno es una organización pública que recibe demandas, resuelve problemas y decide como priorizar los recursos. Gobierno implica dirigir y coordinar esfuerzos públicos y privados hacia metas comunes, tiene que poner énfasis en estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad obtenga resultados productivos. Gobernar es conducir sin excluir, escuchar sin marginar y decidir por acuerdo generalizado.

---

<sup>1</sup> Sánchez, op. cit., p.32.

En el caso de México, el gobierno federal se puede definir como “el poder público que emana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión, que son Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación”.<sup>2</sup>

La Administración Pública se encuentra ligada al gobierno, es el complemento de este, en un sentido orgánico el Gobierno es el cerebro, la administración pública es el cuerpo, el primero es la parte pasiva, la segunda es la parte activa.

Omar Guerrero cita en un análisis sobre la aportación de Carlos Juan Bonnín, el pionero del estudio de la ciencia administrativa, que “la administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, movimiento que ella misma es incapaz de imprimirse; es más, sin gobierno no hay administración, y admitiendo la inexistencia del gobierno, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad.”<sup>3</sup>

La ciencia administrativa entendida por Bonnín se enfoca en el espacio público y sus relaciones con lo privado, su objeto de estudio es la administración pública, no la privada, al ser una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, a la vez que da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

El autor francés señala que “si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administración, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y

---

<sup>2</sup> Sánchez, op. cit., p.33.

<sup>3</sup> Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, Ed. Harla, México, 1985, p.95.

de las cosas, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses, y por empleo de las cosas, es de su atribución.”<sup>4</sup>

En el siglo XIX, el politólogo Luis De La Rosa, pilar en el estudio de la administración pública en México, señalaba lo siguiente:

“Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.”<sup>5</sup>

Corresponde al gobierno la preservación de la sociedad como ente político, al Estado en sí, a las instituciones y los derechos civiles; la administración pública se enfoca en la satisfacción de necesidades de la sociedad.

---

<sup>4</sup> Íbidem, pp. 95-96.

<sup>5</sup> Idem, p. 276.

La administración pública es el medio por el cual el Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil, en los hechos concretos que causan un impacto en la ciudadanía. La administración pública es la forma en que se hacen visibles las funciones del Estado en cuestiones que lo ligan a la sociedad, como son la ejecución de políticas fiscales, aspectos de educación, salud y vivienda, legislación, dotación de bienes y servicios, seguridad pública, impartición de la justicia, etc.

La administración pública es el gobierno en acción, es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno que se encaminan a concretar los propósitos de éste, se rige por un sistema político y está ligada a las condiciones que imperan en el Estado, actuando como un instrumento de enlace de las demandas sociales para su revisión y solución. Es un agente administrativo encargado de propiciar condiciones de mejoramiento en los niveles de vida de la población.

Ricardo Uvalle señala:

“La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general...”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Uvalle, Ricardo, El Gobierno en Acción, IAPEM, México, 1997, p.34.

Omar Guerrero expresa:

“La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y progreso, crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarías, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria; todo aquello que la ciencia de la administración tiene como objeto de estudio.”<sup>7</sup>

Para el eficaz y eficiente desempeño de sus funciones que le ha depositado la sociedad, la administración pública debe formar personal capacitado para ejercer los puestos públicos ajenos a la corrupción, al soborno, a la apatía y a la ineficiencia, porque ello repercute en la vida cotidiana de la sociedad. La estructura de la administración pública debe estar sustentada en bases sólidas que le permitan dirigir y operar el cambio, es decir, contar con el respaldo de un aparato de gobierno adecuado.

La importancia de la administración pública radica en que tiene una misión y un compromiso con la vida pública, su contribución se dirige en favor de una vida justa y activa, se centra en la creación de condiciones óptimas de vida, es un estímulo en favor de la economía pública, su compromiso es con la equidad social y la prosperidad económica.

La administración pública opera a través de instituciones, las cuales se encargan de:<sup>8</sup>

- Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término.

---

<sup>7</sup> Guerrero Omar, op. cit., p. 277.

<sup>8</sup> Ayala espino, op. cit. p. 330.

- Estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico.
- Reducir la incertidumbre.
- Proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir, guían la interacción humana.

### La Administración Pública y el “Management Público”

Retomando lo señalado en el capítulo anterior respecto a la situación del Estado en el contexto mundial vigente, y una vez abordada la concepción de la Administración Pública, es preciso detenernos brevemente y mencionar el escenario actual y la tendencia predominante.

En un estudio que aborda el tema, Omar Guerrero expresa:

“El Estado globalizado es un Estado gerencial cuya agenda fundamental es económica y financiera, y que descarta u omite los asuntos de soberanía, de poder militar, de relaciones exteriores, de seguridad interior, de democracia, de partidos y de parlamentos. Y sólo trata de la salud y la educación como asuntos a procurar para evitar la sobrecarga de demandas y como impacto nocivo a la inflación. Se trata de una visión extraordinariamente generalizada de un aspecto extraordinariamente especial, de entre los muchos atributos que caracterizan al Estado y que son deliberadamente soslayado.”<sup>9</sup>

Dicho autor menciona que este enfoque económico ha sido promovido e implementado globalmente por organismos internacionales de tipo económico, quienes constituyen foros homologadores donde se ha engendrado un arquetipo gerencial privado cuyo

---

<sup>9</sup> Guerrero, Omar, El “Management” de la Interdependencia Global, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2002, p. 22.

rasgo esencial es su globalidad y se ha procreado un prototipo de "ciudadano" global que al tenor de la economía de mercado mundial funge como receptor de los bienes y servicios planetarios.

En el actual panorama globalizador, la privatización de las empresas públicas y la apertura de áreas anteriormente reservadas al Estado han influenciado que la administración pública adquiera una cultura novedosa y se le asignen nuevas funciones. A la vez, una práctica común ha sido la descentralización de actividades hacia las instancias subnacionales (en el caso mexicano a las entidades federativas y municipios) con el propósito de garantizar una mejor prestación de servicios y hacer que la Administración Pública esté en contacto con los "clientes".

A esta corriente económica neoliberal se le ha denominado la "nueva gestión pública" (del inglés new public management).

Este estilo gerencial propuesto principalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- consiste en que la Administración Pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente, que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado, y que se decrete la separación entre la política y la administración (policy y management).

El modelo de la nueva gestión pública se caracteriza por los siguientes rasgos:

- “Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.

- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.”<sup>10</sup>

Esta gerencia global diseñada con base en la orientación al cliente, está sumergida en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios y personifica un manejo público desregulado.

“La cultura orientada hacia los resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas establecidos y supone la confección de indicadores que facilita la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en término de los resultados. (...) Una gerencia orientada al cliente requiere que los productos y servicios que emanan de su actividad sean competitivos en el mercado, pues, aunque el establecimiento de la competencia no siempre ha sido posible ni oportuna, las reglas del mercado han sido positivas en los países donde se implantaron.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ibidem, p.29.

<sup>11</sup> Ibidem, p.30.

Este modelo es un reflejo de la globalización cuyo objeto es el de estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países y está construido con fundamentos provenientes de la cultura neoliberal anglosajona y naciones adeptas, como el Reino Unido, Australia, Canadá y Estados Unidos, pero quien se erige en el prototipo es Nueva Zelanda.

En este último se han establecido "áreas estratégicas de resultados" que se reflejan en "áreas claves de resultados" de los departamentos administrativos y agencias, y se establecen compromisos de desempeño entre el ministro y los titulares de cada uno de las entidades coordinadas. El mismo esquema ha sido implantado por el Reino Unido con los Acuerdos de Servicio Público, en los que se establecen indicadores de resultados para cada agencia y dependiendo de los logros alcanzados y las mejoras en la prestación de los servicios se le asigna su presupuesto para el próximo año.

## **II.2 Organización Política**

Las bases de la organización del Estado Mexicano se encuentran presentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

En su artículo 40 señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Unidos Mexicanos, México, 2003, p. 44.

Como se aprecia, la Constitución Política establece que la forma de gobierno del Estado Mexicano reúne cuatro características esenciales:<sup>13</sup>

- Es una república, puesto que la soberanía reside en el pueblo, personificado en el poder de la unión depositado en tres Poderes independientes que crean un equilibrio que evita la concentración del mismo en una sola persona u órgano. Estos poderes se renuevan por elección popular o por designación de los representantes del pueblo, de modo que ningún cargo es vitalicio.
- Es una república democrática, ya que se reconocen las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en la toma de decisiones que le afectan. Los representantes populares son electos por votación directa, libre y secreta. Aunado a esto, se considera el hecho de que el poder político debe residir en “los más” y no en “los menos”, es decir, en la mayoría, la cual se integra, para efectos electorales, con la mitad más uno de los votos de todos quienes tienen derecho a sufragar en la elección de que se trate (principio de mayoría absoluta).
- Es representativa, ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que el propio pueblo elija a un grupo de personas que lo representen y que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos de poder público.

---

<sup>13</sup> La forma de organización política se encuentra definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue formulada por el Congreso Constituyente de 1917 como órgano representante del pueblo de México, y por tanto plasmó los diferentes ideales presentes en el país. En artículo 135 de la propia Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para efectuar reformas a la misma con la aprobación de las dos terceras partes y, a su vez, por la mayoría de las legislaturas de los estados.

- Es una república federal, puesto que existen tres órdenes o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal. El Estado Federal posee dos tipos de normas, aquellas que rigen sobre todo el territorio y sobre todas las personas que habitan en él y aquellas que rigen únicamente en el territorio de cada una de las entidades (elaboradas por su propio Congreso) que integran el pacto de la Unión y sólo sobre las personas que habitan en el territorio de la entidad en cuestión.

De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea los órganos del Gobierno Federal y establece las bases para la validez de las constituciones locales, es la ley suprema y por ende las segundas no pueden contener disposiciones contrarias a sus normas.

Por tanto, las entidades federativas tienen elementos idénticos a los que integran el Estado Mexicano, es decir, se encuentran obligados a adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa; cuentan con poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y sus facultades son aplicables únicamente en su territorio.

El municipio libre es la tercera esfera de gobierno, el cual carece de un órgano legislativo propio, por lo que el Congreso Estatal crea disposiciones del orden común que regulan aspectos de la operación municipal y que rigen para todos los municipios de la entidad, aunque cada uno establece bases reglamentarias para la ejecución de esas leyes. Se constituye en el orden que interactúa directamente con la sociedad al tener a su cargo diversos servicios públicos como la seguridad pública, la regulación del tránsito y el alumbrado público.

### **II.3 División de Poderes**

La división de poderes es una teoría que ha sido adoptada por gran parte de las naciones en los últimos siglos, la cual tiene en *El Espíritu de las Leyes* de Montesquieu uno de sus principales pilares.

Este autor señaló que con base en la experiencia cotidiana todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercer la autoridad hasta el extremo; es pues una característica peculiar del ser humano. Por tanto, para prevenir tal abuso, es necesario limitar al poder con poder.

En este sentido, el Estado Moderno se ha orientado a integrar tres poderes en teoría con el mismo peso, es decir, que ninguno se encuentra por encima de los otros dos, ni dos funciones en un solo órgano porque ello tiende al absolutismo.

Para garantizar la libertad política de los ciudadanos se requiere que las funciones de los tres poderes se ejerzan por órganos independientes: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.

El primero tiene como tarea específica la sanción de leyes que determinen las reglas de convivencia social y política y definan el marco de acción en el que se desempeña el gobierno. Tiene un espíritu representativo, ya que en el se conjugan las diferentes filosofías existentes entre la ciudadanía.

Por su parte, el ejecutivo es el poder administrador, el que ejecuta o pone en vigencia las leyes y controla su cumplimiento. Es quien ejerce las funciones básicas que la

sociedad ha depositado en el Estado, tales como la seguridad pública, la gobernabilidad, el fomento a las actividades productivas y la superación de la pobreza.

En tanto que el judicial, es el encargado de la administración de justicia, desempeñado por jueces y magistrados destinados a la aplicación de las leyes definidas en intermediación entre particulares, en la interacción de éstos con los órganos del poder público o entre instancias de distintos órdenes de gobierno.

No obstante la concepción de que los tres poderes tendrán el mismo peso con diferentes responsabilidades, la experiencia mexicana nos ha mostrado la peculiaridad metaconstitucional, al igual que el resto de Latinoamérica, de que el poder ejecutivo es “*primus inter pares*” (el primero entre iguales). Diversas razones de índole histórica, económica, política y presupuestal han originado la preeminencia del Ejecutivo Federal, aún en la actualidad aunque si bien esta situación gradualmente se ha venido acotando.

En México, la base de la división de poderes se encuentra en el artículo 49 constitucional, el cual determina que el supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### PODER LEGISLATIVO

El artículo 50 constitucional señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73 constitucional<sup>14</sup> tiene, entre otras, facultades para:

---

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 64-70.

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, comercio, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, para expedir las leyes del trabajo y sobre vías generales de comunicación, salud y educación;
- Organizar las instituciones armadas y el servicio exterior; conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituirlo;
- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- Establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, y sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, entre otros;
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; y
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las orientadas al abasto y producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Conforme al artículo 52 constitucional<sup>15</sup>, la Cámara de Diputados se integra por 500 miembros: 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.<sup>16</sup> Los diputados son electos para un periodo de tres años.

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales se extrae al dividir la población total del país, según el último censo nacional de población, entre los distritos señalados. Para la elección de los 200 diputados conforme al principio de representación proporcional, se constituyen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, tomando en cuenta también el censo nacional de población.

Conforme al artículo 74 constitucional<sup>17</sup>, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Examinar y aprobar el proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación que cubrirá los egresos públicos;

---

<sup>15</sup> Idem, p. 52.

<sup>16</sup> En las últimas décadas se han efectuado reformas electorales que han permitido avanzar en la pluralidad del Congreso: en 1964 apareció la figura de representación de partidos; en 1977 la representación proporcional en la Cámara de Diputados: 300 diputados propietarios por igual número de distritos más 100 escaños de representación proporcional; en 1993 se amplía a 200 de representación proporcional, y en 1996 se aprueba la reforma con la que el Senado duplica su número de integrantes (de 64 a 128) en el que en cada entidad federativa se asigna un espacio para el partido con primera minoría y los otros 32 se distribuyen por el principio de representación proporcional.

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 70-72.

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlos; y
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, a fin de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

De acuerdo con el artículo 56<sup>18</sup> constitucional, la Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, de los cuales, en cada entidad federativa, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría que corresponde al partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos; los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Con base en el artículo 76 constitucional<sup>19</sup>, son facultades exclusivas del Senado:

- Aprobar la Ley de Ingresos de la Federación después de que se haya examinado en la Cámara de Diputados;
- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales;
- Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional;

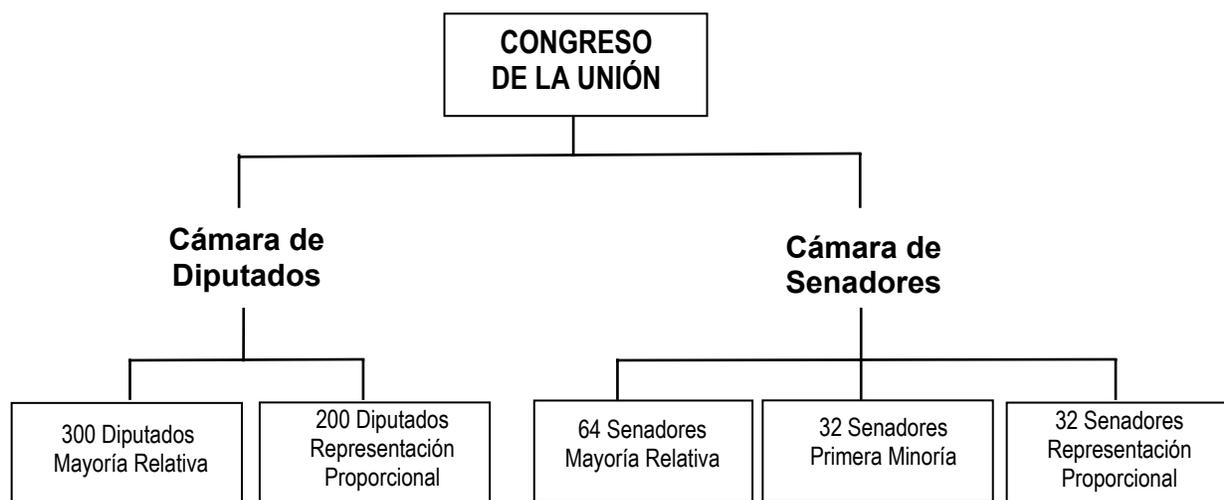
---

<sup>18</sup> Idem, p. 56.

<sup>19</sup> Idem, pp. 72-74.

- Cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado; declarar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones; y
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una terna que someta a su consideración el Presidente de la República; ratificar al Procurador General de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

ESQUEMA 1. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN



FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## PODER JUDICIAL

Conforme al artículo 94 constitucional<sup>20</sup>, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un consejo de la Judicatura Federal.

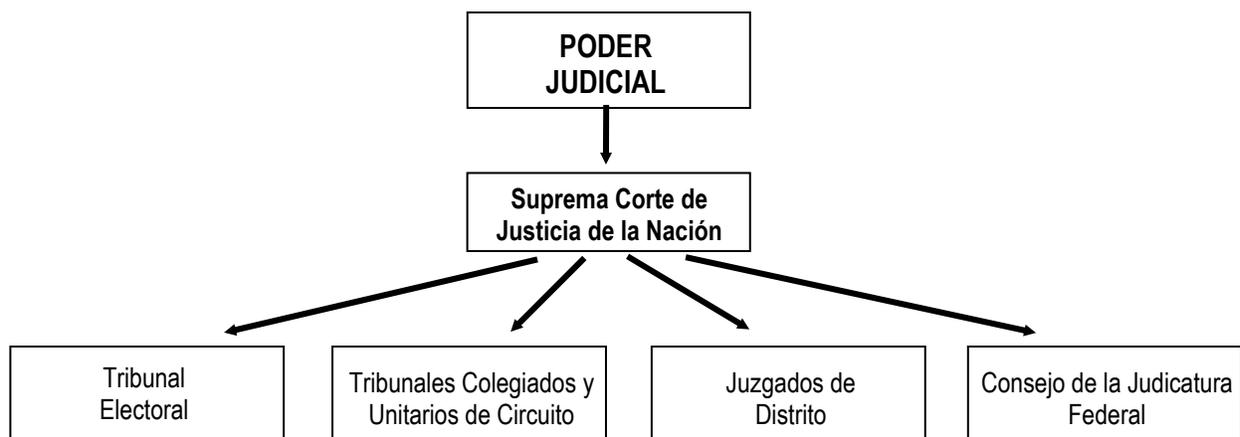
<sup>20</sup> Idem, p. 82.

La Suprema Corte de Justicia es el organismo superior del Poder Judicial, cuyas decisiones no admiten apelación, revisión o inconformidad. Ésta se compone de once ministros, los cuales duran en su encargo quince años, y como se ha mencionado, son propuestos por el Ejecutivo y designados por el Legislativo.

Según el artículo 105 constitucional<sup>21</sup>, le corresponde conocer los siguientes asuntos:

- De las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una entidad federativa, la Federación y un municipio, el Ejecutivo y el Congreso, un estado y otro, dos municipios de distintos estados, dos poderes de un mismo estado, y una entidad y un municipio de otro estado;
- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución;
- De los recursos de apelación en contra de sentencias dictadas en procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

ESQUEMA 2. CONFORMACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL



FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>21</sup> Idem, pp. 95-98.

## PODER EJECUTIVO

El depositario del ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es electo por votación mayoritaria relativa en todo el país, y entra en funciones, para un periodo de seis años, el 1º de diciembre posterior a la fecha de la elección (primer domingo de julio); el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso puede desempeñar nuevamente ese puesto.

De acuerdo con el artículo 82 constitucional,<sup>22</sup> para ser Presidente se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- Tener treinta cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, ni tener algún encargo en la Administración Pública Federal o ser Gobernador de algún estado, dentro de los seis meses anteriores al día de la elección.

Conforme al artículo 89 constitucional,<sup>23</sup> son facultades y obligaciones del Presidente:

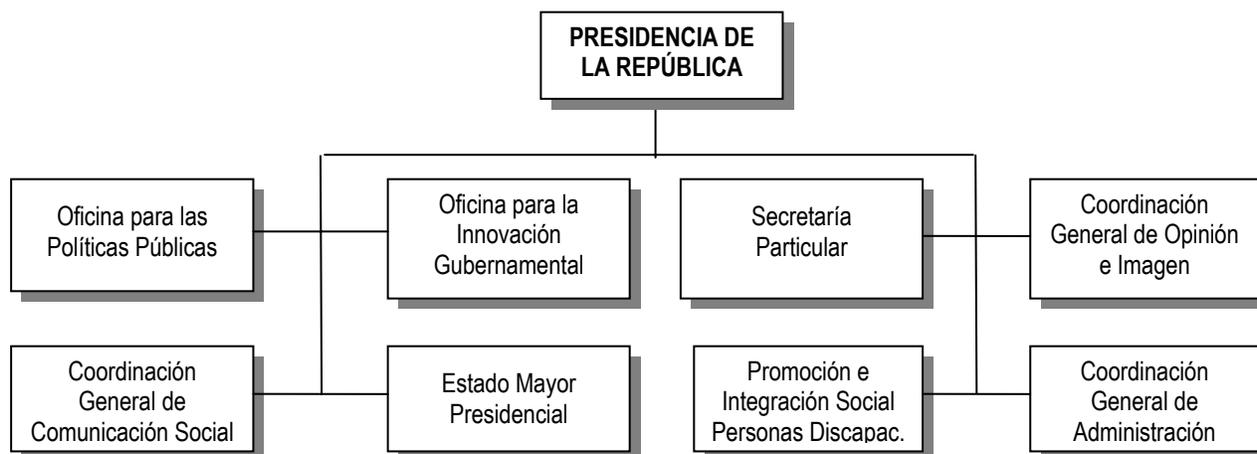
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho y demás funcionarios de la Administración Pública Federal;

---

<sup>22</sup> Idem, pp.76-77.

<sup>23</sup> Idem, pp. 79-80.

ESQUEMA 3. OFICINAS DE APOYO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



FUENTE: Portal en Internet de la Presidencia de la República: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

- Tener el mando de las fuerzas armadas;
- Dirigir la política exterior y la administración de los recursos y bienes de la Nación; y
- El derecho a veto y conceder indultos.

En el desempeño de sus funciones, el Presidente de la República se apoya en Secretarios de Estado que se encargan del despacho de las dependencias y de Directores Generales que conducen y administran las entidades públicas.

#### **II.4 Estructura de la Administración Pública Federal**

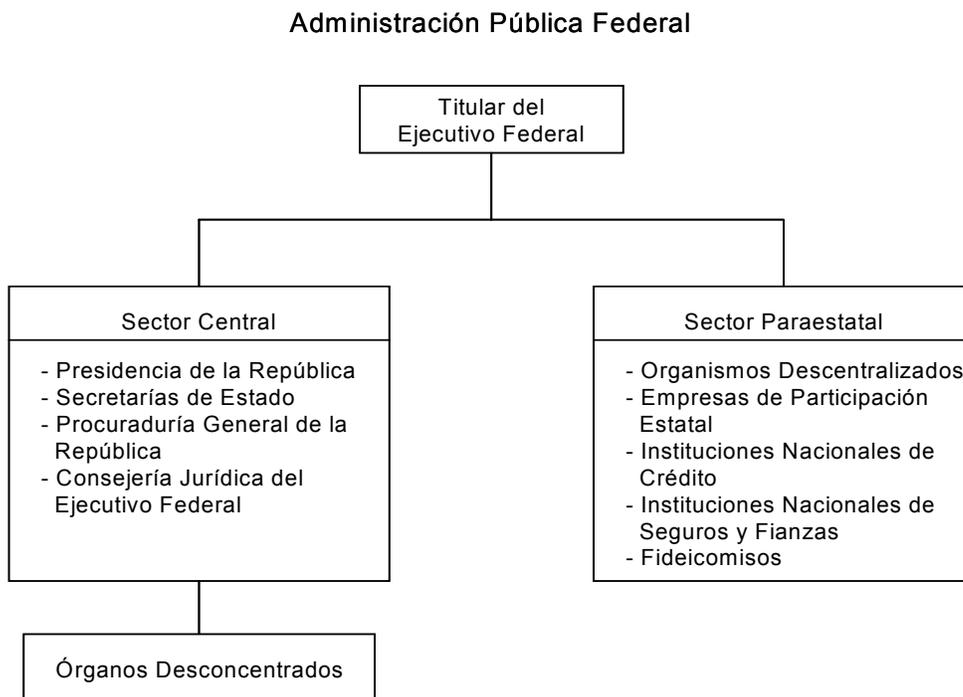
Con base en el artículo 90 constitucional “la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases

generales de creación de las entidades paraestatales y la intermediación del ejecutivo Federal en su operación.”<sup>24</sup>

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>25</sup>, establece que la Administración Pública Centralizada (sector central) se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Administración Pública Paraestatal (sector descentralizado) se compone por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

ESQUEMA 4. CONFORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>24</sup> Idem, p. 81.

<sup>25</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 30 de abril de 2003.

Las principales características que distinguen al sector central son:

- Dependen jerárquica y administrativamente del Presidente de la República;
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del titular del Ejecutivo;
- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder Ejecutivo;
- Carecen de patrimonio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos; y
- El Secretario del Despacho es nombrado y removido libremente por el propio titular del ejecutivo.

Secretarías de Estado vigentes (Dependencias del Sector Central).<sup>26</sup>

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| ➤ Gobernación  | ➤ Relaciones Exteriores               |
| ➤ Defensa Nacional   | ➤ Marina                              |
| ➤ Seguridad Pública  | ➤ Hacienda y Crédito Público          |
| ➤ Desarrollo Social  | ➤ Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| ➤ Energía  | ➤ Economía                            |
| ➤ Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | ➤ Función Pública                     |
| ➤ Comunicaciones y Transportes                                   | ➤ Educación Pública                   |
| ➤ Salud  | ➤ Trabajo y Previsión Social          |
| ➤ Reforma Agraria  | ➤ Turismo                             |

---

<sup>26</sup> Dado que el Presidente de la República es quien dirige la Administración Pública Federal, tiene facultad para proponer al Congreso reformas a la Ley Orgánica correspondiente, a fin de que la estructura de esta sea compatible con su plan de gobierno, así, por ejemplo, el Presidente Vicente Fox propuso al inicio de su gestión la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la reorganización de las de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y hace dos años se reestructuró la Secretaría de la Función Pública, (antes Contraloría y Desarrollo Administrativo). De hecho, hay quienes opinan que es una forma de “plasmear el sello personal”.

Los órganos desconcentrados son instituciones que cuentan con una forma de organización con autonomía administrativa pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Estas instituciones tienen facultades específicas para resolver asuntos de la competencia de su órgano central, siempre y cuando sigan los señalamientos de normatividad que éste último le dicta.<sup>27</sup>

El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.

Ejemplos de órganos desconcentrados:

Dependencia	Órgano Desconcentrado
Gobernación	⇒ Centro Nacional de Desarrollo Municipal
Hacienda y Crédito Público	⇒ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
Comunicaciones y Transportes	⇒ Comisión Federal de Telecomunicaciones
Energía	⇒ Comisión Reguladora de Energía
Economía	⇒ Procuraduría Federal del Consumidor
Medio Ambiente y Recursos Naturales	⇒ Comisión Nacional del Agua

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003.

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal presenta las siguientes características:

---

<sup>27</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, p. 256.

- Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, decreto o acto jurídico de derecho privado;
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, en parte o totalmente, según sea el caso, de la venta de bienes y/o servicios que constituyen el objeto de su actividad;
- Sus titulares son nombrados y removidos por el consejo de administración a propuesta del Presidente de la República;
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente de la República, sino de sus propios órganos de gobierno;
- No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del ámbito en que se desempeñan.

“Al 1º de agosto de 2003 las entidades del sector paraestatal suman 209, de las cuales 88 son organismos descentralizados, 101 son empresas de participación estatal mayoritaria y 20 son fideicomisos públicos.”<sup>28</sup>

Ejemplos de entidades paraestatales:

- |                             |   |  |
|-----------------------------|---|--|
| Organismos Descentralizados | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Petróleos Mexicanos</li> <li>• Comisión Federal de Electricidad</li> <li>• Lotería Nacional para la Asistencia Pública</li> </ul> |
|-----------------------------|---|--|

---

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, Relación de Entidades Paraestatales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 de agosto de 2003.



Fuente: Diario Oficial de la Federación, Relación de Entidades Paraestatales, 1 de agosto de 2003.

## II.5 Organismos Autónomos

Adicionalmente a la estructura descrita, el Estado Mexicano cuenta con organismos públicos autónomos, los cuales son instituciones dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, creados por ley para no depender de ninguno de los tres Poderes de la Unión, con el propósito de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones.

Para efectos presupuestales y contables, como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluye en el sector central.<sup>29</sup>

Ejemplos de organismos públicos autónomos son:

- Banco de México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Instituto Federal Electoral.

## **II.6 Sectorización Administrativa**

La sectorización de la Administración Pública Federal en México es un acto jurídico administrativo mediante el cual el titular del Ejecutivo determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado.

La sectorización administrativa surgió en México como una necesidad para controlar el gran número de entidades que conformaron el sector paraestatal en la década de 1980.

El alcance de la sectorización consiste en que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se erigen como unidades de coordinación que por sectores de actividad organizan a la Administración Pública Paraestatal con el propósito de garantizar el efectivo apego y desempeño de las acciones de las entidades.

Los objetivos básicos de la sectorización son:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, p. 255.

- Ordenar a la Administración Pública Paraestatal en sectores, esto es, en grupos de empresas u órganos que dependen en ciertos aspectos de una coordinadora de sector con el fin de lograr un mayor control de las entidades que la integran.
- Elevar la eficiencia de las entidades para fortalecerlas como instrumento básico del Estado como rector del desarrollo.
- Convertir a las entidades agrupadas en cada sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias.
- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

El agrupamiento de las entidades considera la afinidad entre sus objetivos y actividades respecto a las atribuciones y funciones de la dependencia que se determina como cabeza de sector.

En este contexto, existen tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

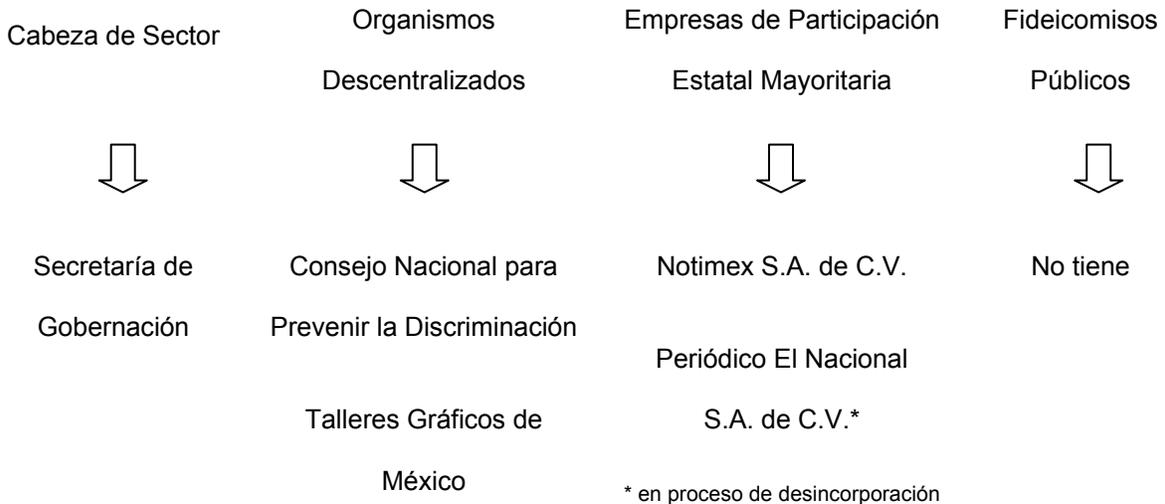
- Las dependencias de orientación y apoyo global, llamadas globalizadoras. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública son las únicas que se presentan en esta categoría.
- Las dependencias, que son coordinadoras o cabezas de sector, incluyendo a las dos arriba mencionadas, en calidad de coordinadoras de sus respectivos sectores.
- Las entidades agrupadas bajo una coordinadora de sector, tanto organismos descentralizados como empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

---

<sup>30</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, INAP-CONACYT, México, 1985, pp. 223 y 225.

## Ejemplo de la Sectorización Administrativa:<sup>31</sup>

### ESQUEMA 5. SECTOR GOBERNACIÓN



Fuente: Relación de Entidades Paraestatales.

## Conclusiones y Reflexiones

1) Por mandato constitucional, el Estado mexicano debe ser representativo, democrático y federal, sin embargo, en los hechos, durante el siglo XX no se cumplieron tales premisas: no fue representativo de toda la población, ya que se creó una elite gobernante que favoreció sólo a algunos sectores, teniendo muy poca participación real las mujeres, los indígenas, las clases urbanas trabajadoras, los campesinos, etc., constituyéndose éste en uno de los factores que impulsó el crecimiento de la brecha pobreza-riqueza.

En el mismo sentido, tampoco fue democrático, puesto que sectores como los mencionados no tuvieron real influencia en la toma de decisiones; además, como es

<sup>31</sup> En anexo se encuentra enlistado del sector Hacienda y Crédito Público. Para fines de simplificar la presentación se incluyó en este espacio el sector Gobernación.

popularmente comentado, existió un partido oficial que concentró el poder en los tres órdenes de gobierno de formas a veces ilegítimas, ilegales o como se le quiera definir.

No fue federal, puesto que el poder económico y político se centralizó un largo periodo, faltando políticas que promovieran el desarrollo del sur a la par de estados del norte del país, con excepción de algunos polos (turísticos o industriales). Prácticamente fue hasta la década anterior que se han descentralizado recursos a las entidades federativas y municipios para que ellos mismos decidan a que acciones se deben enfocar, al ser ellos quienes conocen mejor la problemática regional.

Por ello, es de vital importancia que el nuevo régimen consolide la vida democrática del país que respalde las garantías individuales, la convivencia de fuerzas políticas, la inclusión de los sectores marginados a la toma de decisiones, la participación ciudadana, la descentralización de recursos y funciones, entre otros aspectos, con el propósito de cumplir con las bases del Estado Mexicano.

Aunado a lo anterior, es necesario que se construya una real división de poderes, que evite las prácticas comunes en nuestro país de sumisión del Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo; pero, a su vez, que tampoco se rechacen las diversas iniciativas porque se pertenece a un partido político distinto al del Presidente de la República.

Mas aún con la creciente cultura de la rendición de cuentas, en este caso horizontal, que tiene como premisa básica el reconocimiento de una relación entre iguales y posiciones de poder equiparables. En un sistema de pesos y contrapesos los poderes se limitan y controlan mutuamente.

2) Como representante del pueblo, el Poder Legislativo tiene facultad para aprobar el Proyecto de Ley de Ingresos que le presente el Ejecutivo o modificarlo, en este contexto, debe ser el contrapeso ante el Presidente de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los impuestos, derechos y demás recursos con que contribuyen los ciudadanos para el financiamiento del Estado, de modo que no sea un factor que obstaculice el desarrollo económico en el país, pero a la vez permita obtener los insumos con los cuales pueda cumplir con los objetivos estatales.

3) La Administración Pública es el medio por el cual el Estado ejerce sus funciones y atiende las necesidades y problemática de cada uno de los sectores de la sociedad, fomenta el crecimiento económico, preserva el orden social, procura elevar el bienestar de la población, etc. Las acciones que la Administración Pública realice impactan directamente a la sociedad, por lo tanto, es de gran importancia que el cuerpo de funcionarios que la dirige se concientice de que los servicios que ofrece y los bienes que produce cuenten con un alto grado de calidad.

4) Ante el nuevo paradigma del management la Administración Pública ha adaptado diversos aspectos hasta hace poco característicos de la empresa privada, situación que ha impactado también en el escenario nacional: se habla de reducir costos, incrementar la eficiencia y la productividad, hacer más con menos, calidad en el servicio al “cliente”, entre otros.

Sin embargo, el autor no está totalmente de acuerdo con esta tendencia que en paralelo pugna por la reducción del Estado y la mayor libertad de acción del mercado

en la que se están perdiendo los valores políticos y el reconocimiento del ciudadano como tal. Es positivo tratar temas como eficiencia frente a una herencia de inoperancia y aparatos administrativos costosos y mejorar la imagen ante la sociedad.

No obstante, sería conveniente restituir el papel promotor del desarrollo nacional como un ente que se encuentre a la vanguardia y conduzca los destinos del país, y no dejar que las fuerzas del mercado sean las que marquen nuestro destino, más aún en un contexto globalizado en el que muchas empresas no tienen nacionalidad y se desempeñan en las regiones donde ven mejores condiciones para obtener beneficios, pero que se pueden mudar con facilidad cuando ya no lo consideran de esa forma, por ejemplo, el “boom” maquilador de la frontera norte y el posterior traslado a otras naciones con mano de obra más barato y menores regulaciones.

5) La organización de la Administración Pública Federal depende en gran medida del plan de trabajo del Presidente de la República, cada sexenio se crean, eliminan o fusionan dependencias, v.gr., Vicente Fox ha creado la Secretaría de Seguridad Pública, cambió de denominación la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Economía, y concentró las funciones básicas en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Asimismo, se crearon varias oficinas dependiendo de la presidencia al estilo anglosajón. Sin embargo, esto no ha considerado la normatividad que rige a la Administración Pública Federal, puesto que han establecido coordinaciones que sirven de enlace entre él y varias dependencias frente al principio de que los Secretarios de Estado son colaboradores directos del presidente; de igual forma varias oficinas realizan funciones que debiesen ser facultad de las dependencias.

6) No obstante que la sectorización administrativa surgió con el propósito de controlar el gran número de entidades que existió en los 80's, y ante la desincorporación de la mayoría de éstas que parece continuará, es un instrumento que debe prevalecer puesto que ha podido vincular al diseñador de las políticas (dependencias) con el ejecutor de las mismas (entidades).

Son pocas las entidades que no se encuentran sectorizadas, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que sus funciones abarcan más de un sector, en este caso en particular abarca áreas destinadas a la salud pública, prestaciones sociales para los trabajadores y centros deportivos y de esparcimiento.

### III LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA

En el mismo sentido que los capítulos anteriores, es conveniente conocer el ambiente hacendario que gradualmente nos interne en lo que concierne a las cuestiones referentes a la administración financiera.

De esta forma, sintéticamente se muestran los antecedentes del sector hacendario en México, los aspectos inherentes a la hacienda pública federal y la administración de los recursos financieros, así como la estructura de la secretaría encargada del despacho; acto seguido, se revisarán las principales funciones de las áreas cuya participación en la administración financiera es significativa.

#### **III.1 Antecedentes del Sector Hacendario**

Partiendo del México Independiente, el primer cimiento se encuentra el 8 de noviembre de 1821 cuando se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, pero no fue sino hasta el 16 de noviembre de 1823 que el Congreso Constituyente dio suma importancia a la Hacienda Pública al promulgar la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual facultaba a la Secretaría de Hacienda para administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

A fin de cumplir con sus atribuciones, la secretaría contaba con los siguientes departamentos:

- Departamento de Cuenta y Razón, creado para suplir a las Contadurías Generales.
- Tesorería General de la Federación, con el propósito de conocer y vigilar el estado de las rentas y gastos de la Administración.
- Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina.
- Contaduría Mayor, órgano de control bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la tarea de revisar los presupuestos y la memoria que anualmente reportaba la secretaría.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, le otorgaron a esta institución el carácter de Ministerio de Hacienda, situación que se modificó en 1852, al denominársele por vez primera Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que se le incorporó el manejo de la deuda pública.

Durante los siguientes 40 años, se le continuaron asignando a la dependencia otras funciones, como la rectoría de las Aduanas, la Casa de Moneda, Correos y la impresión de sellos.

En 1891, experimentó varios cambios, al incrementar sus atribuciones con la conducción del sector comercio (denominándosele Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio), pero prescindiendo del sistema de correos y la Casa de Moneda.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, encargada del registro, glosa y contabilidad, con el propósito fundamental de integrar la Cuenta

General de la Hacienda Pública. Asimismo, se renombró a la Tesorería General de la Federación como Tesorería de la Federación.

Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría, que asumió las funciones desempeñadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa; mientras que las atribuciones relativas a comercio se transfirieron a la recién creada Secretaría de Comercio.

En 1924, se expidió la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, que tiempo después originaría el Impuesto sobre la Renta, el principal gravamen del actual sistema impositivo.

En 1934, las atribuciones y facultades para la autorización del gasto pasaron de la Tesorería de la Federación a la recién creada Dirección General de Egresos.

En 1946, se aprobó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la cual las funciones de control y regulación que la dependencia desempeñaba se transfirieron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por otro lado, un año después se creó e incorporó la Procuraduría Fiscal.

En 1958, apareció una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual dispuso que las funciones relativas a inversiones pasaran a la Secretaría de la Presidencia, mientras que el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondía a la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Un cambio trascendental en las últimas décadas, se presentó con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, ya que se dispuso que la programación y presupuestación del gasto público federal fueran competencia de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dedicó a atender lo relativo a las políticas tributaria, de precios y tarifas, deuda pública y monetaria, así como las funciones de caja de la Federación, realizadas por la Tesorería, la coordinación fiscal con las entidades federativas y el control de las aduanas.

Un lustro después, con la nacionalización bancaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adquirió nuevas atribuciones en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, a la vez que dirigió el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Mientras tanto, la Secretaría de Programación y Presupuesto concentró funciones que se encontraban yuxtapuestas en tres dependencias: la programación del gasto público y de las inversiones (Secretaría de la Presidencia), la presupuestación del gasto corriente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y la programación y control de las entidades paraestatales (Secretaría del Patrimonio Nacional).

De esta forma, las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto abarcaban la elaboración de planes de desarrollo económico y social<sup>1</sup>, programación del financiamiento y la evaluación de los resultados de la gestión pública.

---

<sup>1</sup> Los antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran desde el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas (1934-1940); en el momento aquí referido se encuentra el Plan Global de Desarrollo de José López Portillo (1976-1982).

Con el propósito de fortalecer la cohesión de la política económica, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 21 de febrero de 1992, dispusieron la fusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto. De esta manera, a la secretaría se le confirieron atribuciones en materia fiscal, financiera, crediticia, programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica, convirtiéndose en la principal dependencia del Ejecutivo Federal.

Como producto de esta fusión, durante los años posteriores se llevaron a cabo diversos reacomodos en cuanto a la estructura orgánica, como la de las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y de Programación y Presupuesto que integraron la Subsecretaría de Egresos.

No obstante, un cambio relevante lo constituyó la creación del órgano desconcentrado del Servicio de Administración Tributaria, mediante decreto del 15 de diciembre de 1995 y entrada en vigor a partir de julio de 1997. Por lo anterior, el 30 de junio de 1997 se publicaron reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, propiciando la desincorporación de la Subsecretaría de Ingresos, con excepción de la Dirección General de Política de Ingresos que se adscribió a la Subsecretaría del Ramo.

Sin embargo, con base en las experiencias que se recogieron en varios meses, se consideró necesario que la dependencia siguiese manejando la política de ingresos, por lo que el 10 de junio de 1998 se publicaron reformas a los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria que reincorporaron a la Subsecretaría de Ingresos.

La dependencia no ha sido ajena a cambios durante la presente administración, aunque estos han sido menores respecto a los experimentados las décadas anteriores. En 2002, la Subsecretaría de Egresos fusionó las cuatro Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, permaneciendo dos y se creó la Dirección General Jurídica de Egresos; y en 2003 la Unidad de Servicio Civil, encargada entre otras cosas de llevar el padrón de los servidores públicos federales y determinar los tabuladores de sueldos y salarios, se incorporó a la Secretaría de la Función Pública.

### **III.2 Aspectos Básicos de la Hacienda Pública en México**

De acuerdo con Jacinto Faya Viesca, la hacienda pública es “la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc.”<sup>2</sup>.

Para Richard Musgrave “al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso–gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública, refiriéndose por tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios y el desarrollo”.<sup>3</sup>

Las funciones básicas del sector hacendario son dos: la obtención de recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país y la programación, administración y distribución de tales recursos entre los sectores de la Administración Pública para propiciar ese desarrollo.

---

<sup>2</sup> Faya Viesca, op. cit., p.1.

<sup>3</sup> Citado en Faya Viesca, op. cit., p.1.

## RECAUDACIÓN

El primer aspecto a revisar es la política de ingresos, la cual es un conjunto de decisiones, programas y acciones orientadas a la captación de recursos para el Estado y que incluye las políticas tributaria, no tributaria y de deuda pública.

La política de ingresos se puede definir como “el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado”.<sup>4</sup> Ésta integra a su vez a las políticas fiscal, tributaria y de precios y tarifas.<sup>5</sup>

La parte ejecutora de la política de ingresos es la recaudación, la cual consiste en la recepción de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; y en obtener recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos tanto internos como externos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 31 que “es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la

---

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal, p. 273.

<sup>5</sup> *Política Fiscal*: Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos, y de la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

*Política Tributaria*: Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado.

*Política de Precios y Tarifas*: Es el conjunto de normas, criterios, lineamientos y acciones que se establecen para regular y fijar la cantidad de ingresos provenientes de la venta de bienes y/o servicios que produce el sector público a través de sus dependencias y entidades. Se considera también en esta política los topes máximos y mínimos de precios y tarifas que establece el sector público a los particulares, por los citados bienes y/o servicios.

Fuente: ibidem, pp. 273-275.

Federación, como de la entidad y municipio en el que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>6</sup>

Resulta un tanto difícil precisar el origen de este precepto, hay quien afirma que en el antiguo Egipto existieron algunos tributos como gravámenes sobre los consumos y los réditos, lo mismo que en Grecia con un tipo de impuesto progresivo sobre la renta, e incluso en el imperio romano de Julio César; o quizás se encuentre en el sistema feudal inglés<sup>7</sup> que posteriormente se adoptó con sus respectivas evoluciones por los parlamentarios ingleses y franceses, el sistema constitucional estadounidense y la Constitución de Cádiz. Lo cierto es que en México se toma como un acto ordinario con el propósito de financiar los servicios públicos que provee el Estado, aunque esto no quiere decir que todos los ciudadanos cumplan con sus obligaciones fiscales.

En los estados occidentales modernos los impuestos constituyen cuantitativamente la fuente más importante de los ingresos públicos. La tarea del Estado de imponer contribuciones tiene sin duda gran importancia no solo por el monto económico que representa sino por la dificultad que representa vencer la resistencia de los ciudadanos a pagarlos.

No obstante, y aunado a la repercusión que tienen en la economía nacional, el Estado se ve obligado a vigorizar sus sistemas recaudatorios y a perfeccionar sus leyes impositivas, ajustándolos según sus políticas fiscales al momento histórico y a las circunstancias políticas, económicas y sociales.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Unidos Mexicanos, México, 2003, p. 38.

<sup>7</sup> En el sistema feudal inglés se disponía que el Rey tuviera lo suficiente para cubrir sus gastos, el derecho feudal le permitía recibir ciertos subsidios de sus vasallos para atender los gastos: lo que hoy se llaman ingresos del Estado en la Constitución británica entonces eran ingresos del Rey.

Para afrontar tal escenario, desde la edad media se desarrollaron reglamentos y principios orientados tanto a asegurarle al Estado una fuente de ingresos, como a poner límites que frenen posibles arbitrariedades del gobierno en turno. Por su parte, principalmente con los estudios de Adam Smith, evolucionaron los principios tributarios, entre los que se encuentran la proporcionalidad, precisión, comodidad y equidad, los cuales han penetrado en las estructuras financieras de las democracias occidentales.

Un rasgo característico de las naciones latinoamericanas, ha sido el evitar impuestos personales debido a la dificultad que representa hacer respetarlos. El atraso económico y social experimentado en la región, han sido factores que no han permitido la aplicación de mecanismos jurídicos y administrativos adecuados para formulación de leyes y ejecución de sistemas recaudatorios, similares a los vigentes en países con alto grado de desarrollo. Para fortalecer sus finanzas, en estos gobiernos se ha optado por impuestos sobre la venta y el consumo, que prácticamente resultan imperceptibles para el contribuyente que consume un bien o recibe un servicio; estos impuestos indirectos se ocultan en los precios de dichos bienes y servicios, se relacionan con las políticas de precios y salarios y en muchas veces se puede considerar injustos para el consumidor.

La política de ingresos tiene doble función, además de hacer llegar recursos al Estado sirve a éste para ejercer un control sobre las relaciones económicas, como para fomentar la redistribución sistemática de la riqueza. El aumento en las tasas de ciertas contribuciones orientadas a algunos sujetos económicos sirve al Estado para dirigir de forma indirecta ciertos renglones de la economía.

Jacinto Faya Viesca señala que:

“en las épocas de gran producción y flujo monetario, el Estado capta grandes cantidades de recursos de las rentas de los particulares. Esto propicia un control sobre el exceso de circulante y crea la posibilidad de invertir grandes cantidades adicionales en proyectos productivos y estratégicos, así como en renglones necesarios que se han denominado gasto social. En cambio, cuando se presenta una recesión, las rentas disminuyen, reduciéndose la captación de recursos por parte del Estado, lo que puede a la vez estimular la economía para mayores inversiones sociales.”<sup>8</sup>

Por tanto, la política de ingresos públicos en México tiene como eje central financiar el gasto público, no obstante, y con base en la orientación sectorial que presenta la Constitución Política como producto de la Revolución Mexicana, busca mejorar la distribución del ingreso entre las personas, al considerar el criterio de “progresividad” en las cargas fiscales, de manera que quién tenga ingresos más elevados contribuya progresivamente con una tasa mayor de impuestos. De esta forma, se intenta que el sistema fiscal sea justo con los núcleos de población de menores ingresos.

Los tributos se constituyen en la principal fuente de recursos para el Estado, son prestaciones obligatorias que exige en virtud de su potestad de imperio, dentro de los más estrictos cánones de la juridicidad, y que tiene como fines supremos la atención de los gastos públicos y el pleno cumplimiento de los objetivos políticos, económicos y sociales. Dentro de éstos los impuestos son los que tienen mayor relevancia, sin embargo, existen otros conceptos que gradualmente han aumentado su participación, como las contribuciones de mejoras.

---

<sup>8</sup> Faya Viesca, op. cit., pp. 32-33.

En nuestro país, otra forma de financiar las actividades del Estado se lleva a cabo a través del pago de particulares por la recepción de un bien o servicio de derecho privado, particularmente éstos se proporcionan mediante las entidades paraestatales. A continuación se enunciarán las diferentes modalidades que se presentan concretamente en el esquema de administración financiera para que el Estado Mexicano se allegue de recursos.

Conforme a las disposiciones jurídicas aplicables<sup>9</sup>, la recaudación es el proceso que se inicia con la recepción de fondos, de certificados especiales, valores y, en su caso, de bienes y servicios recibidos como dación en pago y por todos los conceptos que debe percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena. Aun cuando los ingresos se destinen a un fin específico, la recaudación se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las Oficinas que ésta autorice.

Los ingresos<sup>10</sup> que percibe la Federación se integran por Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras y aquellos Derivados de Financiamientos:

- De acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación<sup>11</sup>, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie, carga fiscal o tributo que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio y general a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala.

---

<sup>9</sup> Reglamento a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, art. 17; Código Fiscal de la Federación, art. 4.

<sup>10</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, art. 1.

<sup>11</sup> Código Fiscal de la Federación, art. 2.

- Los derechos<sup>12</sup> son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando se trate de contraprestaciones no previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- Los productos<sup>13</sup> son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
- Los aprovechamientos<sup>14</sup> son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
- Las aportaciones de seguridad social<sup>15</sup> son las contribuciones a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

---

<sup>12</sup> Ibid, art. 2.

<sup>13</sup> Ibid, art. 3.

<sup>14</sup> Ibid, art. 3.

<sup>15</sup> Ibid, art. 2.

- Las contribuciones<sup>16</sup> se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. Se determinan conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les son aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.
- Las contribuciones de mejoras son<sup>17</sup> establecidas por la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

TABLA 1. INGRESOS CAPTADOS EN 2003<sup>18</sup>  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	MONTO
Impuestos	809 425.8
Derechos	274 312.4
Productos	10 155.8
Aprovechamientos	89 775.1
Aportaciones de Seguridad Social	108 099.5
Contribuciones	91.3
Contribuciones de Mejoras	28.6
Otros	477 874.3
<b>TOTAL</b>	<b>1 769 762.7</b>

FUENTE: Estado de Ingresos Presupuestarios, Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003.

Nota: El rubro otros se refiere a los ingresos de organismos y empresas y los derivados de financiamientos

Es importante adicionar que al referirnos a la fuente del ingreso<sup>19</sup> se concibe el origen de los ingresos que obtiene el Estado para financiar el gasto público, tales como la renta nacional, creación de dinero y crédito externo.

<sup>16</sup> Código Fiscal de la Federación, arts. 2 y 6; SHCP, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, p.104.

<sup>17</sup> Código Fiscal de la Federación, art.2.

<sup>18</sup> Con el propósito de ilustrar al lector la relevancia que representa cada uno de los conceptos definidos en las finanzas públicas, se incorpora la presente tabla con las cifras correspondientes a los ingresos captados en 2003.

Asimismo, al hablar de participaciones de ingresos federales<sup>20</sup> se entiende aquellas asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

### CRÉDITO PÚBLICO

Para Leroy-Braulieu la deuda o empréstito público es:

“la facultad que tiene el Estado de procurarse el goce o la disposición de un capital ajeno, ya sea mediante la promesa de un reembolso a fecha fija, ya mediante una remuneración, que recibe de ordinario el nombre de interés, y cuya duración puede ser limitada o indefinida, ya mediante una y otra condición. Es decir, la deuda pública, en su ortodoxa acepción, tiene la naturaleza propia de un empréstito voluntario concertado con particulares, a breve a o largo vencimiento, sobre el mercado interior o exterior de capitales o del dinero.”<sup>21</sup>

En muchas ocasiones en el afán de satisfacer las necesidades y demandas sociales, frente a la problemática de que las rentas del trabajo y las contribuciones obligatorias no son sustento suficiente para financiar el gasto público, el Estado se allega de recursos adicionales recurriendo a ingresos provenientes de empréstitos que solicita dentro de su propio territorio o del extranjero.

---

<sup>19</sup> SHCP, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, p.178.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp.257-258.

<sup>21</sup> Citado en Faya Viesca, op. cit. p. 144.

En el caso de los créditos internos, éstos aumentan los recursos disponibles del Estado pero restan en la misma proporción a los particulares, de hecho, únicamente se efectúa un cambio o transferencia de la sociedad al sector público sin que se modifique el monto total de recursos financieros existentes en la nación. En cambio, cuando se obtiene un crédito externo si hay un aumento cuantitativo en las finanzas del país.

La deuda pública se ha convertido en un tema ríspido en el ambiente político moderno, ya que en diversas ocasiones se le ha relacionado con el financiamiento de guerras o para hacer frente a crisis económico-financieras causadas precisamente por endeudamiento desmedido que ha conducido a varias naciones a la bancarrota económica por el efecto multiplicador, principalmente en países en vías de desarrollo.

El rechazo a las políticas estatales de recurrir al financiamiento, principalmente externo, fue mayor en la época del liberalismo financiero, debido a que esta corriente trataba de fijar límites de absorción de deudas mediante una reglamentación excesiva que obligaba a que se precisara con exactitud el objeto de canalización o empleo de los recursos obtenidos.

Sin embargo, no se calificará este instrumento como algo bueno o malo, sino se trata de presentar esta modalidad como ingrediente de las finanzas públicas. Su importancia no radica en la simple adquisición y utilización de los recursos, sino como un mecanismo al servicio de los grandes fines estatales, como herramienta para regular la política económica y financiera, siendo además un sólido elemento de financiamiento para el desarrollo económico y social.

Expresa Jacinto Faya Viesca que:

“Cuando el Estado emplea los recursos de un empréstito para revitalizar y fortalecer ciertos sectores productivos de la economía nacional, por ningún motivo es posible hablar de una descapitalización. El capital nacional se conserva y se aumenta cuando el sector público y privado con inteligencia aplica una parte de sus rentas tanto a la conservación de sus propias actividades como a la inversión de renglones altamente productivos que optimicen y racionalicen la explotación productiva asegurando un uso permanente de sus plantas industriales y un acelerado empleo. Todo destino de nuestro empréstito público orientado a estabilizar los precios y a no permitir una inflación acelerada es uno de los caminos más inteligentes para conservar el capital nacional.”<sup>22</sup>

### PRESUPUESTACIÓN DEL GASTO

La segunda función básica del sector hacendario consiste en formular programas, tanto de inversión como de operación, para realizar actividades y proyectos vinculándolos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

En un sentido estricto, el presupuesto es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar sus gastos e ingresos. No obstante, ante las grandes necesidades económicas y sociales de las últimas décadas, el presupuesto representa un poderoso instrumento de política económica y de administración, al presentarse los gastos públicos como mecanismos indispensables en la estructuración de la economía nacional.

Ejemplo de lo anterior en el ámbito internacional, lo constituyen los gastos públicos vinculados con las guerras y los subsecuentes programas de reconstrucción, de los

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 148.

crecientes niveles de inflación y de la necesidad de que el Estado participe significativamente en los procesos económicos y sociales en diversas naciones.

La importancia del presupuesto radica en que se vincula directamente con la producción, distribución y consumo de un país; el Estado forzosamente tiene que definir sus grandes objetivos nacionales y decidir cuál será su política económica en estricto paralelismo a su política presupuestaria, de hecho, esta última es la expresión más acabada en lo formal y lo material de la política económica y social del propio Estado.

Así, es indiscutible que el presupuesto, al igual que la recaudación y el crédito público, constituye uno de los más poderosos instrumentos del Estado para ejecutar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social. En esta época, más que nunca, se utiliza el presupuesto como un eficaz medio para asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional.

El ciclo presupuestario se integra fundamentalmente por cuatro fases: preparación, sanción, ejecución y control. La primera de ellas concierne al Poder Ejecutivo, la razón se sustenta en que en él recae la facultad para formular el plan y programas de gobierno, y por ende, dada la estrecha vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, es éste el que dispone de los medios técnicos, recursos e información para elaborarlo. Es el presupuesto el documento elemental que establece las prioridades, precisa los objetivos económicos, políticos y sociales, y el que prepara el país que se pretende ser.

En México, la presupuestación comprende el proceso conducente a la preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual presenta la distribución del gasto

público por programas y actividades en la Administración Pública Federal. Este documento se inicia con la proyección y cálculo de los ingresos y egresos, considera las propuestas de las dependencias y entidades, y culmina con el análisis, modificación y autorización por parte de la Cámara de Diputados.

El término presupuesto indica todo lo referente a la suposición de lo que va a acontecer en un tiempo determinado, es decir, una predeterminación de las cifras sobre las bases de experiencia estadística de las operaciones de un gobierno en ejercicios anteriores.

El presupuesto público se elabora con base en la idea de control de gastos; los gobiernos hacen primero una estimación de los egresos que se hayan de originar debido a las necesidades públicas y después planean la forma en que podrán cubrirlas, estudiando la aplicación de los ingresos, que habrán de provenir de la recaudación fiscal, de la obtención de empréstitos y, como último recurso, de la emisión de papel moneda, sin embargo, esto último necesariamente generaría inflación.

Se diferencia del presupuesto privado en el sentido de que las empresas primero estiman sus ingresos, y sobre esta base predeterminar su distribución o aplicación, lo que ocasiona que la integración de su control presupuestal sea más compleja y difícil de solucionar.

En nuestro país el Presupuesto de Egresos comprende las previsiones de gasto público que habrán de realizar las instituciones de los tres poderes, incluyendo a las entidades paraestatales de control directo e indirecto, y los organismos autónomos.

Para la formulación del proyecto de presupuesto que habrá de someterse a la consideración de la Cámara de Diputados, los órganos incluidos en el mismo deben elaborar sus anteproyectos en vista de atender sus responsabilidades de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo establecido para la administración en turno, los cuales remiten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sujeción a las normas, montos y plazos que al efecto establezca dicha dependencia,<sup>23</sup> quien se encarga de integrar el documento que el Presidente entregue a la representación popular.

En el ámbito federal, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con la información siguiente:<sup>24</sup>

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

---

<sup>23</sup> Legalmente se determina que los Poderes Legislativo y Judicial elaborarán sus propios presupuestos y lo remitirán al Titular del Ejecutivo para que los integre al presupuesto general; sin embargo, en la práctica atienden las disposiciones técnicas y metodológicas que emite el Ejecutivo con el objeto de que sea congruente con las características de los propios de las dependencias y se ajuste a los tiempos de entrega. Respecto a los montos, existe la regla que determina que nunca serán menores a los asignados para estos poderes en el ejercicio previo.

<sup>24</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 19.

VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y

IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Cabe señalar que en México, actualmente, los presupuestos públicos presentan orientación funcional-programática, esto es, se forman en referencia a programas, subprogramas y proyectos, en base a la Nueva Estructura Programática (NEP) instaurada en el ejercicio de 1998.

La segunda fase, sanción, se refiere a la autorización por parte del Congreso, es cuando el presupuesto integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en los anteproyectos elaborados por cada dependencia y, atendiendo las disposiciones legales aplicables, se remite al Poder Legislativo para su análisis, discusión y aprobación. En este proceso corresponde a la Cámara de Diputados hacer las modificaciones que considere pertinentes a las políticas descritas en el proyecto recibido hasta lograr el consenso de la mayoría de los representantes, una vez alcanzado se publica el documento en el Diario Oficial de la Federación.

TABLA 2. GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN 2003<sup>25</sup>  
(Millones de Pesos)

RAMOS Y DEPENDENCIAS	MONTO
Legislativo	5 576.0
Judicial	17 732.1
Instituto Federal Electoral	11 096.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	574.9
Presidencia de la República	1661.8
Gobernación	3 990.4
Relaciones Exteriores	3 444.2
Hacienda y Crédito Público	21 786.2
Defensa Nacional	22 831.5
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	41 782.7
Comunicaciones y Transportes	23 124.3
Economía	5 403.5
Educación Pública	106 355.1
Salud	20 867.0
Marina	8 899.2
Trabajo y Previsión Social	3 150.7
Reforma Agraria	2 758.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	17 404.2
Procuraduría General de la República	7 154.3
Energía	17 569.0
Aportaciones a Seguridad Social	114 365.4
Desarrollo Social	18 977.5
Turismo	1 458.9
Provisiones Salariales y Económicas	3 297.2
Función Pública	1 164.4
Tribunales Agrarios	533.6
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	814.6
Seguridad Pública	7 067.2
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	66.9
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7 935.8
Aportaciones Federales a Estados y Municipios	275 534.5
<b>SUBTOTAL</b>	<b>774 376.8</b>
Entidades de Control Presupuestario Directo	522 494.4
<b>TOTAL</b>	<b>1 296 871.2</b>

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003.

Nota: Las Entidades de Control Presupuestario Directo son IMSS, PEMEX, CFE, ISSSTE, LFC, CAPUFE y LOTENAL, las restantes no se incluyen en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>25</sup> Como ejemplo del resultado del proceso de presupuestación descrito, se presentan los recursos ejercidos en 2003 en clasificación administrativa. Cabe señalar que existe un amplio universo de tablas y listados en el Presupuesto de Egresos además en clasificaciones programática, funcional económica y por objeto del gasto.

Una vez que el presupuesto fue aprobado y decretado, procede su ejecución. En nuestro país se encuentra descentralizado el ejercicio del gasto, es decir, que la Secretaría de Hacienda, a través de la Tesorería de la Federación, ministra a cada institución los recursos asignados conforme al monto y calendario estipulado en el presupuesto.

Como se ha mencionado, la ejecución está ligada al presupuesto por programas, con lo cual se pretende dar flexibilidad al manejo de los recursos con la finalidad de que las dependencias y entidades los administren en aras de cumplir objetivos, funciones y metas específicas.

En el marco de la sectorización administrativa, las dependencias coordinadoras de sector están facultadas para autorizar las ministraciones de fondos de las entidades paraestatales coordinadas. En consecuencia, las secretarías formulan y envían a la Tesorería las órdenes de pago denominadas “cuentas por liquidar certificadas”.

La última fase, control, tiene como fundamento principal evitar la malversación de los fondos públicos. Se impone con la finalidad de vigilar la real y estricta aplicación de los recursos para los fines originales y autorizados, así como tratar de impedir y descubrir las desviaciones delictuosas. Si bien en la actualidad se manejan principios orientados a la gestión eficiente de los servicios públicos orientada a resultados, no se puede negar que en el fondo el objetivo esencial del control de las operaciones del gasto está dirigido a evitar la corrupción administrativa.

En México el control presupuestario se presenta en dos modalidades: durante la ejecución y *a posteriori*. La primera es ejercida por la Secretaría de la Función Pública,

auxiliada por los órganos de control interno en cada una de las dependencias, entidades y demás instituciones que componen el ámbito público; éstos realizan auditorías financieras y de gestión de manera aleatoria con objeto de emitir observaciones que coadyuven a la correcta aplicación de los recursos.

La segunda compete a la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico autónomo auxiliar del Poder Legislativo encargada del examen de la ejecución presupuestaria, principalmente con base en lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Informe de Avance de Gestión Financiera,<sup>26</sup> sin embargo, también puede solicitar la documentación comprobatoria (contratos, facturas, etc.), revisar los libros contables y demás que considere necesarios para su análisis. Los resultados de su revisión se entregan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que, según lo detectado, requiera la comparecencia del encargado del despacho o bien se apliquen las sanciones respectivas, y principalmente, con objeto de que se presente al pleno de la Cámara de Diputados para que efectúe la evaluación de las políticas, acciones y resultados de la gestión pública.

#### Principios Generales de la Hacienda Pública:

Con el propósito de sentar las bases que guíen la administración de los recursos financieros y apoyen a las instancias participantes desde la programación hasta la ejecución, se dispone de cinco principios generales de la hacienda pública, a saber:

---

<sup>26</sup> La Cuenta Pública contiene información integral de un ejercicio fiscal, es decir, anualizada con datos definitivos; en México existe desde el siglo XIX por lo que ha experimentado una larga evolución. El Informe de Avance de Gestión Financiera se presentó por primera ocasión en 2001 y contiene información correspondiente al primer semestre del año precisamente para exponer el avance al momento, sin embargo, sus datos provienen de cortes mientras que los de la primera emanan de los cierres contables.

- Anualidad.- No obstante que en México la administración y control de los recursos son acumulativos, el ejercicio de la captación y erogación se maneja con periodicidad anual, que inicia el 1º de enero y culmina el 31 de diciembre, a lo cual se ajusta la ejecución de los programas y sus metas.
- Unidad.- Consiste en que hay un solo presupuesto, siendo exigible a fin de apreciar con exactitud la relación entre las obligaciones del sector público y los recursos que se emplean para su cumplimiento.
- Universalidad.- Radica en que todos los gastos deben estar considerados y autorizados en el presupuesto, quedando prohibido pago alguno que no esté consignado en él.
- Cobertura del Gasto.- Se debe definir el tipo y fuente de los recursos para el financiamiento de los presupuestos, toda previsión de gastos implica el estudio de su financiamiento.
- Equilibrio Presupuestario.- A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso.

### **III.3 Administración de los Recursos Financieros**

Recapitulando algunos aspectos ya descritos, en términos organizacionales en la administración financiera se distinguen los siguientes niveles.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de globalizadora, lleva a cabo tres tipos de tareas básicas en el ámbito de su competencia:

- Normativas, en virtud de que es un órgano de autoridad;

- De vigilancia y control global, en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del sector público; y
- De apoyo y asistencia técnica, para habilitar a las dependencias en su papel de coordinadoras de sector.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, bancaria, cambiaria, de precios y tarifas del sector público, así como de estadística, geografía e informática, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de los mexicanos.

Con base en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>27</sup> corresponde a la dependencia, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo;
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, incluyendo la Ley de Ingresos de la Federación;
- Manejar la deuda pública de la Federación;
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario;

---

<sup>27</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit.

- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos;
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales;
- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;
- Proyectar y calcular los egresos de la Administración Pública Federal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional, asimismo, formular el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades;
- Formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación; y
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Por su parte, cada coordinadora de sector tiene a su cargo tutelar las acciones de las entidades coordinadas, vigilar que exista concordancia entre los objetivos y metas individuales de las paraestatales con los generales del sector actividades en torno a la planeación, programación, presupuestación, evaluación y vigilancia.

Como se ha referido, las entidades paraestatales constituyen el tercer ámbito en la sectorización, es donde la Administración Pública realiza sus funciones operativas: la producción de bienes y la prestación de servicios, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que ejercen las dependencias.

En el marco de la sectorización las entidades no pierden su personalidad jurídica ni su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, sin embargo, se obligan a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector, así como a seguir las directrices y lineamientos que emita la dependencia globalizadora.

#### **III.4 Estructura Básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, esta dependencia dispone de un secretario encargado del despacho, apoyado directamente por cuatro oficinas, tres subsecretarías (hacienda y crédito público, ingresos y egresos) y dos divisiones especializadas (tesorería y procuraduría fiscal), además de la oficialía mayor. La estructura básica es la siguiente:

##### Secretario del Ramo

- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
- Unidad de Inteligencia Financiera
- Unidad de Comunicación Social y Vocero
- Coordinación General de Tecnologías de Información y Comunicación

##### Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

- Unidad de Crédito Público
- Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública

- Dirección General de Banca de Desarrollo
- Unidad de Banca y Ahorro
- Dirección General de Seguros y Valores
- Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda

#### Subsecretaría de Ingresos

- Unidad de Política de Ingresos
- Unidad de Legislación Tributaria
- Coordinación General de Estudios y Tratados Internacionales

#### Subsecretaría de Egresos

- Unidad de Inversiones
- Unidad de Política y Control Presupuestario
- Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública
- Dirección General de Programación y Presupuesto “A”
- Dirección General de Programación y Presupuesto “B”
- Dirección General Jurídica de Egresos

#### Procuraduría Fiscal de la Federación

- Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
- Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos
- Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros
- Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones

#### Tesorería de la Federación

- Subtesorería de Operación
- Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo

- Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores
- Dirección General de Procedimientos Legales
- Dirección General Adjunta de Administración de Cartera y Activos No Monetarios

#### Oficialía Mayor

- Dirección General Recursos Financieros
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores
- Dirección General de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial

### ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

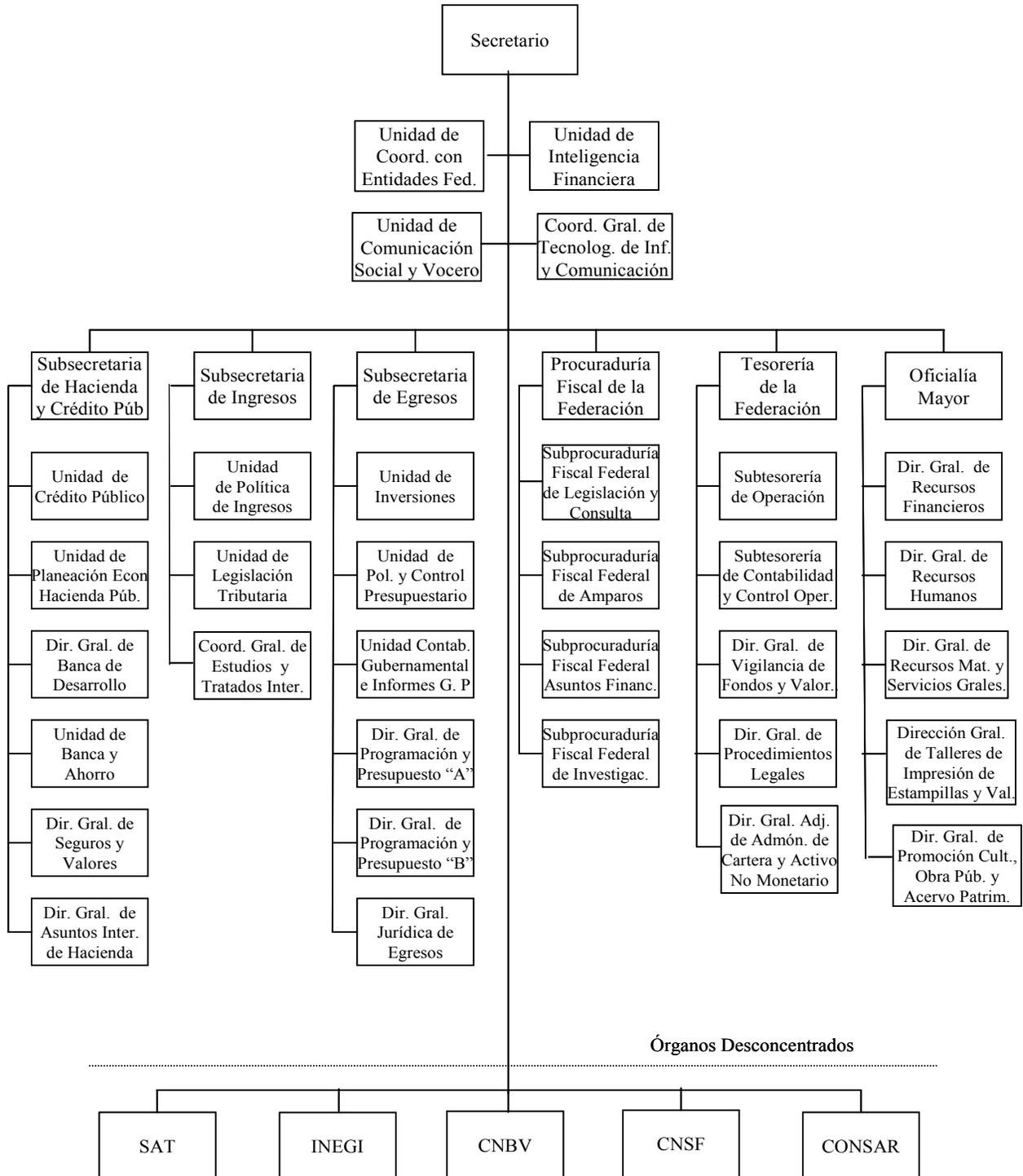
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1996. Ha sido objeto de reformas publicadas en el mismo medio conforme a las fechas siguientes: 24 de diciembre de 1996, 30 de junio de 1997, 10 de junio de 1998, 16 de octubre de 2000, 22 de marzo de 2001, 30 de abril de 2001, 24 de diciembre de 2001, 31 de julio de 2002, 23 de enero de 2003, 17 de junio de 2003, 7 de mayo de 2004 y 28 de mayo de 2004.

ESQUEMA 6. ORGANIGRAMA DE LA SHCP



Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En lo que se refiere al objeto de estudio de la presente investigación, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal -*SIAFF*-, conviene revisar brevemente las áreas encargadas de su coordinación al interior de esta dependencia.

La instancia responsable del sistema es la Tesorería de la Federación, a la cual, con base en el Reglamento Interior de la Secretaría, le competen entre otros asuntos:

- Instrumentar y mantener permanentemente actualizado el SIAFF, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y de las demás dependencias, además de concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal para fortalecer los procesos de planeación, programación, presupuesto y de programación financiera, así como de control y evaluación financiera.
- Emitir los criterios, lineamientos, procedimientos y demás disposiciones para que las dependencias incorporen al SIAFF sus registros financieros.
- Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada, así como establecer, de manera compatible con el SIAFF los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales.
- Formular liquidaciones de créditos fiscales que tenga radicados, y otros créditos o derechos pecuniarios a favor del Gobierno Federal que deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra autoridad competente.

- Hacer los pagos autorizados, de manera compatible con el SIAFF, que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades.
- Requerir y llevar, a través del SIAFF, la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos, egresos e inversiones.
- Recibir, solicitar y manejar, a través del SIAFF, la información presupuestal, contable y financiera que proporcionen las dependencias y entidades.<sup>28</sup>

En apoyo a la generación de información financiera, coparticipa la Subsecretaría de Egresos, principalmente a través de dos instancias referente a la emisión de la normatividad para el registro de las operaciones presupuestarias: la Unidad de Política y Control Presupuestario, por lo que se refiere a la programación y ejecución del gasto, y la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, en cuanto al registro de los diferentes movimientos financieros.

A la primera le corresponde:<sup>29</sup>

- Coordinar la formulación de las políticas de gasto público federal, y determinar los niveles de gasto requeridos para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.
- Expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y el presupuesto, en los niveles sectorial, institucional y regional.

---

<sup>28</sup> Como se observa, en la Tesorería de la Federación se da vasta relevancia a la operación del SIAFF, dado que es un tema central en las competencias que el Reglamento Interior le determina. Sin embargo, como se expondrá posteriormente, la actual operación se limita prácticamente a los pagos presupuestarios.

<sup>29</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, art. 63.

- Integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consolidando los programas y presupuestos sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y compatibilizando el nivel de gasto global con los requerimientos presupuestarios.
- Normar la calendarización de los programas y presupuestos e integrar los calendarios del ejercicio global físico y financiero, considerando la capacidad de ejercicio y la disponibilidad de fondos.
- Definir el sistema de información que asegure los elementos necesarios para el seguimiento del ejercicio de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades.

Por su parte, a la segunda compete, entre otros asuntos:<sup>30</sup>

- Establecer el sistema de contabilidad gubernamental que deben aplicar los centros contables de las dependencias y entidades, y vigilar el adecuado funcionamiento y la aplicación del mismo.
- Determinar la forma y los términos en que los centros contables deberán proporcionar la información financiera, presupuestaria y de otra índole que permita el seguimiento de las operaciones que incidan en la Hacienda Pública Federal.
- Llevar a cabo la consolidación presupuestaria y contable gubernamental y emitir los estados financieros, presupuestarios y económicos del sector público federal, a efecto de integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Avance de Gestión Financiera y demás informes en materia de contabilidad gubernamental.

---

<sup>30</sup> Ibidem, art. 64.

## **Conclusiones y Reflexiones**

1) Todos los países cuentan con una Secretaría de Hacienda u homólogo, v.gr., Estados Unidos tiene al Departamento del Tesoro, Francia al Ministerio de Economía, Finanzas e Industria, España al Ministerio de Economía y Hacienda o Australia al Ministerio de Finanzas. Esta función es básica en todo Estado, puesto que para llevar a cabo sus tareas necesitan allegarse de recursos y establecer normas de ejecución del gasto, por lo que no existe ningún país que carezca de un órgano que se encargue de la administración financiera.

De esta forma, y si bien jurídica y formalmente tienen el mismo peso, se puede calificar a la dependencia como la más importante (por lo menos actualmente en México) al agrupar ramas esenciales como la política de ingresos, la administración de la deuda pública, la planeación presupuestaria, la administración de los fondos públicos, la política de precios y tarifas del sector público, la regulación bancaria, la planeación de desarrollo económico y social, entre otras.

2) Asimismo, se justifica la existencia de una dependencia que concentre la política hacendaria en México, la experiencia nos ha mostrado que por cuestiones prácticas y coordinación, no se pueden separar las políticas de ingresos y gasto, principalmente, como cuando se transfirió la última a la Secretaría de Programación y Presupuesto, o cuando se facultó al órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria no solo para gestionar la recaudación sino también para conducir aspectos sobre la política de ingresos. Es relevante que todas estas actividades se asignen a una misma institución, de forma que se procura el desempeño coordinado de tales actividades.

Estas dos ramas, junto con las referentes al crédito público y fondos federales, deben permanecer unidas a fin de un mayor control de los recursos públicos y contar con los elementos para la planeación y programación.

Sin embargo, esto propicia que exista una “super secretaría”, que se concentre demasiado poder en una dependencia, lo que implica que el Presidente designe para el despacho de esta secretaría a un colaborador de toda su confianza aunque no cumpla con el perfil adecuado, o viceversa.

3) No obstante que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una entidad globalizadora que administra los recursos de todo el sector público federal, dada la descentralización en el ejercicio del egreso, cada dependencia cuentan con áreas que se encargan de administrar su patrimonio y planear-programar-presupuestar sus actividades anuales.

Existen oficinas en el sector paraestatal que prácticamente realizan funciones similares a las de la secretaría mencionada en su ámbito de competencia, ya que administran ingresos y egresos y pueden emitir deuda, claro está, bajo la supervisión de dicha secretaría, y en ocasiones del Congreso de la Unión.

4) Los recursos tributarios que el Estado, en pleno ejercicio de su soberanía, exige a los particulares<sup>31</sup>, son la principal fuente de ingresos con los cuales sufraga los gastos públicos y cumple sus funciones. Todas las actividades productivas que se desarrollen en el país, sean ejercidas por personas físicas o morales, se constituyen en la base de

---

<sup>31</sup> En México, aún la mayoría de los ingresos de origen petrolero, que constituyen alrededor de la tercera parte de los ingresos públicos, se pueden considerar en su mayoría como tributos, debido a los diversos impuestos y derechos que la Federación “cobra” a la empresa pública Petróleos Mexicanos.

la generación de ingresos para el Estado. El Impuesto sobre la Renta (ganancias), el Impuesto al Valor Agregado (consumo) y los impuestos y derechos relacionados con las actividades energéticas son las principales fuentes de ingreso del Estado mexicano.

El gobierno federal debe reflexionar e idear nuevas opciones para cubrir el Presupuesto de Egresos, debido a que las finanzas públicas se encuentran sujetas en gran medida a los ingresos petroleros, por lo que cada baja en los precios de la mezcla mexicana de exportación repercute drásticamente en el gasto público. Otro aspecto es que la empresa requiere recursos para ampliar la base productiva para poder satisfacer las necesidades internas de petrolíferos y petroquímicos y no tener que recurrir a importaciones que finalmente repercute en el precio pagado por los consumidores, situación que a su vez se ve afectada por el régimen fiscal de que es objeto.

5) La recaudación se ejerce por los tres ordenes de gobierno aunque con distintas competencias, por ejemplo, al federal conciernen los impuestos sobre la renta y al valor agregado mencionados, al estatal corresponden los impuestos sobre nómina y hospedaje, y al municipal le toca el impuesto predial sobre bienes inmuebles.

Por otra parte, es necesario comentar que en materia de crédito público, el nivel federal puede acceder a financiamientos internos y externos, mientras que los estados y municipios únicamente están en posibilidad de contratar deuda en el mercado nacional.

6) Un aspecto que no está considerado en la legislación federal se refiere a ¿qué sucede en el caso de que no haya consenso en torno a un presupuesto de egresos?, es decir, que un proyecto no alcance la mayoría en la Cámara de Diputados para su aprobación; situación posible en los años recientes en que ningún partido cuenta con la

mayoría absoluta, recordemos que el Presidente de la República, quien tiene facultad de veto, solicitó a la Suprema Corte de Justicia la revisión de varias partidas de gasto del presupuesto vigente.

A diferencia del esquema federal, algunas entidades federativas, como Jalisco, contemplan este panorama y disponen en su marco jurídico que en caso de que al 31 de diciembre no se haya aprobado el Presupuesto de Egresos, se empleará el ejercicio el año anterior. Por tanto, es preciso que el Congreso de la Unión legisle al respecto.

7) En México existe un amplio consenso político y social en torno a la descentralización administrativa y financiera, incluso algunos analistas han mencionado este aspecto como una cuestión democrática orientada a transferir recursos directamente a los gobiernos locales. Ante esta necesidad, se creó el mecanismo denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>32</sup>, el cual ha propiciado que las entidades federativas cuenten con mayores recursos a través de la descentralización fortalecida en las últimas dos décadas, reflejo de ello es que los 32 gobiernos están adheridos al mismo.

Los municipios también se han beneficiado con este sistema, sin embargo, tal beneficio ha sido diferenciado al corresponderle mayores ingresos a aquellos en los que se llevan a cabo determinadas actividades.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> “Tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.” SHCP, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, p. 107.

<sup>33</sup> Tal es el caso de aquellos municipios en cuyo territorio se efectúan actividades portuarias, petroleras, puentes internacionales y aduanas. La razón es que son actividades gravadas con algún impuesto federal y bajo el esquema de coordinación fiscal se otorga una participación directa a la instancia municipal en la que se genera.

8) El gasto público es prácticamente la actividad más importante de la administración financiera de un Estado y la columna vertebral donde se expresa el auténtico proyecto de gobierno y donde se contiene la mayoría de los intereses de la nación. Como se ha referido, en México el presupuesto es programático, esto es, que las asignaciones se determinan con base en el desarrollo de los programas presentados por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo y se establecen objetivos y metas, junto con la perspectiva del impacto y beneficio público que se pretende alcanzar.

9) En el presupuesto se distinguen tres orientaciones del gasto: el desarrollo social, las funciones productivas y las relacionadas con la gestión gubernamental.<sup>34</sup> Durante la última década se ha observado un gradual crecimiento en la asignación de recursos a la primera orientación, principalmente en los rubros de salud, educación y combate a la pobreza extrema, influenciado por las notorias necesidades en estos sectores.

A fin de generar mejores resultados, a nivel internacional se ha impulsado la descentralización de responsabilidad a favor de los gobiernos locales, situación a la que México no ha sido ajeno. En el período citado se han transferido estas tareas a los estados y en algunos casos a los municipios, aunado al incremento de apoyos federales vía aportaciones, programas y fondos con destino específico. Entre ellos destacan los recursos dirigidos para el beneficio directo de la población y a los cuales ésta es más sensible, como los servicios de salud, educación básica y tecnológica, infraestructura social y seguridad pública.

---

<sup>34</sup> En la presente administración estas orientaciones se conciben como desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

Sin embargo, esta asignación de recursos ha ido en detrimento de otras áreas importantes, como la infraestructura productiva, principalmente en el polémico sector energético. Por cuestiones diversas, el presupuesto del que disponen las empresas involucradas asegura la operación de las mismas pero a menudo es insuficiente para garantizar el mantenimiento, renovación y ampliación de los activos, más aún cuando compiten en el mercado mundial. Ante esta circunstancia, en años anteriores se creó la figura de los Proyectos de Infraestructura de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS) con el cual se amplía la planta productiva y se paga a mediano o largo plazo. Esto si bien ha dado soluciones inmediatas, genera compromisos que deben cumplirse en ejercicios futuros y limita la respuesta a nuevas necesidades en ese lapso.

10) Uno de los mecanismos formales para el control de la hacienda es la Cuenta Pública. En la antigüedad no existía algún tipo de obligación del gobernante de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado; fue hasta que el Poder Legislativo adquirió fuerza suficiente para erigirse como contrapeso del ejecutivo al incorporar en las leyes fundamentales de la nación la facultad de los órganos de representación popular para participar en las decisiones sobre las prácticas tributarias y la aplicación del gasto.

En las democracias modernas el Parlamento interviene en la formulación de los presupuestos de ingresos y egresos, por tanto, debe requerir al conductor del gobierno reportes sobre los resultados de lo encomendado y autorizado. Es así como se presenta el equilibrio de poder al vigilar y evitar desviaciones financieras por descuidos o excesos.

La Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo socioeconómico del país. Se diferencia de otros informes por su enfoque contable y financiero y por ser el único documento que presenta los resultados definitivos del sector público presupuestario.<sup>35</sup>

La revisión de la Cuenta Pública forzosamente tiene que hacerse en torno al presupuesto ejercido, analizando por una parte el gasto en su conjunto y por otra el cumplimiento de los objetivos de los programas consignados en el documento autorizado. El examen del informe tiene por objeto fincar las responsabilidades que se deriven de las discrepancias que aparezcan entre las cantidades gastadas y las partidas autorizadas, o en su caso, que no exista justificación de los gastos realizados.

---

<sup>35</sup> Cápsula “Qué es la Cuenta Pública” en el Disco Compacto Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2000.

## **IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**

El propósito del presente capítulo es exponer la forma en que las instituciones de la administración pública han incorporado las ventajas que ofrece la evolución tecnológica, especialmente en el ámbito de los instrumentos de información, como una herramienta relevante en el desarrollo de las funciones específicas de cada ente; para ello, se revisarán algunas experiencias de gobierno observadas en años recientes.

### **IV.1 Antecedentes de los Medios Informáticos**

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la informática es el conjunto de conocimientos científicos y técnicas que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de ordenadores.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura parece haberla definido con mayor amplitud, al referirse a ella como la ciencia que tiene que ver con los sistemas de procesamiento de información y sus implicaciones económicas, políticas y socioculturales.

Procesar información implica el almacenamiento, organización y transmisión de la misma. Para ello, en la informática intervienen varias tecnologías, pero en términos generales las básicas son la computación y la comunicación.

Para determinar el origen de los ordenadores nos tendríamos que remontar al ábaco chino utilizado para realizar operaciones de sumas y restas, a la máquina calculadora

diseñada por Blas Pascal o la de Leibnitz en los siglos XVII y XVIII respectivamente, las cuales ya eran capaces de multiplicar y dividir, o bien, a la máquina analítica de Babbage cien años atrás que podía realizar cualquier operación matemática.

Sin embargo, de manera general, los especialistas en la materia delimitan la historia de la computación a las siguientes generaciones:

- Primera: desarrollada entre 1940 y 1952. Es la época de los ordenadores que funcionaban en base a válvulas y su uso era exclusivo para el ámbito científico / militar. Para poder programarlos había que modificar directamente los valores de los circuitos de las máquinas.
- Segunda: va desde 1952 a 1964. Surge cuando se sustituye la válvula por el transistor y en ésta aparecen los primeros ordenadores comerciales, los cuales ya tenían una programación previa que serían los sistemas operativos e interpretaban instrucciones en lenguaje de programación.
- Tercera: se dio entre 1964 y 1971. Es la generación en la cual se comienzan a utilizar los circuitos integrados; lo que permitió tanto abaratar costos como aumentar la capacidad de procesamiento, reduciendo el tamaño físico de las máquinas. Por otra parte, se experimenta un notable mejoramiento en los lenguajes de programación y además surgen los esquemas utilitarios.
- Cuarta: se desarrolla entre los años 1971 y 1981. Esta fase se caracterizó por la integración de los componentes electrónicos, lo que dio lugar a la aparición del

microprocesador, que es la integración de todos los elementos básicos del ordenador en un sólo circuito integrado.

- Quinta: va desde 1981 hasta nuestros días. Ésta se caracteriza por el surgimiento de las computadoras personales a gran velocidad y su comercialización masiva.<sup>1</sup>

La revolución informática iniciada hace cincuenta años e intensificada en las últimas décadas mediante el incesante progreso de las nuevas tecnologías multimedia y las redes de datos en los distintos ambientes en los que se desenvuelven las actividades humanas, junto con la creciente globalización de la economía y el conocimiento, conducen a profundos cambios estructurales en todas las naciones, de los que la administración pública no puede permanecer ajena, y, en consecuencia, conducirse hacia una impostergable modernización de los medios y herramientas con que se planifican, desarrollan y evalúan las diferentes actividades.

Con el avance alcanzado por la informática en las décadas recientes y la exitosa adopción de esta herramienta en las actividades diarias por parte del sector privado, los gobiernos en el mundo se han visto obligados a incorporar en sus procesos los medios tecnológicos de información y comunicación, más aún dentro de la corriente del new public management.

Asimismo, se encuentra la concepción del espacio público “creado de manera gradual por los sorprendentes avances científicos resultado de la revolución tecnológica en los campos de la cibernética, las comunicaciones y la informática.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Basado en: Cortina, Luis, Informática: Las Computadoras en la Sociedad, Ed. McGraw-Hill, México, 1999.

<sup>2</sup> León y Ramírez, Carlos, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, UNAM, México, 2003, p. 99.

El llamado ciberespacio se representa en los ilimitados flujos de información que se encuentran en la Internet en la que cualquier persona que disponga del servicio acceda a innumerables fuentes de datos, a la vez que se le brinda la oportunidad de comunicarse individual o comunitariamente desde puntos remotos en tiempo real.

“Los ciudadanos encuentran en este nuevo espacio público nuevas y versátiles formas de interrelacionarse, dando lugar a la construcción de comunidades de interés y de sociedades de públicos, desde una perspectiva plenamente pública, caracterizada por el acceso libre a la información y el conocimiento.”<sup>3</sup>

Este nuevo paradigma ha comenzado a generar efectos trascendentes, caracterizados por el acceso libre e ilimitado a la información, en la versatilidad de organización, en la formación y capacidad de actuación de los ciudadanos con resultados positivos para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, con un sentido de participación que induce e incentiva el trabajo comunitario, liberando al ciudadano de restricciones previas impuestas por la distancia física.

Pero la principal consecuencia de este espacio público es el hecho de que permite ampliar la percepción de la realidad física, al grado de que se llega a calificar que en las últimas décadas hemos arribado a la era de la información.

Así, el ciberespacio se constituye en un *espacio virtual* representado principalmente por la red global o Internet, el cual es un espacio electrónico en donde la comunicación y los flujos de información electrónica se organizan a partir de una estructura segmentada y descentralizada no lineal.

---

<sup>3</sup> Idem, p. 100.

“La aparición en la escena mundial de la red de redes, la Internet, especialmente durante los últimos diez años ha gestado cambios en nuestra comprensión y utilización de las telecomunicaciones electrónicas remotas, y que ha afectado todos los aspectos de nuestra cotidianeidad, incluso las dimensiones del tiempo y espacio, teniendo efectos profundos en nuestra manera de acceder, procesar, producir, compartir y entender la información, así como en las formas de participar, comprender y explicar la realidad de nuestro entorno, abriendo un abanico inmenso de posibilidades para la creación de espacios públicos electrónicos, que en sí mismos constituyen un vehículo que potencia la participación privada en asuntos públicos.”<sup>4</sup>

En este contexto, surgió la filosofía denominada “Gobierno en Línea” (e-government en inglés), que consiste en el uso de dichos medios, particularmente el Internet, como herramientas que apoyen a las instituciones públicas en el logro de sus objetivos, mejorando los resultados de las políticas, elevando la calidad de los servicios y fortaleciendo los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

## **IV.2 Gobierno Electrónico**

La tecnología representa una parte primordial en la construcción de un gobierno honesto y transparente, al ofrecer canales de comunicación efectivos que permiten dar un seguimiento estricto a la gestión pública.

El Gobierno Digital o Electrónico<sup>5</sup> ha sido considerado como un poderoso instrumento para la transformación del tradicional modelo de Estado burocrático hacia el de un

---

<sup>4</sup> Idem, p. 106.

<sup>5</sup> El Gobierno Electrónico se define como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e

moderno Estado proveedor de bienes y servicios. Esta nueva visión del Estado le exige perfeccionar y desarrollar el papel de:

- Eficiente proveedor de bienes y servicios (básicamente información y servicios públicos).<sup>6</sup>
- Asegurador de la calidad de la gestión financiera.
- Responsable de la transparencia en sus acciones.

La consolidación de un modelo de gestión digitalizado del Estado demanda replantear las formas y estructuras burocráticas existentes a fin de proveer a la solución de las exigencias de la sociedad y dar respuestas a sus funciones primarias.

Así, la interacción del Gobierno con los ciudadanos y el sector privado en forma electrónica fortalece una alianza orientada al cumplimiento de los objetivos esenciales del primero y beneficiando a los segundos mediante la obtención pronta, transparente y económica de más y mejores servicios.

El Gobierno Digital requiere integrar procesos para reformar la administración e impulsar la sociedad de la información, mediante la cual se elimina la discrecionalidad e inhiben las prácticas deshonestas, y con esto se da un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental.

---

incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana. Definición extraída del sitio [www.modernización.cl](http://www.modernización.cl) del Gobierno de Chile.

<sup>6</sup> Sobre este aspecto cabe recordar lo señalado en los primeros dos capítulos respecto a la nueva tendencia en la Administración Pública en un contexto globalizado no solo en cuestiones económicas sino también culturales, la potencialización de los derechos de la población y los crecientes flujos de información: la nueva gerencia pública y la orientación del gobierno como *agente principal* y el ciudadano como *cliente*.

Las evidencias internacionales muestran que diversos países, no obstante los diferentes grados de desarrollo y capacidad financiera, han encontrado en el gobierno electrónico una oportunidad para acelerar los procesos de introducir y asegurar transparencia, estimular la búsqueda de la eficiencia y promover una mayor calidad de la gestión en las instituciones públicas. Estos propósitos se alcanzan a través de estrategias basadas en proveer de amplio acceso a la información, la integración del comercio (a través de medios tradicionales al principio y luego los electrónicos), y brindando la oportunidad de aprender y educar aprovechando las economías de escala que ofrecen las redes de información.

Esta tarea se puede emprender a través de variados medios y no necesariamente circunscribirse a Internet e Intranet, aunque es el principal instrumento. Una política integradora del gobierno electrónico también utiliza otros medios de comunicación tales como la radio, la televisión y la telefonía, sin embargo, no disponen del nivel de oportunidad e interactividad que ha mostrado el apoyo de la red.

Si bien los gobiernos y sus políticas siguen concentrados en atender las necesidades básicas de las personas, el nuevo escenario que se presenta ante la revolución digital, exige acelerar el mejoramiento de los estándares de vida de las personas en dos frentes: no solo el frente real -en el ámbito de las relaciones cotidianas y personales- sino también el virtual -que es el campo que ha creado la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación- en forma simultánea.

Entre los desarrollos del gobierno electrónico, se han destacado particularmente aquellos que intentan mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión financiera.

Las recientes innovaciones basadas en la red de Internet en materia de recaudación de impuestos, licitaciones, compras de instituciones públicas y sistemas financieros de administración financiera, conforman una unidad temática independiente dentro del área de estudio del gobierno electrónico.

Este nuevo paradigma de gestión pública a través de medios electrónicos (Internet, Intranet, correo electrónico, puestos de atención al público con información en red, etc.) -sintéticamente denominado Gobierno Electrónico- está comenzando a redefinir la forma, sustancia y perspectivas de las relaciones entre los sectores público y privado, como también, las relaciones de carácter intragubernamental. Estas últimas se refieren a las relaciones del nivel central con los niveles estatales y los municipales.

Los avances en estas áreas parecen darse a ritmos considerablemente diferenciados entre países y/o sectores de uno cualquiera de ellos. De hecho, con frecuencia surgen evidencias de crecimiento desequilibrado de un mismo nivel de gobierno, con algunas entidades paraestatales que se destacan de manera nítida por sus avances y resultados, con relación al resto.

De acuerdo con la publicación Política Digital, “al facilitar el acceso a los ciudadanos a la sociedad de la información, esta tendencia de los gobiernos de usar la tecnología para ofrecer servicios electrónicos, no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de su atención, sino que aumenta su valor.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Citado en el periódico El Universal, Permite la Tecnología Transparentar la Administración Pública, 26 de Noviembre de 2003.

Estas herramientas han venido en aumento dado que ahora la población tiene mayor contacto con el gobierno, quien en aras de agilizar los servicios que presta, ofrece la posibilidad de realizar trámites desde cualquier sitio y hora a través de tales medios, lo cual es un agregado para la gestión gubernamental.

En México, la estrategia general del gobierno electrónico ha requerido el desarrollo de una infraestructura tecnológica que incluye hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos y capacitación en línea (e-Learning) que son aplicados entre los servidores públicos, a fin de que mejoren su aprovechamiento y eviten duplicidad en el trabajo.

Otra de las técnicas aplicadas en el Gobierno Federal es la administración del conocimiento<sup>8</sup> y colaboración digital, con lo cual se busca que la administración pública mexicana alcance los niveles a los que ya han llegado las naciones más avanzadas en el tópico.

Así, este proyecto ha requerido el rediseño de procesos con tecnologías de la información para desarrollar la eficiencia y la efectividad, que generen ahorros, economías a escala, reducción de costos y servicios de mayor calidad.

Mediante el denominado Portal Ciudadano del Gobierno Federal (e-Gobierno), se presenta una puerta de acceso a la información sobre servicios y trámites

---

<sup>8</sup> La administración del conocimiento es una técnica que comenzó a finales de los años 90's y que ha tenido mucho éxito en las organizaciones. Consiste en una infraestructura que comparte información y que puede ser útil para otros individuos en la toma de decisiones, de forma que cualquier persona que tenga un conocimiento que aportar a la base de conocimientos lo puede hacer, y ese conocimiento después podrá ser utilizado por cualquier otro usuario. El desarrollo de ésta se ha apoyado en la tecnología de información.

gubernamentales que permiten la integración de la administración pública con los usuarios, empresarios y las propias dependencias públicas.

Tal es el caso del instrumento e-Servicios (enfocado a servicios y trámites electrónicos), plataforma que incluye soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad y métodos para la integración lógica de datos.

### **IV.3 Beneficios de los Sistemas Informáticos para la Administración Pública**

Las herramientas tecnológicas mejoran la eficiencia en el desempeño de las actividades de la administración pública. Las aplicaciones en red<sup>9</sup> pueden generar importantes ahorros en la recepción y transmisión de datos, la emisión de información y la comunicación con los destinatarios de los servicios. Las posibilidades de mejorar la eficiencia son altas ya que es factible crear una base de datos al interior de cada dependencia y compartir información con las demás instancias gubernamentales.

Las redes informáticas mejoran los servicios, más en esta época en que las agendas para la reforma del Estado en muchos países consideran el enfoque al “cliente” como un elemento esencial. El éxito en la prestación de los servicios se basa en la comprensión de las necesidades del usuario, y es precisamente esa la filosofía de los sistemas referidos.

El ciudadano no necesariamente debe conocer la complejidad de las estructuras y relaciones al interior de la administración pública, por lo que la figura de Gobierno en

---

<sup>9</sup> Una red es un conjunto de dispositivos interconectados físicamente (ya sea vía alámbrica o inalámbrica) que comparten recursos y que se comunican entre sí a través de reglas predefinidas.

Línea puede ayudar para que los interesados en alguna información específica la encuentren fácilmente a través de canales de consulta que rastreen datos de todas las instancias del sector público y la presenten, sea de manera consolidada o individualizada.

El uso de herramientas como la Internet permite compartir información entre dependencias enfocadas a la atención y cumplimiento de objetivos comunes. Por ejemplo, una base de datos única al compartir información puede fortalecer los programas de capacitación del sector educativo, la atención de pacientes en cuanto a servicios de salud o facilitar la comunicación y coordinación entre organismos federales y estatales encargados de la protección al medio ambiente.

Estos instrumentos tecnológicos también contribuyen a la consecución de objetivos en política económica al reducir el gasto gubernamental mediante programas más eficaces y eficientes, y mejorando la productividad a través de la simplificación administrativa, a la vez que indirectamente se apoya al desarrollo de la industria informática.

Asimismo, contribuyen en los procesos de reforma y modernización que enfrenta la administración pública, enmarcados en la creciente globalización, las nuevas demandas fiscales, los cambios en la sociedad y las expectativas de los ciudadanos.

Los sistemas en redes fortalecen la confianza en las instituciones públicas, lo cual es fundamental en un buen gobierno. Esto es posible al incorporar a la opinión ciudadana en la ejecución de las políticas, promover la apertura y la rendición de cuentas y consecuentemente prevenir la corrupción. De esta forma, se escucha la voz de cada individuo en el debate público, se fomenta su participación constructiva en los asuntos

gubernamentales y se retroalimentan las políticas al conocer directamente el impacto de las mismas.

Para ello, es necesario mejorar tanto la calidad de la información como la rendición de cuentas, lo cual requiere revolucionar significativamente los medios de participación ciudadana y los métodos tradicionales con los que se emite la información y se realizan las consultas.

Enfocándose en el campo de las finanzas públicas, los sistemas de información proveen al gobierno de un moderno conjunto de herramientas en apoyo de distintas tareas. Muchos de los procesos funcionales en el área financiera, como la recaudación y el ejercicio presupuestario, requieren de diversas transacciones efectuadas a lo largo del país en períodos limitados.

En vista de los grandes volúmenes de transacciones, se dificulta la integración de los datos y se requiere de una labor intensiva para generar información para la toma de decisiones. Es por ello que estos sistemas son de particular interés a fin de presentar dicha base con oportunidad y precisión, especialmente por los siguientes aspectos:

- Los sistemas de información en medios computarizados hacen posible la integración de transacciones, lo que significa que una operación al ser realizada simultáneamente es clasificada e incorporada a la base de datos.
- Se apoyan en la automatización de controles y procedimientos, por ejemplo, asegura la apropiada distribución presupuestaria conforme a la orden de pago solicitada. Solo se requiere la intervención manual en casos excepcionales.

- Permiten la rápida consolidación de datos y la formulación de reportes, los cuales contienen la información de todas las oficinas operativas a lo largo del territorio, por ejemplo, las recaudadoras, de forma que en las áreas centrales disponen del panorama general sobre la situación de las finanzas públicas.<sup>10</sup>

En el ámbito internacional, las experiencias en digitalización de los procesos de administración financiera han presentado como principal limitante la cuantiosa inversión requerida durante varios años; en algunos países el rango económico ha oscilado desde 10 hasta 50 millones de dólares en un período de desarrollo de cinco años. Subsecuentemente, la implementación de estos sistemas conlleva reformas administrativas interinstitucionales tendientes a la vinculación de los diferentes flujos de información a fin de propiciar la integración de los diversos elementos del sistema, de modo que se pueda mejorar la eficiencia y apoyar la toma de decisiones.

#### **IV.4 Características de los Sistemas Integrados**

Los sistemas integrados no son monolíticos, incorporan varios elementos diseñados bajo un esquema modular. Los módulos se integran de forma que puedan intercambiar datos de manera práctica y segura, y se distinguen los esenciales de los complementarios; los primeros son los fundamentales en la operación del sistema ya que definen las directrices para concentrar la información de los restantes, por ejemplo el de tesorería y de contabilidad. Los segundos, si bien son de apoyo directo para el desempeño de algunas funciones, su objetivo básico es generar información que se proveerá a los módulos elementales, tal es el caso de los dedicados a recursos

---

<sup>10</sup> Hashim y Allan, Information Systems for Government Fiscal Management, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos, 2003, p. 4.

humanos, adquisiciones y pagos a proveedores, cuyos datos alimentan los correspondientes a presupuesto, tesorería y contabilidad.

Estos sistemas se sustentan en el esquema contable, ya que dispone de un catálogo de cuentas para clasificar las operaciones y movimientos de las distintas fases de la administración financiera y sobre el cual se obtiene la información para integrar los reportes que apoyan la toma de decisiones y reflejan la posición financiera del gobierno.

De esta forma, otros módulos como recaudación y deuda se consideran intermedios, ya que aún siendo de importancia para la administración financiera, son generadores de datos para su transmisión a otras fases.

Un principio básico en el diseño de sistemas integrados es que se estructuren sobre un esquema funcional en lugar de uno organizacional. Varias unidades administrativas y dependencias están estrechamente involucradas con diferentes aspectos de las finanzas públicas y por tanto necesitan compartir información entre ellas. Esto indica que en la construcción de los módulos y la base de datos se tiene que concebir al área organizadora y responsable de supervisar la alimentación proveniente de las otras áreas involucradas, y la periodicidad en que las últimas lo harán, pero a su vez, debe procurar la fácil y rápida accesibilidad sin alterar los controles de seguridad.

En tal diseño se debe hacer énfasis en evitar la duplicación en la incorporación de datos, a la vez que permita a todas las instancias con funciones específicas en el proceso leer la misma información y se eliminen los riesgos de inconsistencias y desintegración.

El primer paso para lograr la integración es desarrollar un esquema que refleje el panorama de las redes que requiere la administración financiera, atendiendo los siguientes factores:

- Cuáles son los módulos que se necesitan para apoyar los procesos funcionales.
- El ámbito, escala y tipo de componentes particulares o módulos complementarios.
- Cómo interrelacionar los módulos en referencia a los flujos de información que generará cada uno.

Este esquema se formula analizando los procesos funcionales básicos asociados con la actividad financiera, la normatividad aplicable a dichos procesos, las necesidades de información, responsabilidades de las áreas y dependencias encargadas de la operación, vinculación requerida para la integración de la información, naturaleza y volumen de la misma, frecuencia con que se genera y las características de los datos.

A la vez, se debe considerar la tecnología y los recursos económicos de los que se dispondrá, a fin de elegir el hardware y software que compondrán la plataforma informática.

En el diseño del sistema de información financiera, conforme a las experiencias internacionales, se consideran los siguientes módulos:<sup>11</sup>

- Panorama Macro Económico: Coadyuva en la planeación del gasto al desarrollar un aspecto macroeconómico ligado con el crecimiento del ingreso nacional, ahorro, inversión y balanza de pagos. Para fines presupuestarios, el proceso ayuda en la

---

<sup>11</sup> Idem, p.6.

construcción de agregados presupuestarios, recaudación, gastos, déficit fiscal y financiamiento tanto interno como externo, entre otros aspectos.

- **Presupuestación:** Incluye el conjunto de procesos que comienzan con la proyección de indicadores económicos, las políticas y objetivos, la definición de los recursos requeridos, las distribuciones sectoriales y su relación con el esquema macroeconómico. El siguiente paso es la preparación y análisis de los anteproyectos de gastos de las dependencias y entidades y las expectativas de ingresos, su consolidación en un documento anual producto de las negociaciones entre ministerios, hasta la aprobación por la Legislatura.
- **Ejecución Presupuestaria, Contabilidad e Informes Financieros:** El conjunto de procesos cubre las funciones asociadas a la aplicación de los gastos, incluyendo la adquisición de bienes y servicios de acuerdo con el presupuesto de egresos, el registro y contabilización de todas las operaciones gubernamentales y la formulación de reportes periódicos para dar seguimiento al flujo de gasto o captación de recursos durante el año, destacando las principales desviaciones de lo autorizado y las medidas correctivas adoptadas.
- **Tesorería:** Incluye los procesos que lleva a cabo el área encargada de la administración de la caja y ministrar los flujos de efectivo y fondos a los ejecutores de gasto, así como las inversiones que generen recursos adicionales para financiar los programas gubernamentales.
- **Deuda Pública:** En éste se definen los eventos susceptibles de registro de los empréstitos contratados y la clasificación de acuerdo con su fuente y clase. También

coadyuva en el análisis político y económico al determinar aspectos como las implementaciones fiscales y el financiamiento del déficit, permitiendo realizar proyecciones sobre los compromisos del servicio de la deuda y renegociación mediante pagos anticipados.

- **Administración Tributaria:** Se refiere a la gestión y ejecución de las políticas impositivas y demás conceptos por los que el gobierno percibe recursos, como el pago de derechos o multas.
- **Recursos Humanos:** En algunas naciones se denomina Administración del Servicio Civil, trata las actividades asociadas con mantener y desarrollar el personal público, incluyendo la planeación, el control y el pago a los trabajadores en activo y pensionados, entre otros.
- **Auditoría:** Se refiere a los procesos vinculados con el análisis y escrutinio de operaciones financieras y administrativas para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas y los procedimientos definidos para el uso efectivo de los fondos públicos conforme a las prioridades del gobierno.

#### **IV.5 Sistemas Informáticos Gubernamentales para el Presupuesto y la Contabilidad**

Los objetivos de un sistema enfocado a apoyar la correcta ejecución presupuestaria, distribución de recursos y en sí la administración financiera son:<sup>12</sup>

- Controlar el gasto y el déficit presupuestario.

---

<sup>12</sup> Idem, p.8.

- Facilitar la erogación prioritaria de los egresos destinados a fines estratégicos con base en las políticas, programas y proyectos establecidos.
- Fomentar el mejor uso de los recursos presupuestarios, con el fin de lograr resultados y producir beneficios al menor costo posible.

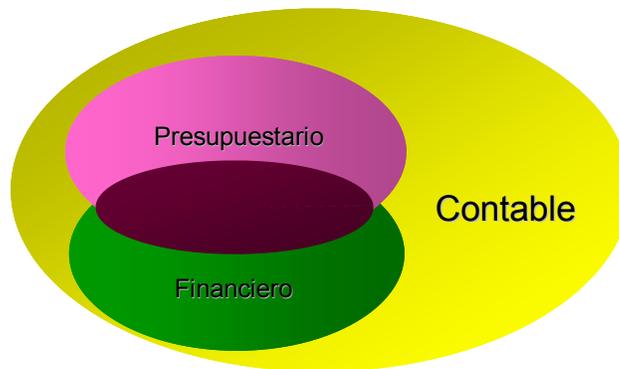
El esquema regulatorio general para la operación de varios módulos integrantes del sistema se compone de tres fundamentos: la estructura de control, el catálogo de cuentas y las necesidades de información. La definición de este esquema debe prepararse antes del diseño de los sistemas computarizados, ya que con base en él se determinará qué tipo de plataforma es la más apropiada y qué información tiene que generar, es decir, evitar que la herramienta tecnológica establezca las reglas, no se debe olvidar que es solo un instrumento de apoyo.

La estructura de control tiene como finalidad propiciar el uso adecuado de los fondos públicos conforme a lo aprobado por la Legislatura, normalmente con principios básicos establecidos en la propia Constitución y leyes específicas sobre finanzas públicas. Los controles se definen en varios niveles, desde el marco jurídico, la normatividad y los lineamientos hasta las prácticas administrativas, donde se detallan los controles que se ejercerán para asegurar que las operaciones sean congruentes con lo estipulado en los documentos rectores y las reglas establecidas en el sistema contable.

En el catálogo de cuentas se establece la estructura de registro y la metodología para todos los asientos relativos a la actividad financiera gubernamental, apoyando el control de gastos y el análisis estadístico y económico. La estructura de clasificación sienta las bases para la:

- Consolidación de la información financiera del sector público.
- Vinculación de la planeación, el presupuesto y la contabilidad.
- Captura de datos en el sistema.
- Asociación de las distribuciones presupuestarias con los programas y proyectos, aún cuando participan varias dependencias.

GRÁFICO 1. INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA CON BASE EN LA CONTABILIDAD



En el diseño del catálogo de cuentas se tienen que considerar las necesidades de información, a fin de distinguir el fondo o ramo, programa, unidad responsable, proyecto y objeto del gasto, además de observar cuando menos las clasificaciones administrativa y económica.

Los gobiernos deben definir sus necesidades de información para el ámbito externo e interno. La primera se refiere a la rendición de cuentas al Legislativo, a la sociedad, organismos internacionales, inversionistas y mercados financieros entre otros. La información para uso interno consiste en proveer a los altos funcionarios de elementos para la toma de decisiones.

El fortalecimiento que se ha dado recientemente a la rendición de cuentas se vincula a reportar sobre el desempeño financiero y de gestión, brindando una clara perspectiva sobre el uso de los recursos; para el sustento y generación de datos, en el contexto internacional se distinguen dos bases contables: devengado<sup>13</sup> y flujo de efectivo<sup>14</sup>.

Los procesos básicos involucrados con la contabilidad gubernamental son:

- El registro de las autorizaciones de gasto, la ejecución y ministración, en el lado del egreso, y la captación, por el ingreso.
- El registro de las operaciones cuando ocurren, aplicando los controles procedentes y las reglas para su reflejo en las cuentas correspondientes.
- El seguimiento a las transacciones para que se realicen con apego al presupuesto y ley de ingresos aprobados.

---

<sup>13</sup> La base del devengado reconoce las transacciones y acontecimientos cuando ocurren, independientemente de si se pagó o recibió efectivo, es decir, por el lado de los ingresos refleja los montos captados durante el ejercicio, se hayan cobrado o no; y por el lado de los gastos, muestra el total de bienes y servicios que se consumen durante dicho periodo, independientemente de si se pagaron o no. Los montos relacionados con los servicios que se proporcionarán en el futuro o en el pasado se reconocen en esos periodos y los costos de los activos se difieren y reconocen cuando se utilizan para prestar los servicios.

Este método proporciona información sobre los recursos económicos o potenciales de servicios (activos) y obligaciones (pasivos) de una entidad y los cargos inherentes, en los periodos en que tienen lugar las transacciones o eventos. Requiere la capitalización de gastos sobre la adquisición de todos los activos conforme se consume el potencial de servicio, elementos que se utilizan para establecer la posición financiera y los cambios en la misma, y si la entidad que informa opera con eficiencia económica. Extraído de las Normas de Contabilidad para el Sector Público, Federación Internacional de Contadores.

<sup>14</sup> La base de Flujo de Efectivo consiste en el reconocimiento de las transacciones únicamente cuando se recibe o paga efectivo. En su forma pura mide los recursos financieros de un período como la diferencia entre el efectivo recibido y el desembolsado. Proporciona información sobre los orígenes de estos recursos, el uso asignado a los mismos y el balance a la fecha del informe.

La formulación de los estados financieros en esta base es sencilla, y su utilización resulta eficaz para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento respecto a los límites de gasto autorizado. Sin embargo, no proporciona toda la información sobre la situación financiera del gobierno, puesto que no reconoce los activos que no son efectivo, ni los pasivos. Extraído de las Normas de Contabilidad para el Sector Público, Federación Internacional de Contadores.

## **IV.6 Condiciones para el Éxito del Sistema**

Es posible que en el desarrollo de un proyecto de este tipo se enfrenten diversas barreras legales o normativas. Para que los servicios en red obtengan aceptación generalizada, es necesario que cuenten con el mismo reconocimiento que los procesos que quedan plasmados en papel.

Actualmente existen esquemas en los que cada dependencia trabaja de manera aislada y que inhiben la colaboración, por ejemplo, para evaluar el desempeño, rendir cuentas o compartir información.

Un problema común es la restricción presupuestaria que enfrentan, puesto que rara vez se reconoce en la modernización administrativa la adquisición de medios tecnológicos como una prioridad para eficientar los procesos y es concebido como un gasto y no una inversión.

Los sistemas de información tecnológicos requieren una inversión considerable con el fin de que se elabore una base de datos confiable capaz de detallar un gran número de cifras y que se puedan realizar estados financieros a alta velocidad. Por lo tanto, es conveniente que en la etapa de planeación se tomen en cuenta los costos de implantación y operación al tiempo que se realice un análisis costo – beneficio para asegurarse de que el proyecto sea rentable.

Otra opción radica en efectuar proyectos interinstitucionales en el que los costos sean compartidos y tener una visión más completa.

En este sentido, la normatividad presupuestaria se debe adecuar de forma que facilite el desarrollo coordinado y la inversión compartida. Asimismo, este gasto debe catalogarse precisamente como inversión, reconociendo los beneficios que traerá consigo y los ahorros futuros.

La inversión inicial sería significativa, sin embargo, los costos se podrían recuperar en un corto plazo gracias a los ahorros y la restricción a pérdidas. El desarrollo de un sistema de esta magnitud no es exclusivo del primer mundo, Brasil cuenta desde una década atrás con su sistema de administración financiera federal.

Si bien es necesario que estos proyectos se sumen a las vertientes de modernización administrativa y se considere como uno de los retos que enfrentan los gobiernos en la actualidad, debe quedar claro que las herramientas tecnológicas son medios y no fines, esto es, que los coordinadores deben adaptarlas a las condiciones prevalecientes y no tratar de reestructurar al gobierno alrededor de los sistemas. El cambio se refiere a la mentalidad.

Por otra parte, es esencial que los proyectos cuenten con liderazgo y participación entusiasta de los involucrados, lo cual favorece las condiciones para obtener los resultados deseados. El liderazgo requiere visión, compromiso y acciones que sean consistentes con la colaboración que se pide al personal. En las primeras etapas es indispensable contar con liderazgo para lograr la aceptación de la nueva filosofía y sobre todo de los beneficios que traerá el empleo de esta tecnología.

El liderazgo debe reflejarse tanto en el ámbito político como administrativo, en el primero se debe apoyar como una prioridad del gobierno que guíe a mejores métodos

de trabajo, mientras que respecto a los segundos corresponde trasladar esa visión a un plan de acción.

Es importante que el sistema sea aceptado por aquellos que lo van a operar y usar, tanto interna como externamente, por lo que se deben realizar consultas a todos los involucrados en los distintos niveles. El desarrollo del sistema en cuestiones tecnológicas, administrativas y el sustento jurídico normativo pueden encontrarse muy avanzados, sin embargo, podría no ser aceptado por los próximos operadores, lo que generaría obstáculos en su accionar y ocasionaría que no se consiguieran los objetivos propuestos.

En paralelo, debe capacitarse a este personal, puesto que no sirve de nada la inversión en tecnología y reconversión de las vías de comunicación si no se operan apropiadamente, al generar información errónea, desfasada o incompleta.

Debe gestarse un cambio en la cultura de trabajo y aceptar los beneficios que puede traer un sistema automatizado, de modo que los trabajadores exploten sus virtudes y no se detengan por temor a que se puedan perder sus empleos si se tiene éxito, pues hay que tener en mente que ésta será tan solo una herramienta y no un medio de trabajo, ya existen sistemas electrónicos, por lo tanto, se trata de optimizar los resultados y aprovecharlos de mejor forma.

Un aspecto a considerar son los costos y prácticas vinculadas con la seguridad de la información y la inviolabilidad de los sistemas a fin de que se encuentren protegidos,

para impedir que personas ajenas sean capaces de acceder a la base de datos. Al respecto, se contemplan las siguientes prácticas de seguridad:<sup>15</sup>

- Actualización del software de seguridad: Se debe garantizar que los dispositivos llamados paredes de fuego, la detección de intrusos y los programas antivirus estén actualizados. Todos los equipos que se conectan a la red deben tener instalados estos elementos para que no haya enlaces débiles.
- Evaluación de riesgo: Es necesario realizar evaluaciones periódicas de riesgos para identificar las amenazas y hacer una lista de las medidas preventivas.
- Auditoría de seguridad: Se realiza para comprobar si las medidas preventivas se han implementado adecuadamente.
- Concientización sobre la seguridad: Todos los empleados deben entender muy bien cómo sus acciones pueden afectar la seguridad de la red, no sólo se contempla la detección de correos electrónicos sospechosos en los equipos y lo que se debe hacer si se recibe uno de éstos, sino también las amenazas que se pueden introducir en la red desde afuera a través de discos personales, conexiones remotas, etc.
- Derechos de acceso personalizado y políticas para contraseñas fuertes: Si un gran grupo de personas tienen acceso a los mismos sistemas, aunque por diferentes razones, se debe implementar el acceso basado en roles y cumplir con los procedimientos de contraseñas. Es importante analizar y decidir quién necesita tener

---

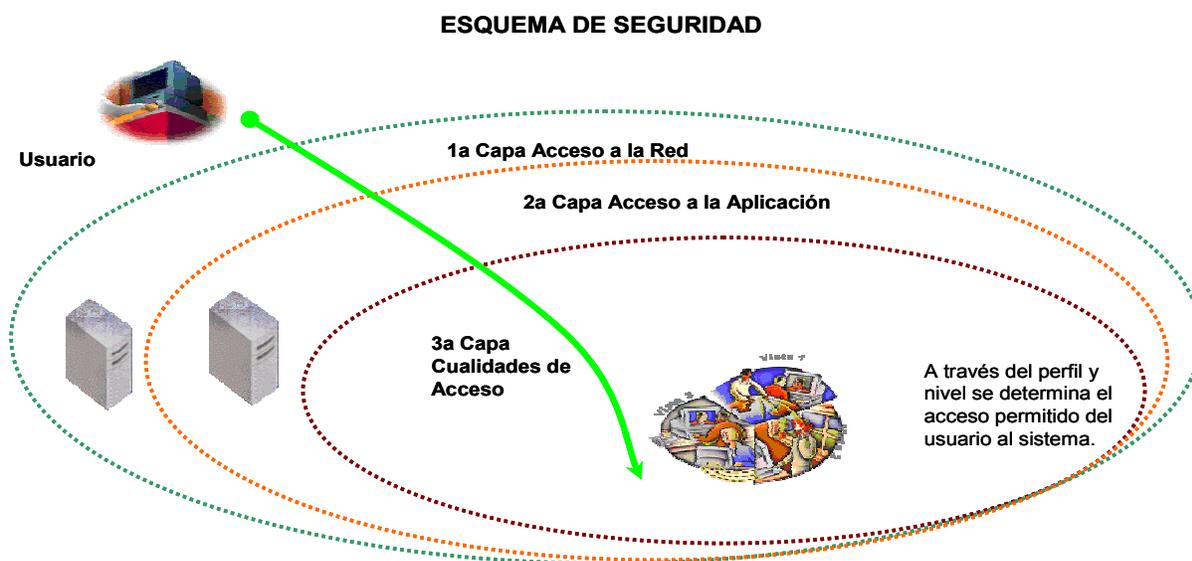
<sup>15</sup> Basado en el planteamiento presentado en el artículo de Symantec Corporation, La Tecnología de la Información Consolidada en los Gobiernos Estatales Puede Generar Mayor Seguridad, Estados Unidos, 2004.

acceso a qué y por qué; es poco prudente otorgar acceso ilimitado a todos los empleados. Además, estos derechos de acceso se deben revisar periódicamente.

- Plan de contingencia: En caso de diversos siniestros como negación de servicio, corte de energía eléctrica o incendio, es necesario crear respaldos, servidores “espejo” y otras medidas auxiliares para garantizar la protección de la información y la recuperación del sistema lo más pronto posible. Para se tiene que disponer de un plan de contingencia, que debe ser proactivo y prever las eventualidades posibles.

Considerando los puntos anteriores, se debe disponer de filtros para el acceso de los usuarios como se observa en el siguiente esquema de seguridad para sistemas de información electrónicos:

GRÁFICO 2. PROTOTIPO DE SEGURIDAD PARA SIAFF<sup>16</sup>



Fuente: Elaboración del autor con base en las exposiciones presentadas en las conferencias sobre el SIAFF.

<sup>16</sup> Por los aspectos descritos en los párrafos anteriores, se considera pertinente ligar los temas de seguridad de sistemas con el propio proyecto SIAFF.

Para procurar el logro de los objetivos, es apropiado considerar las siguientes “condiciones para el éxito”:<sup>17</sup>

### *Elementos Ambientales*

- Examinar los proyectos existentes para detectar las experiencias que se pueden aprovechar y en qué aspectos se debe trabajar.
- Involucrar a todas las áreas participantes en las finanzas públicas, para que contribuyan con propuestas, inquietudes y experiencias prácticas. Asimismo, a los usuarios de la información para conocer sus necesidades.

### *Aspectos Humanos*

- Compromiso y participación de los altos funcionarios. Por la cobertura y trascendencia del proyecto debe existir apoyo fundamentalmente del Titular del Ejecutivo al involucrar a diversas áreas de la Administración Pública.
- Capacitación del personal que operaría el sistema a nivel central, los técnicos que conectarían el equipo en red y darían mantenimiento, y los usuarios en cada una de las oficinas operativas; además de impartir cursillos en los que se les expongan las ventajas y alcances del proyecto para que se concienticen de los beneficios que pueden generarse.

---

<sup>17</sup> Public Management, Performance Management in Government: Performance Measurement and Results – Oriented Management, OCDE, Francia, 1994, pp. 25-27.

- Retroalimentación de la información desde los niveles operativos inferiores con el propósito de que a nivel central se conozcan los aspectos en los cuales existan fallas para su pronta solución.

### *Factores Tecnológicos*

- Constante revisión y actualización de las vacunas informáticas antivirus para evitar que, al tener miles de terminales, el sistema sea vulnerable y que se afecte a toda la red y/o el equipo, lo que además del daño económico bloquearía el resto de las actividades.
- Utilización de paquetería sencilla y “amigable” con la finalidad de que no represente problemas al personal operativo, estandarizar los paquetes informáticos de modo que el envío y recepción de datos no presente dificultades, así como instaurar opciones de consulta y asistencia técnica.
- De igual forma, considerar los aspectos mencionados para la seguridad: evaluación de riesgo, auditoría de seguridad, concientización sobre el tema, generación de derechos de acceso personalizado y políticas para contraseñas fuertes, y elaboración de un plan de contingencia.

En la ejecución de un proyecto de este tipo se requiere que las diferentes dependencias trabajen de manera estrecha y su colaboración no sea meramente técnica sino que se deben involucrar por completo, principalmente cuando se brindan servicios a usuarios afines. Dicha colaboración toma mayor relevancia en el desempeño de actividades complejas o costosas, por ello, los coordinadores del proyecto deben establecer las

bases sobre las cuales se trabajará en la prestación de los servicios y se compartirá información.

Sin embargo, existe un dilema que se ha presentado en este tipo de proyectos: ¿cómo se puede compartir tanto el sistema como la información cuando a una sola dependencia se le asigna la responsabilidad de supervisar las operaciones y los resultados?

Las experiencias que al respecto se pueden recabar de algunos países se orientan a definirlo como un proyecto encomendado a la Presidencia, de modo que los métodos y normas sean aplicables a todo el gobierno, los esquemas sean multioperacionales, se comparta la infraestructura y la evaluación sea ajena a alguno de los participantes.

Esta cultura no solo debe ser adoptada por los operativos, también tendrá que estar inmersa en las instancias directivas, y no se limita únicamente a conocimientos técnicos, ya que es necesario que cuenten con una visión general de los procesos y tengan la capacidad para tomar decisiones.

El conocimiento requerido se refiere desde aspectos técnicos básicos hasta la comprensión de la información generada, dado que debe guiar las actividades del área de sistemas y no permitir que éste le marque el rumbo del proyecto. Lo anterior pareciera lógico, pero es una práctica común que al no ejercer un adecuado control, el responsable de informática termina definiendo las metas del proyecto.

Además, se deben aprovechar las experiencias de la teoría administrativa clásica como la organización y métodos, sobre todo en aspectos significativos como la evaluación del

desempeño, esquemas de rendición de cuentas, coordinación interinstitucional y relación con instancias externas.

El gobierno debe estar consciente que al establecer redes de comunicación se corren riesgos, se incurre en costos significativos y se requieren ciertos cambios.

Las prácticas cotidianas tienden a resistirse a alguna alteración en los procesos que regularmente se han seguido, lo que ocasiona que a menudo se desperdicien oportunidades y se efectúen gastos innecesarios.

El desarrollo del proyecto también está expuesto a deficiencias administrativas, fallas en los instrumentos tecnológicos, financiamientos discontinuos y requerimientos infactibles por parte de las altas autoridades.

En el diseño del proyecto deben quedar suficientemente sustentados los beneficios y resultados que se obtendrán a fin de justificar su desarrollo y obtener el apoyo político. Dicho proyecto debe ser realista con las condiciones prevalecientes y de utilidad para la institución, junto con los requerimientos para llevarse a cabo y las ventajas que generará. Entre más complejo y costoso sea el programa a realizar, se vuelve indispensable determinar su necesidad y explicar el impacto que tendrá.

Las nuevas tecnologías se han vuelto imprescindibles en toda organización y los gobiernos no pueden mantenerse al margen; sin embargo, las herramientas informáticas, a diferencia de otros aspectos, evolucionan a gran velocidad y los equipos se vuelven obsoletos. Las decisiones que se tomen hoy pueden traer algunas consecuencias, principalmente si no se está consciente de lo que se quiere. Los

errores son financieramente muy costosos, pero especialmente preocupantes en términos de confianza de la ciudadanía y principalmente de algunos sectores como el empresarial, quienes con regularidad están atentos a este tipo de proyectos.

Para cualquier gobierno, la transición a un esquema bajo esta modalidad representa una oportunidad para demostrar su capacidad de adaptación. A la vez, nos encontramos ante un tema que puede ser fundamental en un entorno rápidamente cambiante y altamente competitivo, el cual inclusive puede impactar en el desarrollo económico.

Mientras tanto, existen gobiernos tradicionales que se adaptan lentamente a la “revolución de la información” y la tratan solamente como uno de muchos retos que se enfrentan.

Para tomar las decisiones correctas y procurar no cometer fallas, los gobiernos deben identificar y solventar los obstáculos que se presenten durante el periodo de transición en que operen esquemas en paralelo, es decir, el tradicional y el de redes informáticas.

Los gobiernos no solo se deben enfocar en la introducción de herramientas tecnológicas, también tienen que considerar la forma en que se dará la transición. El cambio de estructuras y métodos tradicionales se refleja al instaurarse la auténtica colaboración entre dependencias y los distintos órdenes de gobierno.

El seguimiento y evaluación de los resultados será una herramienta esencial para los encargados de definir las políticas relativas con el fin de restringir los márgenes de error en las estrategias futuras.

## **Conclusiones y Reflexiones**

1) La importancia del Gobierno Electrónico se debe a que el creciente proceso de globalización y desarrollo de la nueva sociedad de la información, exigen del Estado y del proceso de modernización de la gestión pública, una actitud proactiva, efectiva y decidida, orientada a incorporar intensivamente el uso de tecnologías de la información en los procesos del Estado, de manera complementaria a otras técnicas y herramientas en los diversos ámbitos de la gestión pública.

El Gobierno Electrónico no es un fin en si mismo, más aún, su carácter esencialmente instrumental requiere de la revisión, rediseño y optimización de los procesos como paso previo a la introducción de cualquier cambio en la tecnología o en las funciones de producción de las organizaciones públicas. De esta manera, adquiere la doble dimensión de agente catalizador de los cambios en los procesos y de herramienta tecnológica como instrumento para mejorar el desempeño de los actos del Estado.

Por tanto, los sistemas informáticos son tan solo una herramienta de apoyo a las actividades encomendadas al gobierno, de forma que la autoridad se ve obligada a acotar el uso de estos medios conforme se lo estipule el marco jurídico y normativo. Cualquier implementación de un instrumento de este tipo debe estar reconocido por los ordenamientos y sus elementos respaldados y validados, por ejemplo, aspectos como el resguardo de la información en medios magnéticos, el acuse de recibo electrónico, la microfilmación de la documentación comprobatoria de las operaciones financieras (facturas, cheques, etc.) y el papel desempeñado por los intermediarios bancarios en el

flujo de recursos hacia las dependencias y entidades (particularmente en el caso abordado en el siguiente capítulo).

2) Es conveniente recordar en este espacio una conclusión señalada por dos colegas una década atrás:

“La Informática es ya un elemento activo e indispensable en las funciones de la Administración Pública, por las diversas herramientas que proporciona para agilizar diversos procedimientos administrativos. La Administración Pública es un usuario potencial de este recurso. En el umbral del siglo XXI, es imposible imaginar el levantamiento de cualquier tipo de censo o servicio en donde se manejen significativos volúmenes de información (bases de datos, captura, actualizaciones) sin los recursos que la tecnología informática proporciona. La preparación al Estado moderno mexicano a partir de la Reforma Administrativa de 1976, dentro de sus objetivos expone la necesidad de que en la Administración Pública se de rapidez al procesamiento de información...”<sup>18</sup>

3) El Gobierno Mexicano no se ha mantenido al margen de los avances en los medios de comunicación para simplificar los servicios que ofrece a la ciudadanía, tal es el caso del sistema “e-Gobierno” y los portales en Internet con los que cuentan todas las dependencias federales los cuales contienen información de interés público, aunque en algunos casos no siempre se encuentra actualizada. Con las acciones a la fecha desplegadas se han podido abreviar diversos procedimientos administrativos y de pago de servicios, se accede a fuentes oportunas y confiables de información en la red, se atienden solicitudes de empleo, licitaciones, subastas y compras electrónicas y se

---

<sup>18</sup> González Sánchez, Georgina y López Hernández, Miguel Angel, Estado, Administración Pública e Informática 1976-1992, UNAM, México, 1993, p. 129.

vincula una estrategia de gobierno digital con el desarrollo económico y la competitividad nacional.

Sin embargo, aún se carece de una óptima política informática para el gobierno digital y normas en materia de tecnologías de la información, la cual sea congruente con las metas de innovación gubernamental, sobre todo (en relación con lo expuesto en la conclusión anterior) en lo referente a la documentación comprobatoria.

4) Las inversiones implican la aplicación de recursos para lograr resultados, por tanto, pensando en el Gobierno Federal, la instauración de un sistema para la administración financiera de cobertura nacional con miles de terminales requiere un presupuesto considerable, por ende, para aprovechar al máximo la plataforma y obtener mejores beneficios es importante que se abarquen las distintas fases, por lo que es recomendable que no únicamente se contemple el gasto, como normalmente se hace, sino también cuando menos el ingreso y la deuda.

5) La información es fundamental en las acciones de gobierno, y contar con información veraz y oportuna es pieza clave en la modernización administrativa, no sólo para integrar informes con el fin de rendir cuentas al órgano de control externo, sino se amplia al propio control interno, la toma de decisiones, la evaluación, la corrección de desviaciones en los objetivos, la planeación y programación financiera.

Esta información será de utilidad tanto para las dependencias y entidades ejecutoras como para las globalizadoras y el Titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, se apoyarán las tareas inherentes con la elaboración del Presupuesto de Egresos al conocer con precisión los antecedentes fundamentales para el próximo año y basarse en estimados más confiables sobre la posible recaudación y por ende la disponibilidad de recursos con los que contará el Estado vía Ley de Ingresos. Sin embargo, es preciso señalar que esto no es ajeno a posibles eventualidades que pueden afectar las proyecciones positiva o negativamente, tales como los precios del petróleo, la paridad cambiaria, la inflación o el nivel de crecimiento del PIB.

6) En paralelo, disponer de información oportuna sobre la administración de los recursos públicos coadyuva en el combate a la corrupción, fortaleciendo los mecanismos de control y registrando todos los movimientos realizados, identificando al personal que los efectuó, el lugar y momento. Así, sus superiores jerárquicos supervisan y vigilan las operaciones realizadas, desconcentrando responsabilidades y transparentando las acciones que cada servidor público lleva a cabo.

7) Un sistema de administración financiera genera desde información contable hasta financiera, económica, presupuestaria y programática. Esto es, que permite llevar el seguimiento al día de la disponibilidad de recursos, los compromisos, la amortización de pasivos, el cumplimiento de las metas, la cobertura de los programas, el índice recaudatorio, la ejecución presupuestaria, entre otros aspectos.

Es importante mencionar que no obstante la incorporación de datos en el sistema de información, esto no exime la obligación de conservar la documentación comprobatoria de las operaciones efectuadas y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas. Así, mientras que la legislación no considere aspectos como la microfilmación de facturas o

la firma electrónica, será necesario contar con el respaldo en papel, aunque la intención es que esta práctica se minimice a largo plazo.

8) Se ha hecho hincapié en la importancia del esquema contable como punto esencial sobre el cual giren el resto de las etapas financieras, la razón específica es que esta técnica es la única que garantiza la concentración de la información de los distintos ejecutores y la consolida, es un proceso que por mucho tiempo se ha efectuado; bajo este enfoque, se rescata al esquema contable, normalmente visto como el último eslabón que únicamente expresa los resultados de lo acontecido en períodos anteriores, situándolo al centro, es decir, al obtener los datos y plasmarlo en los controles contables se fortalece la programación financiera, ya que se detecta el presupuesto ejercido a la fecha, los recursos disponibles en la caja, el presupuesto comprometido, el pendiente de ejercer, las obligaciones aún no liquidadas, etc. En el próximo capítulo se observarán estos conceptos con mayor detalle.

## V. EL EMPLEO DEL SIAFF EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

En el Gobierno Federal, desde el sexenio anterior se planteó la necesidad de contar con un sistema informático que genere información confiable y oportuna, con el fin de auxiliarlo en la toma de decisiones, detectar errores y permitir que se corrijan en breve, evitar el mal manejo de fondos y por ende combatir la corrupción y desvío de recursos.

Dicho proyecto aún no se ha implantado a plenitud y lo que es más, se ha detenido el desarrollo que se venía observando y se corre el riesgo de que no se fructifique en su totalidad.<sup>1</sup>

En este sentido, y por considerarlo como un medio que puede coadyuvar para el cumplimiento de las necesidades señaladas en los capítulos que le preceden, el presente expone el sistema en cuestión con las ventajas y desventajas con las que se cuenta y se ejemplifica con uno de los aspectos que se beneficiarían con la operación del sistema. Asimismo, se observará el panorama de las experiencias recabadas en los gobiernos estatales, como referencia inmediata a lo que la Federación ha hecho y dejado de hacer.

Cabe mencionar que no es objeto de este estudio debatir sobre los factores que han retrasado el desarrollo del proyecto, ni sobre las características informáticas y/o tecnológicas en las cuales se ha planeado diseñar.

---

<sup>1</sup> El sistema proyectado se puso en marcha en 2003, pero tan solo en cuestiones que tienen que ver con los pagos. El presente estudio contempla al proyecto en su totalidad al considerar que una infraestructura de la magnitud planeada puede aprovecharse también para los aspectos de ingresos, deuda y todo lo concerniente al proceso presupuestario.

## **V.1 Sistema Integral de Administración Financiera Federal**

### V.1.1 ANTECEDENTES

En 1995, el Poder Ejecutivo Federal presentó en el Plan Nacional de Desarrollo, como una de las acciones a realizar, la promoción de la modernización de la Administración Pública Federal, misma que se convertiría en uno de los programas específicos.

Dicho plan decía: “El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión”.<sup>2</sup>

Es importante mencionar que el sistema tiene cabida en el actual proyecto de gobierno ya que el Plan Nacional de Desarrollo expresa:

“Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar.

Requerimos un gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, 1995, México, p. 65.

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Talleres Gráficos de México, 2001, México, pp. 63-64.

Asimismo, se destaca que dicho plan señala que se elaborará un programa enfocado a la modernización del gobierno.

El 27 de enero de 1998, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo que establece el *Sistema Integral de Administración Financiera Federal*<sup>4</sup> en el que se expone que tal sistema responde al objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) al dictarle al gobierno federal que promueva un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos e ingresos, que permita conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas.<sup>5</sup>

Asimismo, plantea “que el desarrollo de un sistema de administración financiera y de información único e integral, contribuirá a fortalecer las operaciones de tesorería, los procesos de planeación, programación y presupuesto, de programación financiera, así como de control y evaluación financiera...”<sup>6</sup>

De esta forma se planteó el diseño de un sistema integral que cubra todas las etapas de la administración financiera. Se pretende integrar, según el proyecto inicial, los distintos subsistemas, es decir, recaudación, de deuda pública, fondos federales y egresos, para que se tenga un efectivo control de los recursos del Estado.

---

<sup>4</sup> En anexo se incluye el Acuerdo que Establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, publicado en el medio y fecha referidos.

<sup>5</sup> Como se mencionó, el SIAFF entró en operación en 2003 en lo referente a pagos presupuestarios. Con el propósito de sustentar y respaldar su operación, se reformaron algunos ordenamientos tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, mientras que disposiciones posteriores en la materia ya lo consideran, como el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2003 y el propio Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Relativos al Funcionamiento, Organización y Requerimientos de Operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal, este último publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002. Asimismo, se encuentra considerado el SIAFF en los Lineamientos y Normas Presupuestarias que al efecto se establecen anualmente para el ejercicio del gasto público federal.

<sup>6</sup> Citado en Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Boletín Técnico Contabilidad Gubernamental, México, 1998.

## V.1.2 ¿QUÉ ES EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA FEDERAL?

“Es un sistema único e integral de registro presupuestal y contable que concentra y proporciona en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuye a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos.”<sup>7</sup>

Los objetivos originales del sistema son entre otros<sup>8</sup>:

- Unificar los criterios de operación en un solo sistema.
- Dar seguimiento oportuno a las operaciones.
- Proporcionar seguridad en el manejo de la información.
- Lograr una administración eficiente de los recursos públicos.
- Agilizar la consolidación de los informes públicos.

La estimación del proyecto es que tenga cobertura nacional, al incorporar a todas las dependencias y entidades del gobierno federal y al brindar acceso de consulta a todas las oficinas recaudadoras y ejecutoras de gasto a lo largo del país.

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, TIEV, México, 2001, p. 306.

<sup>8</sup> Conferencias sobre el SIAFF desarrolladas en las instalaciones de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública el 18 de julio de 2001 y de la Tesorería de la Federación el 29 de noviembre de 2001.

De esta forma, se podrían conseguir algunos beneficios que aún no se han logrado como:

- La automatización de la contabilidad, que disminuya los errores de registro y propicie la conciliación oportuna de cifras.
- Generación de información confiable y en tiempo real que permita a las autoridades tomar decisiones en materia de política fiscal y hacendaria que contribuyan al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos.
- Significativo incremento en la productividad de los recursos humanos con los que se cuenta y se eleve la calidad de los servicios.

### V.1.3 ASPECTOS QUE JUSTIFICAN LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA FEDERAL

La Tesorería de la Federación y la Subsecretaría de Egresos han llevado a cabo un análisis de la problemática que enfrenta el Gobierno Federal en cuanto a la administración de los recursos públicos, con el cual han detectado que:

- Los diferentes subsistemas contables con los que registra sus operaciones el Gobierno Federal, además de haber sido desarrollados de manera independiente, se encuentran semiautomatizados, provocando algunos errores de registro.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cuenta con información oportuna respecto de las etapas por las que atraviesa la administración de recursos, desde que se captan los ingresos hasta que se ejecuta el gasto, ocasionando que las proyecciones de flujo de fondos no tenga el alcance y las proyecciones deseadas.

- Las unidades ejecutoras del gasto de las dependencias disponen de los recursos fiscales antes de realizar los pagos a favor de terceros, lo que las constituye de manera temporal en tesorerías independientes, ocasionando costos financieros adicionales al Gobierno Federal.
- La información de carácter financiero, contable y presupuestario se integra con retraso, lo que genera problemas en términos de consolidación y conciliación de cifras, dificultando la toma de decisiones en la materia.

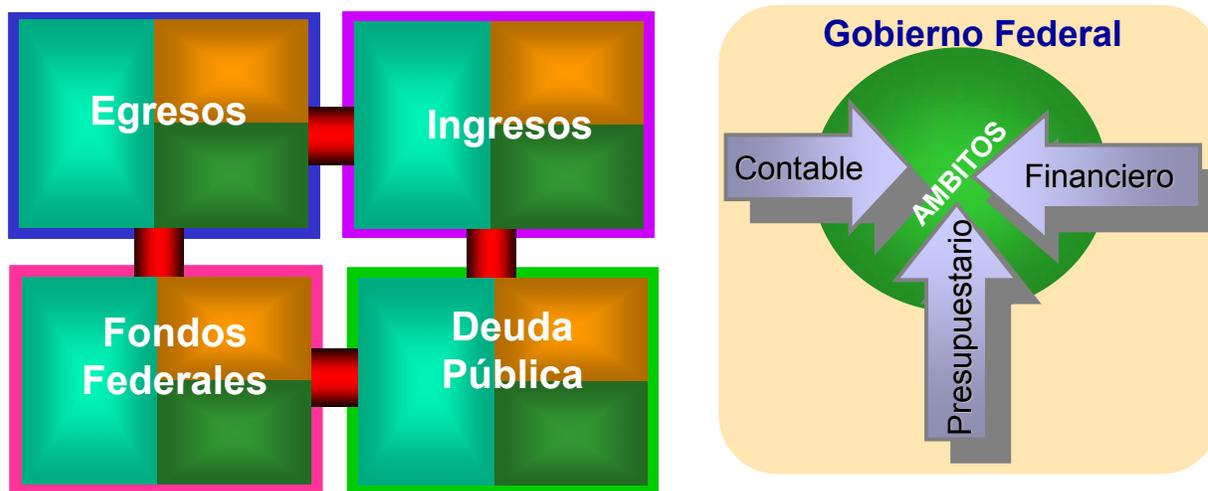
Como se observa, se trata de un sistema único e integral de la administración financiera<sup>9</sup> de los recursos gubernamentales que:

- Concentre y proporcione información homogénea, oportuna y suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de finanzas públicas.
- Fortalezca los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como la programación financiera.
- Contribuya a optimizar la asignación y uso de los recursos públicos.
- Eficiente la administración de las disponibilidades con que cuenta la Federación, abatiendo los costos de colocación de la deuda interna.
- Automatice la contabilidad gubernamental y concentre en una sola base de datos la información contable.
- Brinde información confiable y oportuna para la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos.

---

<sup>9</sup> Para una mejor ilustración, ver gráfico de la página siguiente.

GRÁFICO 3. SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA: SUBSISTEMAS Y CONCURRENCIA DE INFORMACIÓN.



Fuente: Elaboración del autor con base en las exposiciones presentadas en las conferencias sobre el SIAFF.

De esta forma, el sistema proyectado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede contribuir en gran medida para solucionar diversos problemas que se han citado en el presente trabajo que aparecen en el proceso administrativo como la desviación de recursos y la corrupción, detectando oportunamente los faltantes al erario público. Asimismo, puede agilizar la transferencia a las entidades federativas al arrojar de forma automática el balance de lo recaudado contra el monto participable y así poder disponer de sus recursos para la prestación de servicios públicos.

## V.2 Sistemas Informáticos en la Administración Financiera de los Gobiernos Estatales

En el ámbito local, se observan tres escenarios en cuanto la información generada con base en el sistema informático y los módulos que para tal fin se dispone, a saber: la que engloba las diferentes etapas de la administración financiera, la vinculada únicamente al seguimiento del ejercicio presupuestario y la que se orienta a propósitos contables

exclusivamente. Cabe resaltar que la información que tradicionalmente se ha requerido es la contable para fines de integración de la Cuenta Pública que se reporta al Congreso, por lo que todos los estados al menos disponen de un sistema que satisfaga esta necesidad, sin embargo, existen algunos que ya han ampliado la cobertura de las operaciones.

Respecto al origen de la plataforma informática, cinco entidades han adquirido una solución de mercado (Oracle Financial y SAP son los paquetes principales) que han acoplado a su proyecto de modernización, la cuarta parte del total han contratado servicios de consultoría para orientar el diseño mientras que el resto de los casos han sido trabajos llevados a cabo por el propio personal del gobierno estatal.

Se considera que el sistema más avanzado es el utilizado por el Gobierno de Chiapas, denominado Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal, el cual opera con procesos automatizados mediante una base de datos común y comunicación en red.

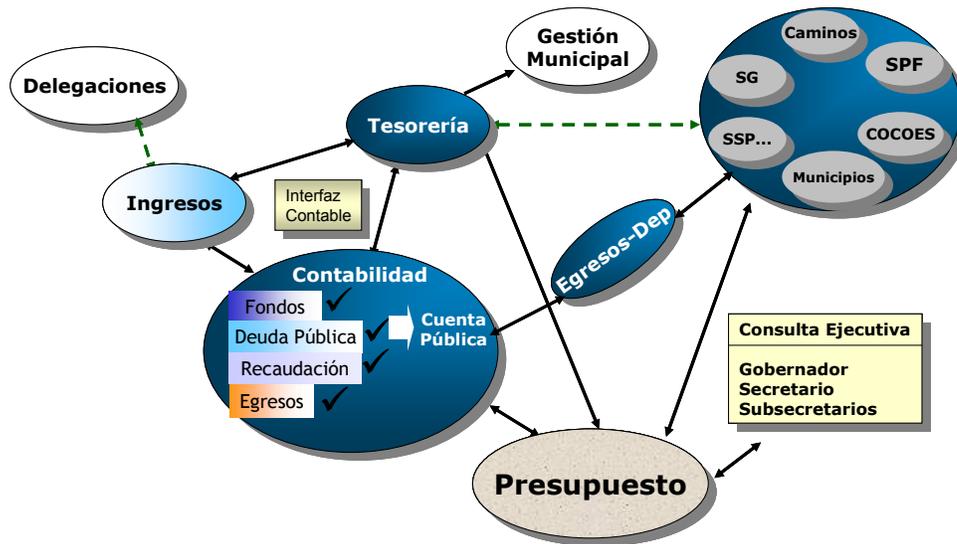
Las principales características del SIAHE son:<sup>10</sup>

- Tiene como premisa fundamental la descentralización hacia las dependencias de las responsabilidades en materia de Presupuesto y Contabilidad.
- Incorpora el precepto de que la contabilidad es realizada por el agente que autoriza la operación.
- Desarrollo institucional, es decir, por el propio personal, lo que permite un proceso de mejora permanente al ser propietarios del software de sistemas. No obstante, requiere para su mantenimiento una inversión anual de 1 millón 500 mil pesos.

---

<sup>10</sup> La explicación se basa en la presentación efectuada por funcionarios estatales en el Taller de Diagnóstico sobre la Situación Prevaliente en Materia Contable en los Gobiernos Estatales y Federal en noviembre pasado.

GRÁFICO 4. DIAGRAMA BÁSICO DE OPERACIÓN DEL SIAHE



FUENTE: Presentación efectuada en el Taller de Diagnóstico sobre la Situación Prevalciente en Materia Contable en los Gobiernos Estatales y Federal en noviembre de 2004.

Se conforma por tres subsistemas, a saber:

- *Subsistema de Recaudación.*- Este módulo concentra la información de cada una de las oficinas recaudadoras y las procesa, generando automáticamente la póliza de los ingresos por delegaciones
- *Subsistema de Tesorería.*- Los datos son procesados por el módulo de Contabilidad de Fondos, durante el proceso se valida que cada uno de los movimientos de las pólizas tengan incorporado su respectivo registro conforme al catalogo de cuentas.
- *Subsistema de Egresos.*- Es el que respalda el mayor número de operaciones al generar de forma automática las pólizas de adecuaciones presupuestarias y las ministraciones de recursos hacia los ejecutores de gasto. Se crean en promedio 1100 pólizas diariamente sobre las 46 dependencias; con esta herramienta se

verifica que las afectaciones presupuestarias se reflejen en la contabilidad, detectando las ya registradas de las que se encuentran en proceso.

Adicionalmente, a continuación se describe brevemente y de forma particular el empleo de sistemas informáticos en dicho orden de gobierno.<sup>11</sup>

- **Aguascalientes.-** Cuenta con el Sistema Integral de Información Financiera, el cual agrupa los subsistemas de recaudación, control presupuestal, nóminas, adquisiciones, entre otros; éstos se encuentran en red y disponen de una base de datos única, de forma que es posible generar información para la toma de decisiones y la requerida para la elaboración de la Cuenta Pública.
- **Baja California.-** Dispone de una plataforma informática de desarrollo propio enfocada a los fines contables, que permite mantener un estricto control y conocimiento del patrimonio y de la situación financiera con procesos y flujo de información eficientes.
- **Baja California Sur.-** Enfocado en el esquema contable, el sistema se apoya en una plataforma de desarrollo propio que concentra la información de conciliaciones bancarias, cuentas por pagar, recaudación y caja general.
- **Campeche.-** Cuenta con un sistema de comunicación electrónica denominado REDECAM, el cual consiste en operar un banco de datos para compartir información tipo Intranet de todo el Gobierno Estatal.

---

<sup>11</sup> Los argumentos se sustentan en lo expuesto por representantes estatales en los diversos foros del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública que dirige la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, en la sección “Fuentes Bibliográficas” se incluye en un apartado particular la relación de la legislación aplicable en los gobiernos estatales en materia de presupuesto y contabilidad.

- **Coahuila.**- Se apoya en un sistema eminentemente contable desarrollado por personal público bajo la asesoría de un despacho privado.
- **Colima.**- El sistema informático diseñado para satisfacer las necesidades contables fue desarrollado con el apoyo de asesoría externa.
- **Chihuahua.**- Emplea un sistema informático que cubre diferentes áreas y construido utilizando el software Oracle Financiamiento.
- **Distrito Federal.**- Se apoya en un sistema automatizado con comunicación en red básicamente con información contable para integración de la Cuenta Pública.
- **Durango.**- Cuenta con el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado, el cual fue desarrollado por personal propio y tiene la capacidad de generar información financiera de forma automática.
- **Guanajuato.**- Dispone del Sistema Integral de Hacienda Pública, tiene una base de datos común, opera de manera automatizada y cubre las diferentes fases de la administración financiera. Fue diseñado con la plataforma informática SAP R/3, una de las de mayor potencial en el mercado.
- **Guerrero.**- Utiliza el sistema Integral de Administración Financiera, el cual se inclina por los aspectos presupuestarios, contemplando en menor medida los patrimoniales.
- **Hidalgo.**- Se apoya en el Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad, de desarrollo interno, empleado para el registro y control del gasto público, por lo que carece de apoyo suficiente para las funciones recaudadoras.

- **Jalisco.**- Cuenta con el Sistema Integral de Información Financiera, en cuyo diseño e implantación se tuvo el respaldo de un despacho privado. Es una herramienta con amplio potencial para generar información presupuestaria y contable en tiempo real.
- **México.**- Emplea el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, el cual genera automáticamente los registros presupuestarios de ingresos y egresos, los resultados financieros y la situación de la hacienda pública.
- **Michoacán.**- Se apoya en el Sistema Integral de Contabilidad que comprende el universo de operaciones presupuestarias relativas a ingresos y egresos.
- **Morelos.**- Utiliza el Sistema Integral de Información Financiera que identifica las operaciones de ingresos, egresos, deuda pública y administración de fondos.
- **Nayarit.**- Dispone de sistemas independientes tales como Contabilidad General, Ingresos, Nóminas y Egresos.
- **Nuevo León.**- Opera mediante el Sistema de Administración Financiera, compuesto por los módulos de Presupuesto, Administración Gubernamental, Contabilidad e Información Financiera, los cuales están interrelacionados y conforman los registros de ingresos y egresos.
- **Oaxaca.**- Emplea el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, compuesto por los subsistemas de Recaudación, Egresos, Deuda Pública y Fondos Estatales.
- **Puebla.**- La administración financiera se apoya en cuatro subsistemas que se interrelacionan y operan de forma automática: Integral de Ingresos, Integral Administrativa, de Planeación e Inversión, y de Fiscalización.

- **Querétaro.-** Utiliza el Sistema de Administración Financiera en plataforma Oracle Financial, emite automáticamente las pólizas de operaciones diversas, afectación en línea del presupuesto y control detallado de pagos, transferencias y obras.
- **Quintana Roo.-** Dispone del Sistema de Administración Gubernamental, integrado por cuatro subsistemas interrelacionados: Recaudación, Egresos, Fondos Estatales y Deuda Pública.
- **San Luis Potosí.-** Utiliza el Sistema Integral Financiero, enfocado en el control de la información en una base de datos única proveniente de las áreas ejecutoras.
- **Sinaloa.-** Se sustenta en cuatro subsistemas interrelacionados entre sí: Ingresos, Egresos, Deuda Pública y Administración de Fondos.
- **Sonora.-** Se apoya en el Sistema Integral de Contabilidad, el cual tiene carácter modular y trabaja con una base de datos única.
- **Tabasco.-** Emplea cinco módulos: Contabilidad General, Cuentas por Pagar, Tesorería, Activos Fijos y Compras, los cuales funcionan integralmente a través de una plataforma única soportada por Oracle Financial.
- **Tamaulipas.-** Cuenta con el Sistema de Información Financiera y Contable del Estado, basado en la plataforma SAP R/3. Se integra por cuatro módulos: Contabilidad, Planeación y Control Hacendario, Sistemas de Proyectos y Compras.
- **Tlaxcala.-** Utiliza el sistema Integral de Información, compuesto por cuatro subsistemas conectados a una base de datos única, sin embargo, tiene una clara orientación hacia el control del gasto y no dispone de un módulo para los ingresos.

- **Veracruz.-** Dispone del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado, el cual considera las diferentes fases y ha mejorado el control del proceso recaudatorio y fortalecido los instrumentos de programación y control del ejercicio del gasto.
- **Yucatán.-** Emplea el Sistema de Administración Estatal, integrado por cuatro subsistemas independientes: Ingresos, Egresos, Nómina y Contabilidad; a su vez, cada uno se divide por módulos específicos.
- **Zacatecas.-** Cuenta con el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, conformado por los subsistemas de Ingresos, Egresos y Contabilidad.

En la tabla 3, se observa en resumen el origen de los sistemas estatales referidos y el tipo de información que generan.

En el ámbito federal, actualmente la información financiera y presupuestaria proviene del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, el cual en lo particular da cuenta de la situación patrimonial de cada dependencia o entidad, y en lo general de la que prevalece en el sector público.

Funciona en forma integral y descentralizada, dado que bajo un mismo esquema de registro cada área ejecutora ejerce la función contable de las operaciones que realiza; para ello, atienden la normatividad emitida por el área consolidadora de la información, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Opera mediante cinco subsistemas: Recaudación, Egresos, Deuda Pública, Fondos Federales y Sector Paraestatal, los cuales funcionan en forma individual e interrelacionados entre sí.

TABLA 3. SISTEMAS INFORMÁTICOS QUE APOYAN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ESTATAL

ENTIDAD	DENOMINACIÓN	ORIGEN			INFORMACIÓN CONTENIDA		
		Desarrollo Propio	Solución de Mercado	Asesoría Externa	Financiera	Contable	Presupuestaria
Aguascalientes	Sistema Integral de Información Financiera						
Baja California	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Baja California Sur	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Campeche	REDECAM						
Coahuila	Sistema de Contabilidad						
Colima	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacendaria						
Chihuahua	Sistema Financiero Estatal						
Distrito Federal	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Durango	Sistema Integral de Administración Financiera						
Guanajuato	Sistema Integral de Hacienda Pública						
Guerrero	Sistema Integral de Administración Financiera						
Hidalgo	Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad						
Jalisco	Sistema Integral de Información Financiera						
México	Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental						
Michoacán	Sistema Integral de Contabilidad						
Morelos	Sistema Integral de Información Financiera						
Nayarit	Sistema de Contabilidad General						
Nuevo León	Sistema de Administración Financiera						
Oaxaca	Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental						
Puebla	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Querétaro	Sistema de Administración Financiera						
Quintana Roo	Sistema de Administración Gubernamental						
San Luis Potosí	Sistema Integral Financiero						
Sinaloa	Sistema de Contabilidad Gubernamental						
Sonora	Sistema Integral de Contabilidad						
Tabasco	Sistema Financiero del Gobierno Federal						
Tamaulipas	Sistema de Información Financiera y Contable						
Tlaxcala	Sistema Integral de Información						
Veracruz	Sistema Integral de Administración Financiera						
Yucatán	Sistema de Administración Estatal						
Zacatecas	Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental						
<b>T o t a l</b>		<b>19</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia del autor con base en lo expuesto por servidores públicos estatales en la Mesa-Taller de Diagnóstico sobre la Situación Prevaliente en los Gobiernos Estatales y Federal.

### **V.3 Ejemplo de los Beneficios que Debe Generar el Sistema en el Gobierno Federal: La Cuenta Pública como parte de la Rendición de Cuentas**

#### V.3.1 ¿POR QUÉ EL GOBIERNO RINDE CUENTAS?

La respuesta inmediata a esta cuestión está en que el nuestro es un sistema democrático de gobierno. Si es el gobierno del pueblo, es inevitable la consecuencia que de ello se desprende: los gobernantes deben informar sobre lo que hacen con los recursos de que los proveen o autorizan a usar los gobernados.

Porque no actúa en nombre propio, lo hace representando a la sociedad y en beneficio de ella, de lo público, busca el bien común, nunca el particular. Los recursos gubernamentales provienen del esfuerzo individual de los integrantes de la colectividad, por ende, el Gobierno actúa, invariablemente, a nombre de la colectividad.

De esta forma, se diferencia del sector privado por una razón fundamental: las empresas privadas tienen como objetivo esencial el lucro, mientras el gobierno tiene como eje central satisfacer las demandas de la sociedad, sin olvidar que tiene empresas productivas, puesto que debe crear las condiciones para el crecimiento de la economía y el desarrollo de los individuos, tiene que encargarse de mitigar la pobreza, la inseguridad, la contaminación y demás problemas sociales, además de que debe intervenir en aquellas ramas de la economía donde la iniciativa privada no puede o no quiere hacerlo.

Fue propio de los regímenes autocráticos (las monarquías europeas del pasado, los gobiernos virreinales de América Latina, las tiranías) no informar sobre el origen y

destino de los recursos financieros públicos. Existió un sentido de propiedad, patrimonialista de la hacienda pública. No había distinción entre hacienda privada del príncipe y hacienda pública. Las finanzas del reino eran las finanzas del rey, cosa propia, su propiedad. De ahí que un monarca absoluto en su máxima expresión, Luis XIV de Francia, haya podido decir: “El Estado soy yo”.

En nuestro régimen democrático y republicano, nacido con la independencia y confirmado en la Constitución de Apatzingán, Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824, la de 1857 y la vigente de 1917, la hacienda pública define su perfil como atributo de la sociedad civil y como potestad del Estado democrático. De donde resulta una obligación natural, pero esencial, de informar al pueblo y a sus representantes sobre el manejo de la hacienda pública.

Pero nuestro régimen democrático y republicano también es, según el mandato constitucional, representativo, por esta razón, al rendir cuentas el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, está informando al pueblo mismo por conducto de sus representantes. Tanto en el Informe Presidencial al Congreso de la Unión, como en la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, se cumplen esta prerrogativa y obligación democráticas. Es al pueblo a quien el gobierno informa, y son sus representantes legislativos los responsables de un control preciso del manejo de la hacienda pública.

Por lo tanto, por cuestiones de legitimidad, el Estado debe resolver los problemas y atender las demandas y las propuestas que emanan de la sociedad, pues para ello existe, por lo que debe responder con resultados satisfactorios, generar acciones de gobierno y producir bienes y servicios con calidad y eficiencia que requiere el mundo

actual en constante evolución, pues esto lo retroalimenta con mayor fuerza, o bien, lo puede destruir. Lo anterior se puede representar mediante el esquema siguiente:

ESQUEMA 7. RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIANTE EL ENFOQUE DE SISTEMAS



Fuente: Elaboración del autor con base en lo expuesto en: Von Bertalanffy, Teoría General de los Sistemas.

La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas:

- La obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.
- La capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

Andreas Schedler señala que “lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.”<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, IFAI, México, 2005, p.13.

Los tres aspectos en su conjunto: información, justificación y castigo, dan el carácter de multifacético al tema de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

### V.3.2 RELEVANCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La exigencia de pedir cuentas tiene que ver con tareas de dar seguimiento y vigilancia, su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Este razonamiento tiene su origen en la ilustración francesa de supeditar el poder no solo al imperio de la ley sino también al de la razón. Así, el poder tanto se encuentra restringido legalmente como educado bajo la lógica del razonamiento público.

En este marco, se establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, sitúa al gobernante y a la sociedad en un debate público, por tanto, controla la unilateralidad del poder.

Según Leonardo Santana<sup>13</sup>, la Administración Pública en el mundo contemporáneo se enfrenta a grandes retos y amenazas. El más importante de ellos es el creciente cuestionamiento de los ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para la prestación eficiente y responsable de los servicios públicos, aumenta el escepticismo sobre la

---

<sup>13</sup> Citado en Uvalle, Ricardo, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, IAPEM, México, 1997, p.27.

competencia del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las demandas que de ella emanan.

El medio ambiente es altamente complejo, dinámico, turbulento, impredecible y diverso, la acción del gobierno se debe desarrollar en este escenario y, por tanto, tiene que diseñar los medios idóneos para asegurar la estabilidad, la complejidad y la gobernabilidad del sistema político y social. Su objetivo es ganar consensos y respetar disensos, regla básica de la sociedad moderna, es aquí donde la conducción de dicha sociedad se efectúa con apego a los valores de la vida democrática.

Lo relativo a consensos, disensos, alternancia o reafirmación en el poder depende principalmente de cómo se gobierna, es decir, que el éxito del Gobierno encuentra en sus procesos uno de los aspectos claves para evaluar su aceptación o rechazo ciudadano.

De acuerdo con Ricardo Uvalle<sup>14</sup>, los Gobiernos no pueden ser ya cotos aislados y cerrados de liberación y decisión burocrática, tampoco sitio en el cual se estructuran decisiones que no recogen la opinión ciudadana, menos ámbito de fallida pretensión autárquica.

Señala el mismo autor que los Gobiernos deben ser ahora instituciones abiertas, receptivas, adaptativas e inteligentes que recogen de la opinión ciudadana la materia prima, información, para dar sentido y organicidad a sus políticas. Los Gobiernos son organizaciones públicas que reciben demandas, resuelven problemas y deciden, cómo dar prioridad a los recursos limitados.

---

<sup>14</sup> Uvalle, Idem, p. 35.

Uvalle considera que los costos de querer gobernar sin considerar los diversos públicos ciudadanos son altos, puesto que éstos tienen iniciativas, información y proyectos para participar en el destino común, son vigilantes atentos y exigentes de lo que hacen o dejan de hacer los Gobiernos, son parte central para definir las líneas rectoras de la convivencia pública y opinión determinante para decidir rumbos, tiempos y tácticas de la gestión pública.

Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común, estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera. Por ende, gobernar con eficacia o deficiencia tiene inmediata reacción ciudadana, la cual se manifiesta como recompensa o castigo electoral, esta es la verdadera evaluación que los ciudadanos efectúan sobre la acción de gobierno, exigen cuentas claras, puntuales y eficientes.

El Gobierno moderno debe revisar lo que hace y evaluar lo que consigue, tiene que ser objeto de transformaciones para no quedar paralizado ante los cambios, estar alerta permanentemente para identificar los reajustes de la sociedad, su trayectoria y su desarrollo. El Gobierno se reforma no sólo por motivos de adaptación estructural y ambiental sino para que su capacidad de respuesta sea oportuna y de calidad.

Los costos de la vida estatal ocupan un lugar importante en el debate de la vida ciudadana, la sociedad contemporánea exige menos costos onerosos e improductivos para que las arcas públicas no sufraguen gastos innecesarios.

Cuando la Administración Pública expande su actividad sin considerar costos y beneficios, sobrevienen desajustes que repercuten fiscal, productiva y políticamente.

Sus tareas son cuestionadas por los ciudadanos al exigir calidad en sus acciones y reciprocidad en razón de los impuestos que paga y surgen demandas para revisar su misión, reajustar al Estado y definir los límites entre lo público y lo privado.

Lo que el Estado y la Administración Pública hacen o dejan de hacer es un asunto de resultados, al igual que la eficiencia o ineficiencia.

Otro aspecto a considerar son las sanciones por parte de la sociedad, esto implica que los ciudadanos que exigen cuentas no solo cuestionan, sino que eventualmente también castigan el comportamiento impropio de los servidores públicos.

“Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano de la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.”<sup>15</sup>

La relación entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones debe ser complementada por mecanismos de monitoreo, de forma que no pase desapercibido cuando alguien viola la normatividad. Tanto la probabilidad de que se detecten las infracciones a las reglas como que se castiguen de manera adecuada podrán generar

---

<sup>15</sup> Schedler, op.cit., p.16.

incentivos disuasorios importantes. Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte tan solo en un acto publicitario.

GRÁFICO 4. ILUSTRACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia del autor.

### V.3.3 LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Hasta aquí la revisión de la rendición de cuentas se ha enfocado prácticamente en el control vertical, es decir, en el seguimiento que la sociedad hace de los resultados de las instancias gubernamentales. Sin embargo, es importante explorar la rendición de cuentas horizontal, esto es, aquella que describe una relación entre iguales, donde el que exige cuentas está a la altura del que las rinde, en posiciones equiparables.

Como se describió en capítulos anteriores, la teoría de la división de poderes dicta que el Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos, lo cual se traduce en la función fiscalizadora.

En los países democráticos como el nuestro, regidos por la división de poderes, los órganos legislativos de representación popular añaden a su función estrictamente legislativa la de fiscalizar la gestión gubernamental con objeto de que el pueblo, por conducto de sus representantes, esté informado tanto de la legalidad, eficiencia y eficacia con que se han recaudado los fondos públicos, como de la honradez y eficiencia con que han sido aplicados.

En México, el Poder Legislativo ejerce la función fiscalizadora a través de la Auditoría Superior de la Federación. Tal competencia nace del principio general del derecho que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, en el ámbito de la Administración Pública. Este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer, mediante su representación, el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes.

La fiscalización es un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustivo que permite comprobar que se ha procedido conforme a la Ley y a las normas establecidas, en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El principal instrumento para la fiscalización es la Cuenta Pública que, en el orden federal, presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en los primeros 10 días del mes de junio del año siguiente al que se informa, y se turna por conducto de la Comisión de Vigilancia, a la Auditoría Superior de la Federación, dando con ello inicio a su examen y revisión.

Asimismo, de manera paralela la Cuenta se analiza también por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para lo cual realiza diversas reuniones con representantes de las dependencias y entidades, quienes deben proporcionar las aclaraciones e información adicional que se les requiera sobre sus resultados.

Con base en ello se elabora el dictamen correspondiente, mismo que es debatido en el Pleno de la Cámara de Diputados. De dichas actividades se deriva el Decreto respectivo que es publicado en el Diario Oficial de la Federación, generalmente en el mes de diciembre del mismo año en que se recibió la Cuenta. En el Decreto se indica al órgano superior de fiscalización aquellos aspectos que deben ser constatados y auditados.

GRÁFICO 5. FISCALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL MEXICANO

### Proceso de Fiscalización



Fuente: Elaboración propia del autor.

Cabe señalar que de manera similar a México, casi todas las naciones del mundo, sin distinción de sus regímenes políticos, han instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa y financiera de sus gobernantes.

Así, esta función fiscalizadora se asigna a órganos técnicos especializados que por disposición constitucional tienen como función primordial comprobar que las transacciones financieras gubernamentales se apeguen a la ley y a las normas establecidas al respecto.

### V.3.4 EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA FEDERAL EN LA ELABORACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

Se ha mencionado que este sistema sería una herramienta muy útil para generar información en tiempo real con suficiente confiabilidad que disminuiría de forma significativa los errores de registro contable.

En este sentido, un ejemplo fundamental de los beneficios se representa con el proceso de elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.<sup>16</sup>

Como se ha citado, la Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo socioeconómico del país. Se diferencia de otros informes por su enfoque contable y financiero y por ser el único documento que presenta los resultados definitivos del sector público presupuestario.

A través de ella se informa a la ciudadanía cómo y de dónde se obtuvieron los ingresos federales, sean impuestos, derechos, productos y otros conceptos establecidos en la Ley; explicando también cuáles fueron las acciones realizadas y los logros con la aplicación de esos recursos.

Este documento es el resultado de la consolidación de las contabilidades de las dependencias y entidades que se señalan en el decreto presupuestario; representa el proceso que consolida los registros contables relativos a la totalidad de las operaciones

---

<sup>16</sup> En el presente documento se toma como estudio de caso la Cuenta Pública, sin embargo, es preciso mencionar la existencia de otros informes financieros: el Informe de Avance de Gestión Financiera (semestral) y los Informes Oportunos de Finanzas Públicas (trimestrales).

financieras del presupuesto anual, y contiene la información sobre el destino y aplicación de los gastos y el cumplimiento de los programas autorizados.

La formulación de la Cuenta Pública consta de un largo proceso que se inicia con las actividades enfocadas a determinar y transmitir los requerimientos de información, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidad globalizadora encargada de la integración, a las dependencias, entidades, ramos generales, a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos.

Normalmente los requerimientos se transmiten en el mes de noviembre del ejercicio fiscal que se va a informar.

En el caso de los ingresos, las oficinas recaudadoras concentran a través de su Dirección de Administración, o equivalente, todos los datos que se requieren para elaborar los informes solicitados, revisan y consolidan las cifras para formular los estados básicos contables.

Respecto a los recursos captados por las oficinas auxiliares del sector privado, es el Servicio de Administración Tributaria quien se encarga de recabar toda la información y la consolida, para fines de Cuenta Pública, no por banco emisor (labor que permanentemente realiza) sino por tipo (impuestos, derechos, etc.) lo que le genera que se efectúen diversos trabajos con la misma información.

Sobre la contratación de empréstitos y la amortización relativa, es la Unidad de Crédito Público la encargada de generar los estados financieros y presupuestarios con base en

el Manual del Subsistema de Deuda Pública; asimismo, reporta los saldos vigentes al cierre del ejercicio fiscal e información sobre la proyección de pagos.

En cuanto al gasto, el espectro es mayor. En esta área participan todos los ejecutores con alguna asignación del Presupuesto de Egresos: dependencias, entidades, organismos desconcentrados, organismos autónomos y ramos generales administrados por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Previsiones Salariales y Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Para la consolidación de la información se observa la sectorización administrativa, es decir, que cada coordinadora es responsable de integrar los datos referentes a su sector.

Sin embargo, a fin de asegurar que la información sea correcta, ésta debe ser validada tanto por la Unidad de Política y Control Presupuestario (quien se encarga de la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos, con el objetivo de verificar los montos originales y modificados) y la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial (quien da seguimiento a la aplicación de los recursos y el cumplimiento de los programas para los que fueron destinados).

Es común que para fines de consolidación se presenten cifras diferentes, generándose la práctica cotidiana de que varios meses después de haberse cerrado el ejercicio fiscal se efectúen ajustes para “cuadrar las cifras”.

Con el sistema mencionado se simplificaría y agilizaría la elaboración de los controles y estados contables, ya que con base en los lineamientos y manuales los propios ejecutores ingresarían los datos a la red informática, la cual de forma automatizada

generaría dichos estados desagregándolos por fuente o unidad responsable<sup>17</sup> y con periodicidad diaria, semanal, mensual, trimestral y anual. De este modo, la tarea del Servicio de Administración Tributaria y la Subsecretaría de Egresos sería revisar y controlar que la alimentación del sistema haya sido la correcta, puesto que aún la duplicación de registros se podría detectar en la oficina auxiliar.

Acto seguido, las instancias concentradoras de datos y generadoras de los informes se enfocarían a atender las observaciones que le emitan tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Actualmente, la entrega de la información requerida se lleva a cabo en el mes de marzo posterior al cierre del ejercicio fiscal, debido a la complejidad que se deriva de la integración anual que implica la concentración de datos provenientes de toda la república y los propios cierres de las oficinas ejecutoras. Con la aplicación del sistema, este lapso se vería reducido posibilitando que se envíe a la Unidad integradora dentro del primer mes posterior al cierre del ejercicio.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, al recibir la información procede a revisarla y validarla, así como clasificar y analizar los resultados del ejercicio, v. gr., los ingresos del gobierno federal por regiones, ingresos estimados y recaudados y los ingresos en flujo de efectivo de las entidades.

---

<sup>17</sup> Unidad administrativa perteneciente a una estructura básica de una dependencia, facultada para ejercer gasto con el fin de llevar a cabo actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de una dependencia o entidad del Gobierno Federal. Con este concepto se identifica también a la entidad beneficiaria de los recursos otorgados por el Gobierno Federal por subsidios y/o transferencias. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, p. 335.

En esta fase la Unidad verifica, en conjunto con las coordinadoras de sector, la Coordinación General de Política de Ingresos y Coordinación Fiscal, la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial, la Tesorería de la Federación y la Unidad de Crédito Público:

- El cumplimiento de la normatividad contable y presupuestal en el registro de las operaciones.
- La consistencia y congruencia de cifras entre los diferentes informes.
- El correcto registro de los montos autorizados en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- El alcance de las metas programáticas establecidas en el Presupuesto.

Siendo ambiciosos, se puede esperar que la generación de los estados contables se realice en la propia Secretaría al contar con la misma base de datos que las unidades responsables, con lo que se abreviaría una etapa del proceso, restando solamente la validación del ejecutor.

Posteriormente, con la validación de los informantes, se lleva a cabo el Cierre General de la Contabilidad Gubernamental, el cual consiste en efectuar el enlace de los subsistemas de recaudación, egresos, fondos y deuda, consolidando las cuentas de balance (ingresos-gasto) para determinar los resultados de la Hacienda Pública Federal.

Cumplida esta etapa, en abril y mayo, se analizan los resultados generales donde se depuran las cifras virtuales compensadas, con el fin de obtener los resultados netos.

Con la debida programación del sistema incorporando las reglas contables de cargo-abono, se desagregaría ágilmente.

La última etapa del proceso culmina con la integración de los diversos estados contables y presupuestarios al análisis que de ellos se desprende con la finalidad de entregar a la Cámara de Diputados un informe que cumpla con el mandato constitucional de rendir cuentas sobre la situación de las finanzas públicas federales. Esta entrega se realiza dentro de los primeros diez días del mes de junio.<sup>18</sup>

Sin el afán de redundar, con el sistema citado se podría adelantar dicha entrega, de modo que se brindaría mayor oportunidad al reducir los cinco meses que deben pasar para que el Legislativo tenga acceso a la información para ejercer su función de control externo.

Guardando proporciones y con base en lo expuesto en el subapartado previo, algunos gobiernos estatales han experimentado avances significativos con el aprovechamiento de los medios informáticos en el proceso de integración de su Cuenta Pública: Aguascalientes entrega sus estados financieros antes del 20 de enero, Chiapas remite un informe similar al federal (con suficientes análisis) a más tardar en mayo, Guanajuato elabora documentos trimestrales dentro de los dos meses posteriores.

---

<sup>18</sup> De forma breve se ha descrito el proceso de elaboración de la Cuenta Pública, sin embargo, éste es realmente complejo, ya que el personal que participa tanto en las instituciones informantes como en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público invierten demasiado tiempo (incluso días inhábiles y altas horas de la noche, por lo que normalmente se les tiene que entregar una bonificación); se presentan diversas reuniones para conciliar cifras y explicar detalles; existen recurrentes desfases en las fechas de entrega a la integradora, etc. Si se ha experimentado un gran progreso con la incorporación de las computadoras personales como herramientas en sustitución de las máquinas de escribir, entonces, ¿por qué no incorporar un sistema de información de gran capacidad? ¿por qué el gobierno no podría emplear tecnología vanguardista?

La experiencia empírica de nuestro país muestra que las auditorías realizadas por el órgano técnico de fiscalización en las que se han detectado desvíos de recursos presentan sus resultados en diez meses o más, lapso en el que los responsables pueden haber dejado sus puestos y se dificulta la recuperación de los recursos públicos.

Adicionalmente, cabe señalar que los estados que han desarrollado esquemas similares, como Chiapas y Jalisco, disponen de información real sobre lo ejercido en cualquier momento; para ello, se tienen reglas específicas, por ejemplo, todo ingreso debe registrarse en la base de datos al momento del cobro y ningún gasto se efectúa sin que se haya realizado la afectación presupuestaria correspondiente.

Ejemplos similares se pueden efectuar no sólo con prácticas posteriores al ejercicio recaudatorio, sino también durante el mismo, que pueden ser de gran utilidad tanto a nivel central como en cada una de las oficinas auxiliares para hacer sus propios informes, tener un mayor control y apoyar la toma de decisiones.

### **Conclusiones y Reflexiones**

1) Como se ha mencionado, el objetivo central en el empleo de medios avanzados en tecnología informática se orientan a la generación de información integral que posibilite un mejor control sobre los recursos públicos, coadyuve en la administración financiera, eficiente la rendición de cuentas y la toma de decisiones en los altos niveles de la administración pública.

Así, estos medios tecnológicos se constituyen en herramientas que si bien impactan directamente en la toma de decisiones gubernamentales, coadyuvan en el desarrollo y ejecución de actos de autoridad en beneficio de la sociedad, al proporcionar información confiable y actualizada.

2) En diversas ocasiones se ha cuestionado el calificativo de “información real y oportuna”, ya que cada área dice cubrir tal requisito. Sin embargo, hagamos un escenario ficticio:

El Secretario de Hacienda se encuentra en una reunión con varios de sus colaboradores más cercanos para establecer la estrategia a seguir con el fin de cumplir con la instrucción del Presidente de destinar mayores recursos a un programa determinado. El Titular del Ramo requiere conocer en principio la disponibilidad de recursos no ejercidos y solicita dicho dato: Política Presupuestaria expone lo autorizado para los meses restantes, Programación y Presupuesto Sectorial muestra el monto de lo reportado como ejercido por las dependencias a la fecha, Tesorería señala la cantidad que ha pagado hasta el momento, Contabilidad Gubernamental menciona que los reportes parciales que le han llegado no cubren los últimos dos meses, Planeación Hacendaria expresa que las suyas son solo proyecciones, y así sucesivamente. Por tanto, se toma una decisión sin los elementos necesarios.

Con el empleo de un sistema como el mencionado es posible obtener en minutos en su propia computadora en monto global, por sector, función y programa, el presupuesto original, calendarizado, modificado, comprometido, devengado y pagado.

3) Una de las reglas esenciales que debe considerar el sistema es el registro secuencial de las fases presupuestarias. Con el fin de estar en posibilidad de proporcionar toda la

información requerida para la administración de los recursos públicos, fortalecer la programación financiera y el control del ejercicio presupuestario, se deberán registrar en los sistemas cada una de las etapas del proceso presupuestal arriba citadas:

- **Presupuesto Original.**- Es el autorizado anualmente por el Congreso, el cual será inamovible y base de diversas comparaciones futuras, es decir, constituye el punto de partida. Esta información deberá incorporarse al sistema por el área de Política Presupuestaria.

- **Presupuesto Calendarizado.**- Se refiere a aquel que muestra la distribución mensual del presupuesto de egresos anual, indicando el nivel de disponibilidad financiera que requerirán mensualmente las unidades responsables o ejecutoras de cada dependencia.

Se considera que esta información sea incorporada al sistema también por el área de Control Presupuestario.

- **Presupuesto Modificado.**- Se define como el que integra los cambios o adecuaciones autorizadas al presupuesto original, como son las reducciones y ampliaciones, líquidas o compensadas, entre otros.

Esta información será proporcionada por el área de Control Presupuestario, excepto las adecuaciones internas que se incorporarán por la dependencia correspondiente.

- **Presupuesto Comprometido.**- Se refiere a aquellas operaciones de gasto que han sido comprometidas de manera formal mediante documentos, contratos, convenios, etc., para ser devengadas a futuro.

El registro del gasto comprometido será responsabilidad de las unidades responsables o ejecutoras de cada dependencia.

- **Presupuesto Devengado.-** Son aquellos gastos de los cuales ya existe la obligación de pagarse por haberse recibido el bien o servicio, que están debidamente documentados por el proveedor o prestador de servicios, y cuya aceptación de pago haya sido debidamente formalizada mediante la emisión del documento base de pago.

El registro del gasto devengado estará a cargo de las unidades responsables o ejecutoras de cada dependencia.

- **Presupuesto Pagado.-** Es el gasto ejercido cuyo cobro haya sido efectuado por parte del proveedor o prestador de servicios.

Con respecto a las fases del ingreso, es conveniente que exista correspondencia con el esquema aplicado en el gasto; de esta manera se analizará la posibilidad y conveniencia de registrar, de manera adicional a los ingresos originales y realmente recaudados, su calendarización y modificaciones autorizadas.

Los registros de las operaciones deberán llevar una estricta secuencia como norma básica de operación. El sistema no debe permitir el registro de un evento si previamente no han sido registradas todas las fases.

4) A su vez, con el conocimiento de los diferentes montos referidos, se evitará que el gobierno tenga recursos “ociosos”, es decir, reservar las cantidades que se utilizarán en el corto plazo e invertir en productos financieros aquellos destinados a aplicarse a

mediano plazo. Lo anterior contribuirá a sanear las finanzas al generar ingresos adicionales, o bien, requerir menor contratación de deuda mediante instrumentos como Certificados de Tesorería (CETES) o Bonos Comerciales.

Con estos ahorros y/o beneficios se lograría recuperar en un plazo menor de dos años la inversión inicial, así lo han expresado gobiernos que ya han experimentado un proceso similar, como Jalisco y Guanajuato.

5) Con el sistema se reducirían significativamente los tiempos en la comunicación entre las diferentes instancias, en cuestión de segundos se podrán visualizar las operaciones recaudatorias y el ejercicio del gasto, de modo que en el momento que se desee se pueden hacer cortes para efectuar diversos análisis.

6) El empleo del sistema irremediamente se tiene que traducir en eficiencia, eficacia, productividad y calidad, en mejorar los procedimientos administrativos, en reducir el esfuerzo del personal que toma parte en ellos y en apoyo para mejores decisiones en las altas cúpulas federales. A menudo se escuchan voces que critican el “burocratismo” en los procesos gubernamentales, sin duda, dicho sistema coadyuvaría en la búsqueda por cambiar la percepción que la sociedad mexicana tiene del aparato público.

7) Por otra parte, es importante mencionar que en ningún momento se ha querido decir que la entrega de informes al Congreso de la Unión satisfaga por completo la rendición de cuentas; ésta es más amplia y debe comprender también la transparencia de las acciones del gobierno, del origen y destino de los recursos públicos y la apertura de la información al ciudadano común.

## CONCLUSIONES GENERALES

Ante los constantes cambios en las sociedades modernas y la evolución de las herramientas tecnológicas, destacando la importancia que representa la información, es un hecho prácticamente natural la paralela adaptación de las organizaciones. En este contexto, diferentes gobiernos a lo largo del mundo han atendido con prontitud a las nuevas condiciones, aprovechando las ventajas que ofrecen los instrumentos de vanguardia.

En el caso de México, esta situación no ha sido ajena, pero si más lenta. Es posible encontrar varias experiencias al respecto, tales como portales en la Internet de comunicación sobre las actividades gubernamentales y aquellos que sirven de apoyo para realizar trámites o el pago de impuestos vía transferencia electrónica de recursos, o algunos otros como el Sistema Integral de Información y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales operan sobre una base de datos que es alimentada y consultada por las propias áreas involucradas.

Sin embargo, en el ámbito federal aún hay rezagos en el aprovechamiento de los medios tecnológicos en la administración financiera. El primer esfuerzo significativo lo constituyó el proyecto *SIAFF*, el cual consideraba la interrelación de las diferentes etapas en una base de datos única capaz de generar mediante procesos automatizados la información necesaria para la toma de decisiones con un alto grado de oportunidad y registrando todos los movimientos de fondos ingresados a la caja y ejercidos conforme

al presupuesto, en beneficio de un óptimo control de los mismos a fin de evitar los actos de corrupción que cotidianamente se presentan en detrimento del patrimonio público.

Este tipo de sistemas no es nuevo en nuestro país, existen experiencias exitosas en organizaciones que manejan miles de operaciones diariamente efectuadas en puntos remotos y que de manera automática se afectan las cuentas correspondientes, tal es el caso de las instituciones bancarias. Si una persona dispone de efectivo de su cuenta de débito en un cajero y en minutos desea retirar ese mismo monto en una sucursal, ya no lo podrá hacer, puesto que el sistema reconoce en un breve lapso la operación efectuada y afecta de inmediato la cantidad disponible, además identifica la hora y ubicación en que se sustrajo el dinero.

La administración pública atiende tareas distintas a la red bancaria, pero comparte la misma premisa: contar con información útil; lo cual, en materia de administración financiera, representa reducir costos y optimizar recursos. Se puede argumentar que los gobiernos no tienen como objetivo el lucro, sin embargo, en un escenario en el que los recursos económicos son limitados, toma relevancia la *administración*, evitando caer en la simple *ministración*.

¿Cuántos recursos requieren las dependencias esta semana para el desempeño de sus funciones? ¿De cuánto dispongo hoy? ¿De cuánto mañana? ¿Puedo hacer frente a esas necesidades sin recurrir a financiamientos? Si tengo recursos disponibles no comprometidos, ¿a qué plazo los puedo invertir? Los anteriores son algunos de los cuestionamientos que surgen en la administración financiera y que redundan en un impacto directo sobre las finanzas públicas.

Actualmente existen diversos sistemas de información aislados con fines específicos: recaudación, control presupuestario, flujo de caja, contable, entre otros; la intención es pues vincularlos e integrarlos aprovechando las ventajas que ofrecen y potencializarlas interrelacionando la información.

El objetivo de que todas las etapas de administración financiera recaigan en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es facilitar la comunicación y el control sobre las finanzas del Estado, entonces el *SIAFF* es un elemento significativo para su cumplimiento, de ahí la importancia de retomar los trabajos en aras de consolidar el proyecto y entre en operación en el menor lapso posible.

De manera paralela al aprovechamiento de los medios electrónicos para la generación de información financiera, es necesario modernizar el marco regulatorio con el propósito de que contemple las nuevas condiciones planteadas en el presente estudio, de modo que no solamente sustente este tipo de acciones sino que además las fomente, más aún frente al panorama que establece la nueva gerencia pública.

Los beneficios generados por el *SIAFF* se verán en el mediano plazo, dado el propio proceso de maduración del sistema y la adaptación que logren las áreas ejecutoras, sin embargo, es una empresa que vale la pena impulsar por la riqueza informativa que propiciará la toma de decisiones con mayores elementos y su consecuente impacto indirecto en favor de la sociedad, al coadyuvar en el mejor desarrollo de las políticas públicas con eficiencia y reducción de costos.

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

##### **Coordinadora de Sector:**

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

##### **Organismos Descentralizados:**

- Casa de Moneda de México.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Financiera Rural.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

### **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:**

- Agroasemex, S.A.
- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
- Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación).
- Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
- Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación).
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación).

**Fideicomisos Públicos:**

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación).
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

## ANEXO 2

### MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS<sup>1</sup>

#### Marco Normativo del Proceso de Recaudación

Se basa fundamentalmente en dos documentos: el “Instructivo de Operación para la Recepción de Formas Oficiales y Recaudar los Ingresos Federales” y el “Instructivo para la Recepción de Declaraciones y Pagos en las Cajas de la TESOFE”.<sup>2</sup>

Estos instructivos regulan los procesos de recepción de ingresos, en sus diversas modalidades, a través de instituciones de crédito autorizadas y las cajas de la Tesorería (éstas últimas ubicadas sólo en la zona metropolitana del Valle de México), y señalan el trato administrativo que se le debe dar a las declaraciones.

#### RECEPCIÓN DE FORMAS OFICIALES Y RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS FEDERALES

##### A) Condiciones Generales del Servicio de Recepción de Declaraciones

Conforme la normatividad vigente, existen tres opciones en la recepción de declaraciones de acuerdo a la forma de pago:

---

<sup>1</sup> A manera de ejemplo, se presentan algunos procedimientos y diagramas de flujo que reflejen la situación actual en cuanto a la comunicación y transmisión de datos entre las diferentes áreas que participan en la administración financiera, escenario que se corregiría con la cabal cobertura del SIAFF en las diferentes fases del proceso y la generación de información confiable. Dado que el universo de operaciones financieras es bastante amplio y rebasaría el tema central del estudio, estos procedimientos administrativos y diagramas de flujo se refieren específicamente a aspectos sobre la recaudación y la administración de la caja, debido a que actualmente no están considerados en la operación del SIAFF.

<sup>2</sup> Servicio de Administración Tributaria, Instructivo de Operación para la Recepción de Formas Oficiales y Recaudar los Ingresos Federales, México, 2002; Servicio de Administración Tributaria, Instructivo para la Recepción de Declaraciones y Pagos en las Cajas de la Tesorería de la Federación – Cuentadante 2152, México, 2001.

- Declaraciones recibidas en ventanilla pagadas por transferencia electrónica: las declaraciones correspondientes a esta forma de pago deben presentarse en la oficina auxiliar (sucursal bancaria) que corresponda al domicilio fiscal del contribuyente el mismo día en que se realiza la transferencia. Esta forma de pago se realiza por montos igual o mayor a quinientos mil pesos, es decir, grandes contribuciones.
- Declaraciones recibidas y pagadas en ventanilla en efectivo o cheque: mediante esta forma se aceptan únicamente pagos menores a quinientos mil pesos todos los días hábiles en dos turnos, matutino (8:30 a 13:30 horas) y vespertino (13:31 horas al cierre de la oficina), y en días inhábiles en aquellos bancos que laboren,<sup>3</sup> aunque se toma el depósito con fecha del día hábil siguiente. El banco debe revisar los datos de las declaraciones y recibir cheques aun cuando son girados a cargo de otra institución bancaria de la misma localidad (a excepción del pago de derechos, ya que se tiene que realizar con cheque del mismo banco).
- Declaraciones recibidas y pagadas por medios electrónicos: procede en importes menores a quinientos mil pesos y se puede realizar vía Internet, banca electrónica y disco magnético.

Las instituciones de crédito autorizadas pueden recibir el pago de los ingresos federales por medio de efectivo, cheque certificado, cheque de caja, cheque personal, transferencia electrónica de fondos a través de los sistemas de pago regulados por el Banco de México y otros medios que autorice la TESOFE.

---

<sup>3</sup> Se hace esta precisión debido a que en el proceso administrativo se manejan los tiempos en que se realiza el depósito.

Las instituciones bancarias no reciben comisión alguna por el apoyo que prestan, su ganancia consiste en el manejo que dan a los recursos públicos antes de que los depositen en la cuenta de la TESOFE, es decir, sirve para incrementar su capital debido a que este servicio se ejerce permanentemente.

#### B) Concentración de los Fondos Recaudados en Bancos

El personal de las sucursales y/o Centros Regionales Bancarios, encargado de efectuar la concentración de Fondos Federales y entrega de documentos a los centros de acopio del SAT, debe integrar un paquete por sucursal bancaria y día de recaudación con las declaraciones y sus anexos, así como con los formularios múltiples de pago.

Asimismo, tiene que formular diariamente una Tira de Auditoría o Listado Automatizado por declaraciones con pago y Formularios Múltiples de Pago, indicando la fecha de recaudación, clave y nombre de la sucursal bancaria, clave de R.F.C. de cada contribuyente e importe a pagar, monto total, sello del banco y firma del funcionario autorizado. De igual forma, la oficina debe elaborar otra Tira de Auditoría de Declaraciones en Ceros o Neto a Favor.

A fin de complementar la información, cada oficina tiene que entregar un Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales, indicando clave y nombre de la sucursal o centro regional, fecha de recaudación, número de declaraciones recibidas con pago y sin pago, importe total de recaudación, número e importe de cheques devueltos, monto neto concentrado en TESOFE, número del informe de concentración de recaudación que se realice a través del Sistema de Atención a

Usuarios del Banco de México (SIAC-Banxico), así como nombre y firma del funcionario autorizado o responsable designado.

Así también, la oficina debe entregar la Relación de Cheques Devueltos, adjuntando éstos, señalando la fecha de recepción, nombre y clave de R.F.C. del librador, banco librado, número e importe total y de cada cheque, causas de la devolución, nombre y firma del funcionario autorizado y sello del banco.

La sucursal bancaria debe concentrar el importe neto de la recaudación antes de las 9:30 horas del tercer día hábil bancario siguiente al de la fecha de recepción de los ingresos en la cuenta que el Banco de México le lleva a la TESOFE o en alguna otra que ésta determine, situación que es vigilada por el SAT.

En caso que la concentración no se realice dentro del horario y plazo fijados, se considera que existe un desfaseamiento, por lo que el banco debe pagar intereses por concepto de indemnización tomando como base las tasas de descuento de los Certificados de la Tesorería (Cetes) a 91 días en colocación primaria. Se debe especificar la cantidad correspondiente a los ingresos federales y la de los intereses.

#### C) Cobro de Cantidades Pendientes de Concentración por la Red Bancaria

Cuando el SAT detecta importes que las instituciones de crédito no concentraron a tiempo en la TESOFE, se procede de la siguiente forma:

- Las unidades administrativas del SAT<sup>4</sup> formulan oficio notificando y solicitando el pago a la institución de crédito que incurrió en el desfaseamiento, concediéndole un

---

<sup>4</sup> Al final de este anexo se ubica el organigrama del Servicio de Administración Tributaria -SAT-.

plazo de diez días hábiles para que efectúe la concentración de fondos, por separado de las normales. Se comunica esta situación a la TESOFE.

- En caso de no atenderse el oficio referido, la Administración Local de Recaudación formula atento oficio solicitando el pago a la Dirección de Operación de la institución de crédito correspondiente a nivel central, acompañándolo del acuse de recibo del primer oficio y concediéndole cinco días hábiles para que se haga la concentración del importe correspondiente.
- Si no son atendidos los dos oficios mencionados, para la recuperación de los montos faltantes e intereses se debe aplicar el procedimiento administrativo de ejecución.
- En caso de que la institución de crédito concentre desfasamientos sin los intereses correspondientes y el funcionario autorizado del banco se niegue a firmar el reporte de concentración extemporánea, las unidades administrativas del SAT correspondientes deben enviar su reporte a la Dirección General de Fondos y Valores de la TESOFE.
- Ésta última verifica el importe de los intereses a cargo de cada institución de crédito por el respectivo desfasamiento y notifica a los representantes de éstas entregando mensualmente una relación de los desfasamientos con los intereses correspondientes por concepto de indemnización y pena convencional, a fin de que conozcan la situación del pago del monto del desfasamiento. La institución de crédito cuenta con 30 días naturales para analizar la situación, si en tal período no manifiesta su inconformidad o hace aclaración alguna se considera que la reconoce y acepta.

#### D) Concentraciones en Exceso

Cuando la institución bancaria concentre importes en exceso, puede solicitar por escrito a la TESOFE, por conducto de la Administración Local de Recaudación, la recuperación de dichos importes, los cuales generan intereses a la tasa de Cetes a 91 días en colocación primaria.

Si de la revisión de los antecedentes de la institución de crédito apareciere que existe reincidencia injustificada o que ésta no ha tomado las medidas necesarias para evitar incurrir en esto, o que exista dolo o mala fe, la TESOFE únicamente devuelve el importe concentrado en exceso sin intereses.

La recuperación de dichos importes y sus intereses respectivos, se puede solicitar dentro de los 180 días naturales siguientes a la fecha de su entero; cuando se solicite después del plazo mencionado, el pago de intereses debe cubrir únicamente los primeros 180 días.

#### E) Entrega de Documentación

Los Centros Regionales y/o Sucursales bancarias deben entregar a más tardar a las 13:00 horas del tercer día hábil bancario posterior al de la fecha de recaudación la documentación correspondiente a la recepción de impuestos y derechos federales.

La documentación referida es la siguiente:

- Informe de concentración de recaudación que se realiza a través del SIAC-BANXICO.

- Tira de Auditoría o listado automatizado de declaraciones recibidas en ventanilla pagadas por transferencia electrónica el mismo día.
- Tira de auditoría o listado automatizado de declaraciones pagadas por transferencia electrónica, recibidas con posterioridad al día de la recaudación.
- Tira de auditoría o listado automatizado de declaraciones con pago.
- Tira de auditoría o listado automatizado de declaraciones en ceros o con saldo a favor.
- Resumen diario de recaudación de impuestos y derechos federales.
- Cheques devueltos y su relación, en su caso.
- Originales de las declaraciones y de los formularios múltiples de pago.

La documentación recibida en turno vespertino, días inhábiles bancarios, sábado y domingo, se debe integrar en el paquete de recaudación correspondiente al siguiente día hábil bancario al de la fecha de su recepción.

La dependencia del SAT que recibe la documentación debe verificar en el momento de la entrega que el total producto de la suma de las Tiras de Auditoría por sucursal coincida con la cantidad que aparece en el Informe de Concentración y en el Resumen Diario de Recaudación.

En caso de que se detecten diferencias de importes, documentos faltantes o sobrantes, se le tiene que comunicar de inmediato por medio de oficio al banco recaudador, a fin de que realice las aclaraciones respectivas en un plazo de 24 horas. Cuando se trata de documentación faltante, el banco cuenta con un plazo de cinco días para su entrega.

#### F) Plazas en las que no Existan Dependencias del SAT

Si en la localidad donde se ubica la sucursal bancaria no existen dependencias del SAT, la documentación se entrega en la más cercana, antes de las 13:00 horas, conforma a lo siguiente:

- Los documentos recibidos en el período del 1 al 16, se entregan el día 18 o siguiente día hábil bancario.
- Los documentos de los días 17, 18 y 19, se entregan el día 21 o siguiente día hábil bancario.
- Los documentos recibidos en el período del 20 al 31, se entregan el día primero del mes posterior o siguiente día hábil bancario.

#### G) Rendición de Informes

La institución de crédito debe informar al Banco de México de las 8:00 a las 17:00 horas del segundo día hábil bancario posterior a la fecha en que se haya efectuado la recaudación, a través del SIAC-BANXICO y mediante la concentración de operaciones denominada fecha valor día siguiente, el importe de las concentraciones de fondos efectuadas a la cuenta que le sigue el Banco de México a la TESOFE, considerando la deducción por cheques devueltos.

Asimismo, debe informar a la TESOFE a más tardar a las 17:00 horas del día hábil bancario siguiente a la fecha en que se haya efectuado la recaudación sobre el importe neto disponible de la recepción de los ingresos federales.

Los bancos deben proporcionar en disco magnético un informe mensual de movimientos sobre el número de declaraciones recibidas a nivel nacional a la Administración General de Recaudación del SAT y a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la TESOFE. Tal informe se debe enviar a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente.

No obstante el informe mensual, la institución bancaria debe enviar diariamente a la Administración General de Recaudación los siguientes documentos:

- Informe de la transición de recursos al SIAC-BANXICO a nivel nacional.
- Informe del SIAC-BANXICO del área metropolitana del D.F. correspondiente a declaraciones recibidas y pagadas en ventanilla y las pagadas por transferencia electrónica.
- Composición analítica global del SIAC por sucursal y/o centros regionales, de la recaudación a nivel interior del país y área metropolitana del D. F.

#### H) Extravío de Documentos en Tránsito por las Instituciones Bancarias

Las instituciones bancarias autorizadas para recaudar contribuciones fiscales que extravíen algún formulario independientemente de que realicen el entero correspondiente, deben proceder de la siguiente manera:

- Formular en original y tres copias el acta de extravío o constancia de hechos, firmada por tres funcionarios autorizados y dirigiéndola a la Dirección General de Fondos y Valores de la TESOFE, con copia para la dependencia del SAT que corresponda, detallando el número e importe de las declaraciones extraviadas.

#### I) Catálogo de Sucursales y de Administraciones Locales de Recaudación

Las instituciones bancarias autorizadas para recaudar impuestos deben proporcionar un catálogo de las sucursales con que cuentan, a fin de que la documentación fluya en forma adecuada a las áreas del SAT. Dicho catálogo debe enviarse en febrero de cada año a la Administración General de Recaudación a efecto de mantener actualizado el catálogo bancario que lleva en conjunto con la SHCP a nivel nacional.

En los casos de apertura o cierre de sucursales, el banco debe informarlo por escrito a la Administración General de Recaudación cinco días hábiles antes de que se lleve a cabo tal situación.

Por su parte, de forma recíproca, la Administración General de Recaudación tiene que informar a los bancos cualquier modificación que se haga a la relación de Administraciones Locales de Recaudación.

#### J) Revocación de la Autorización y Responsabilidad de las Instituciones de Crédito

La TESOFE y las autoridades recaudadoras de ingresos pueden practicar visitas a las instituciones de crédito autorizadas para recaudar ingresos federales, con la finalidad de verificar que los procedimientos o controles sean los más adecuados. La TESOFE puede revocar en cualquier momento la autorización individual para recibir declaraciones y formularios fiscales y recaudar ingresos federales a aquellas instituciones que no se ajusten a las normas vigentes.

## RECEPCIÓN DE DECLARACIONES Y PAGOS EN LAS CAJAS DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

### A) Recepción de Declaraciones

La TESOFE en sus funciones de cuentadante recauda ingresos federales y recibe declaraciones y formularios por los siguientes conceptos:

- Impuesto sobre la Renta
- Impuesto al Activo
- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Aeronaves
- Impuestos y Derechos sobre Comercio Exterior
- Pago de diversos Derechos
- Derechos sobre Extracción de Petróleo
- Productos
- Aprovechamientos
- Accesorios, etc.

Al recibir las declaraciones, la TESOFE debe verificar que no exista error en los datos del contribuyente, o bien que se realice la corrección.

La TESOFE puede recibir pago con cheque a cargo de cualquier institución de crédito establecida en la Ciudad de México, siempre y cuando se expida a favor de ésta, sea

librado para una declaración específica (anotándola en el anverso), su importe coincida con el anotado en la declaración y que cumpla con los requisitos de llenado usuales. Cuando algún cheque sea devuelto por la institución bancaria librada, el importe de éste más sus accesorios se deben recuperar por el área jurídica de la Tesorería.

En caso de pago con transferencia electrónica, se debe verificar que el importe sea correcto, que esté abonado en la cuenta bancaria autorizada y dentro del horario establecido.

También se puede aplicar la forma de pago compensado en relación a otras contribuciones, para lo cual se tienen que revisar que el importe que ampara la documentación del egreso coincida contra la declaración. Esta forma de pago debe ser autorizada previamente y se puede realizar en efectivo, cheque y transferencia electrónica.

#### B) Integración Documental y Formulación de Documentación Comprobatoria

La TESOFE debe integrar diariamente las declaraciones y formularios que recibe en sus cajas para su traslado a la Administración Local de Declaraciones Sede del D. F. Debe formular la Tira de Auditoría o Listado Mecanizado, indicando la fecha de recaudación, clave del R. F. C. por declaración, importe pagado, total general, firma del funcionario autorizado y sello. De la misma forma, se integra otra tira de auditoría para declaraciones sin pago y para las de pago compensado.

Asimismo, tiene que formular el Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales, señalando fecha de recaudación, número de declaraciones y

formularios recibidos con y sin pago, total de declaraciones recibidos por caja y total general, número de cheques devueltos y su importe, cantidad abonada a la cuenta de la TESOFE, firma del funcionario autorizado y sello.

El Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales con formas de pago compensado, ya sea puro (virtual), combinado con efectivo y/o transferencia electrónica y/o cheque, se debe formular contemplando fecha de recaudación, número de declaraciones recibidas con pago, sumatoria total de las declaraciones recibidas por caja, total general, número e importe de cheques devueltos, firma del funcionario autorizado y sello.

#### C) Entrega de Documentación

La TESOFE debe entregar la documentación descrita, además del paquete de declaraciones, a más tardar a las 10:00 horas del tercer día hábil posterior al de la fecha de recaudación en la Administración Local de Recaudación Sede del D. F. Ésta última tiene que revisar la información, en caso que detecte diferencias de importes o documentos faltantes y sobrantes, le comunica de inmediato vía oficio a la TESOFE a efecto de que realice las aclaraciones respectivas en un plazo de 24 horas, en el caso de documentación faltante dicho plazo se amplía a cinco días hábiles para su entrega.

#### D) Extravío de Documentos en Tránsito

En caso de extravío de documentos, independientemente de que las cajas realicen el entero correspondiente, se debe formular acta de extravío o constancia de hechos

remitiéndola a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la propia TESOFE y enviando copia a la Administración General de Recaudación.

#### E) Registros Contables

Para regularizar los ingresos recibidos mediante cajas de la TESOFE, correspondiente a la recaudación por declaraciones y formularios con formas de pago en efectivo, transferencia electrónica y cheque, se aplica lo siguiente:

- El Departamento de Caja debe elaborar reportes diarios con los importes globales del ingreso recibido, enviándolo al Departamento de Registro y Rendición de la TESOFE.
- Éste último con base en el reporte diario, tiene que elaborar la póliza de ingresos con afectación a la cuenta Remesas de Cuentadantes, subcuenta de los fondos concentrados a la TESOFE, lo cual debe reflejarse en el Resumen de Operaciones de Tesorería.
- La Administración Local de Recaudación Sede del D.F. se encarga de aplicar el registro contable correspondiente al efectuar el proceso de captura de las declaraciones y pagos por efectivo o cheque.

Asimismo, dicha Administración Local de Recaudación debe emitir póliza de egresos por la forma de pago, mientras que por los conceptos de ingresos tiene que generar el resumen de ingresos ley, resumen de ingresos ajenos y resumen de egresos (formas de pago) enviando dichos productos una vez efectuado el cierre contable mensual al Centro Contable de Fondos Federales de la TESOFE.

Al recibir declaraciones con las cuales el importe a pagar es compensado mediante aplicación de depósitos, certificados especiales, certificados de devolución del IVA, saldos a favor de impuestos, ingresos pendientes de aplicar, dación en pago, etc., éstas deben certificarse mediante la máquina registradora, aplicando la clave de la forma correspondiente al tipo de pago. Al asentarse sus registros contables se deben reportar en las columnas de virtual del resumen de Operaciones de TESOFE y se tiene que emitir la póliza respectiva.

La Administración Local de Recaudación Sede del D.F., al realizar la captura de las declaraciones, afecta los conceptos de ingresos ley autodeterminado por los contribuyentes, y como forma de pago aplica la clave respectiva al tipo de pago virtual.

Cuando las cajas de la TESOFE reciban enteros, que al momento de su recepción no se cuenta con la declaración, deben elaborar un formulario múltiple de pago para ingresar el efectivo y aplicar su respectivo registro contable.

### **Aspectos Relevantes del Proceso Administrativo de la Recaudación**

Conforme al marco normativo descrito, y a modo de resumen, se pueden distinguir los siguientes aspectos administrativos sobre el proceso recaudatorio.

#### RECEPCIÓN DE DECLARACIONES EN LAS ÁREAS DE PROCESO DE DECLARACIONES Y/O VALIDACIÓN CONTABLE DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN SEDE

Cada Administración Local de Recaudación Sede cuenta con una Subadministración del Proceso de Declaraciones y/o Validación Contable que se encarga de recibir

diariamente de las Unidades de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo de las Administraciones Locales de Recaudación y de oficinas tanto matrices como sucursales de bancos autorizados, los paquetes de Declaraciones y Pagos.

Estas Declaraciones se integran por los pagos provisionales o del ejercicio, retenciones y parcialidades, con saldo a cargo, saldo a favor o a ceros, las del ejercicio que termina por liquidación, extemporáneas, así como por requerimiento de la autoridad. Las cuales se complementan por la Tira de Auditoría de Declaraciones con Pago, Tira de Auditoría de Declaraciones con saldo a favor, Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales, Relación de Cheques Devueltos (junto con los cheques), Informe de concentración de Recaudación a través de SIAC-BANXICO e informe de los días en que no hubo Recaudación por sucursal y Banco.

Posteriormente, se procede a clasificarlas por hora y fecha de la recepción de pagos en cuatro modalidades:

- Declaraciones y pagos recibidos después de las 13:30 horas, de dos días hábiles bancarios anteriores, correspondientes a pagos realizados con cheques de otros bancos.
- Declaraciones y pagos recibidos antes de las 13:30 horas, del día hábil bancario anterior correspondiente a pagos realizados con cheques de otros bancos.
- Declaraciones y pagos recibidos después de las 13:30 horas, del día hábil bancario anterior, pagando en efectivo o con cheque del mismo banco.

- Declaraciones y pagos recibidos antes de las 13:30 horas, correspondientes al mismo día de recaudación que se integra, pagado en efectivo o con cheque del mismo banco.

La Subadministración verifica la concentración de fondos, es decir, revisa que coincida el importe depositado en la TESOFE con el de los informes, que corresponda a las fechas declaradas, que sea correcto el desglose por institución bancaria y/o receptora, y que en lo que respecta a cheques devueltos coincida el importe y el número de cheques indicados en los informes. En caso de que existan errores, se notifica a la institución para su aclaración y reposición de la documentación inconsistente en un máximo de 24 horas.

De existir desfase en la comprobación de concentración de fondos, la Subadministración comunica la situación a la Dirección de Procedimientos Legales de TESOFE con la documentación que lo demuestra. La institución bancaria cuenta con diez días naturales para solucionar la situación, terminado el plazo sin respuesta, se entiende que reconoce el error y acepta el pago de intereses, contando para esto con cinco días hábiles para la liquidación.

A fin de comprobar que no haya diferencias en los informes, la Subadministración antes citada confronta las Tiras de Auditoría de cada una de las sucursales bancarias contra las declaraciones recepcionadas, verificando que los sellos de la institución coincidan con la fecha de la recaudación y que no existan faltantes o sobrantes. En caso de que falte documentación, se le comunica al banco para que la entregue en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

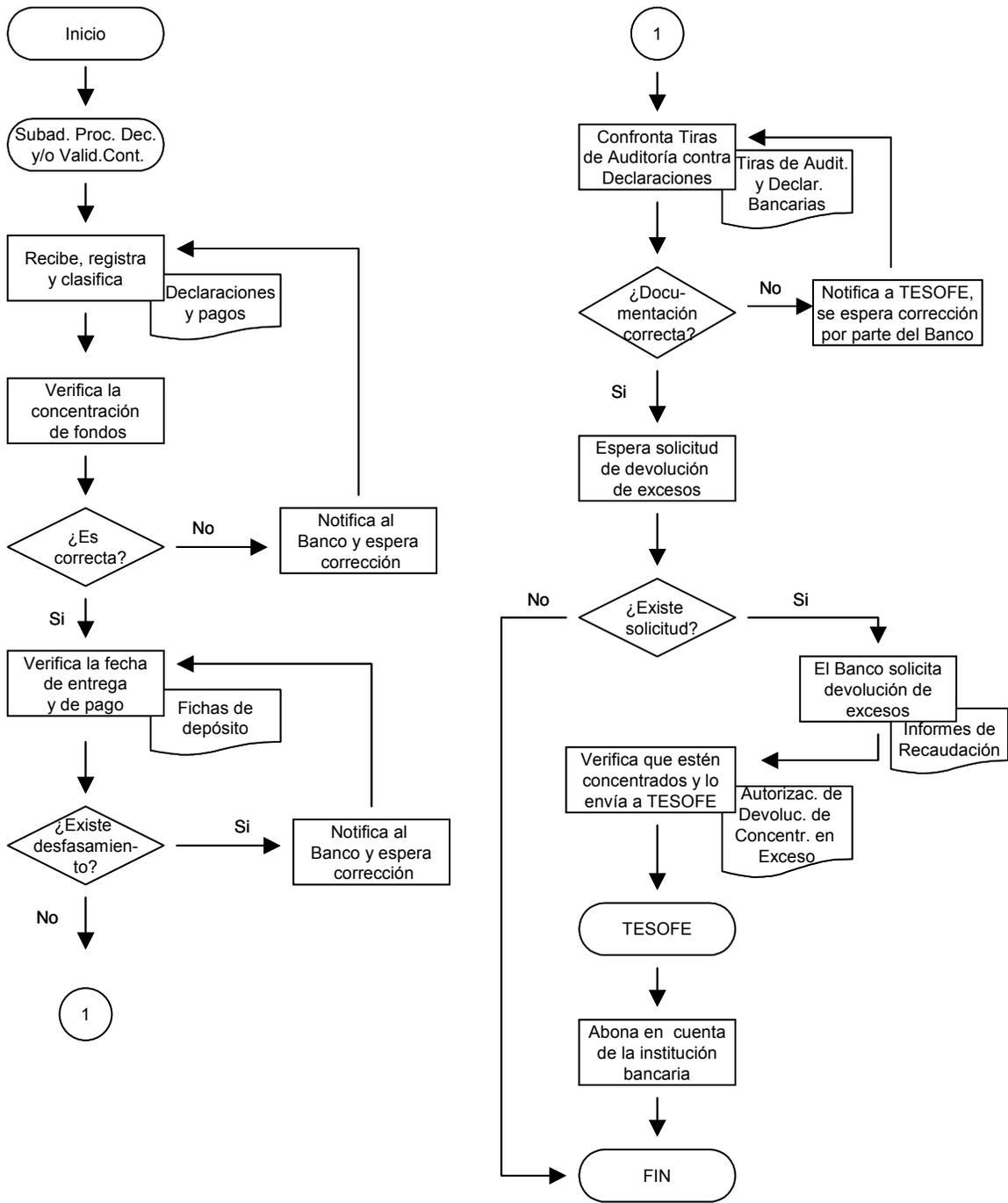
En caso de extravío de la documentación, se debe solicitar que se elabore acta de extravío o constancia de hechos, detallando el número e importe de las declaraciones perdidas, la cual se entrega a la TESOFE.

Cuando alguna institución bancaria entera importes en exceso, puede recuperar tanto el capital como los intereses a la tasa Cetes a 28 días mediante oficio donde especifique el número de la sucursal bancaria, el importe a devolver, fecha de recaudación, fecha de concentración y responsiva por el error. La solicitud se envía a la Administración Local de Recaudación Sede para que autorice la devolución, siendo la TESOFE quien lo cubre, y se debe acompañar con una copia de los informes antes mencionados correspondientes al día en cuestión.

Para que proceda la devolución, la Subadministración verifica que efectivamente se haya concentrado el exceso a la TESOFE, ya que de no ser así se informa a la institución que no es factible acceder a lo solicitado.

Posteriormente, la Administración Local de Recaudación Sede elabora la “Autorización de Devoluciones de Concentraciones en Exceso”, donde conste el importe e intereses que han de devolverse; asimismo, comprueba que se registren contablemente y la remite a la TESOFE. Ésta última abona el importe correspondiente en la cuenta que el Banco de México le lleva a la institución bancaria.

## Recepción de Declaraciones en las Áreas de Proceso de Declaraciones y/o Validación Contable de las Administraciones Locales de Recaudación Sede



Se realiza el mismo procedimiento para tramitar las devoluciones por los siguientes motivos:

- Recuperación del importe de cheques devueltos no descontados de la recaudación;
- Pagos de derecho de agua que se concentren como impuestos federales;
- Pagos del impuesto sobre nóminas que se concentren como impuestos federales.

De cada una de las devoluciones tramitadas ante la Administración Local de Recaudación Sede, se debe enviar copia de la solicitud y de la Autorización a la Administración Central de Operación Recaudatoria y a la Subadministración de Declaraciones y Enlace con Bancos, adscritas a la Administración General de Recaudación. De igual forma, la Administración Local de Recaudación Sede lleva a cabo el registro contable de los eventos que se originen de las devoluciones.

#### PROCEDIMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN DE DECLARACIONES DE BANCOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN NO METROPOLITANAS

Las Administraciones Locales de Recaudación “no Metropolitanas”<sup>5</sup> reciben y revisan los paquetes de Declaraciones y Pagos tanto de las oficinas matrices como de las sucursales de bancos autorizados, las cuales se integran por la misma documentación que el caso anteriormente descrito. Estos paquetes se reciben por banco, sucursal y día de recaudación.

La Administración Local de Recaudación no Metropolitana procede a clasificar las declaraciones en las cuatro opciones, comprueba la concentración de fondos y los

---

<sup>5</sup> Se les llama no metropolitanas a aquellas que reportan a las Administraciones Locales de Recaudación Base y se ubican en una localidad distinta.

verifica de la misma forma que el caso anterior. Si los totales de las Tiras de Auditoría no coinciden, se notifica de manera verbal al banco para aclaración y reposición de la documentación inconsistente en un plazo máximo de 24 horas.

En caso de que existan desfases en la concentración de fondos, lo comunica a la Dirección de Procedimientos Legales de la TESOFE mediante oficio, adjuntando los reportes de desfase de concentración extemporánea de Contribuciones Fiscales Federales recaudadas por la red bancaria. La institución cuenta con diez días naturales para solventar la situación, de no haber respuesta, se entiende que reconoce y acepta el pago de intereses en un plazo máximo de cinco días hábiles por el monto que determine la Dirección de Procedimientos Legales de la TESOFE.

La Administración Local de Recaudación no Metropolitana confronta la Tira de Auditoría contra el paquete de Declaraciones, a fin de validar que el importe de la recaudación concentrada por los bancos coincida con la reportada en el Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales.

Asimismo, verifica que el sello estampado por el banco en la declaración corresponda a la fecha de recaudación, que coincidan las cantidades y que no existan faltantes o sobrantes de formularios. De haber desfase en la concentración, se informa a la TESOFE para que aplique la sanción correspondiente. Si falta documentación, la Administración Local lo comunica al banco concediéndole cinco días hábiles para la entrega.

En caso que la Administración Local de Recaudación detecte que no hubo concentración de fondos por parte de alguna sucursal, el banco debe cubrir el monto más los intereses que procedan.

Si el banco extravía documentación pero realiza el entero correspondiente, la institución debe elaborar constancia de hechos que especifique número y monto de las declaraciones perdidas, informando a la TESOFE y a la Administración Local de Recaudación de la forma antes señalada. La sucursal elabora la constancia y la envía a su administración central quien se encarga de difundirla a las dependencias mencionadas.

En el caso de que exista documentación de más, se notifica al banco para que en un plazo de 24 horas realice las aclaraciones correspondientes mediante el “Reporte de desfase de concentración extemporánea de Contribuciones Fiscales Federales recaudadas por la red bancaria”.

Cuando alguna institución bancaria entere importes en exceso, puede recuperar tanto el capital como los intereses a la tasa de Cetes a 28 días aplicada al periodo en que se hayan mantenido los recursos en la cuenta de la TESOFE, lo cual debe solicitar por escrito, especificando el número de la sucursal bancaria, el importe a devolver, fecha de recaudación, fecha de concentración y responsiva por lo que resulte, anexando a dicha solicitud el Informe de Concentración, el Resumen Diario de Recaudación, las Tiras de Auditoria de Declaraciones, el Informe de Transmisión del SIAC-BANXICO a nivel nacional y la Composición Analítica Global del SIAC por sucursal y/o Centros Regionales, todos correspondientes al día de la concentración en exceso.

Por su parte, la Administración Local de Recaudación Sede verifica que conforme a la documentación recibida el importe del reembolso solicitado efectivamente se haya concentrado en la cuenta de la TESOFE. De ser así, calcula el pago de intereses correspondientes y elabora la “Autorización de Devoluciones de Concentraciones en Exceso”, y lo envía a la Dirección de Distribución de Fondos, a efecto que se realice la devolución. Asimismo, comprueba que se haya registrado contablemente el importe de la concentración en exceso.

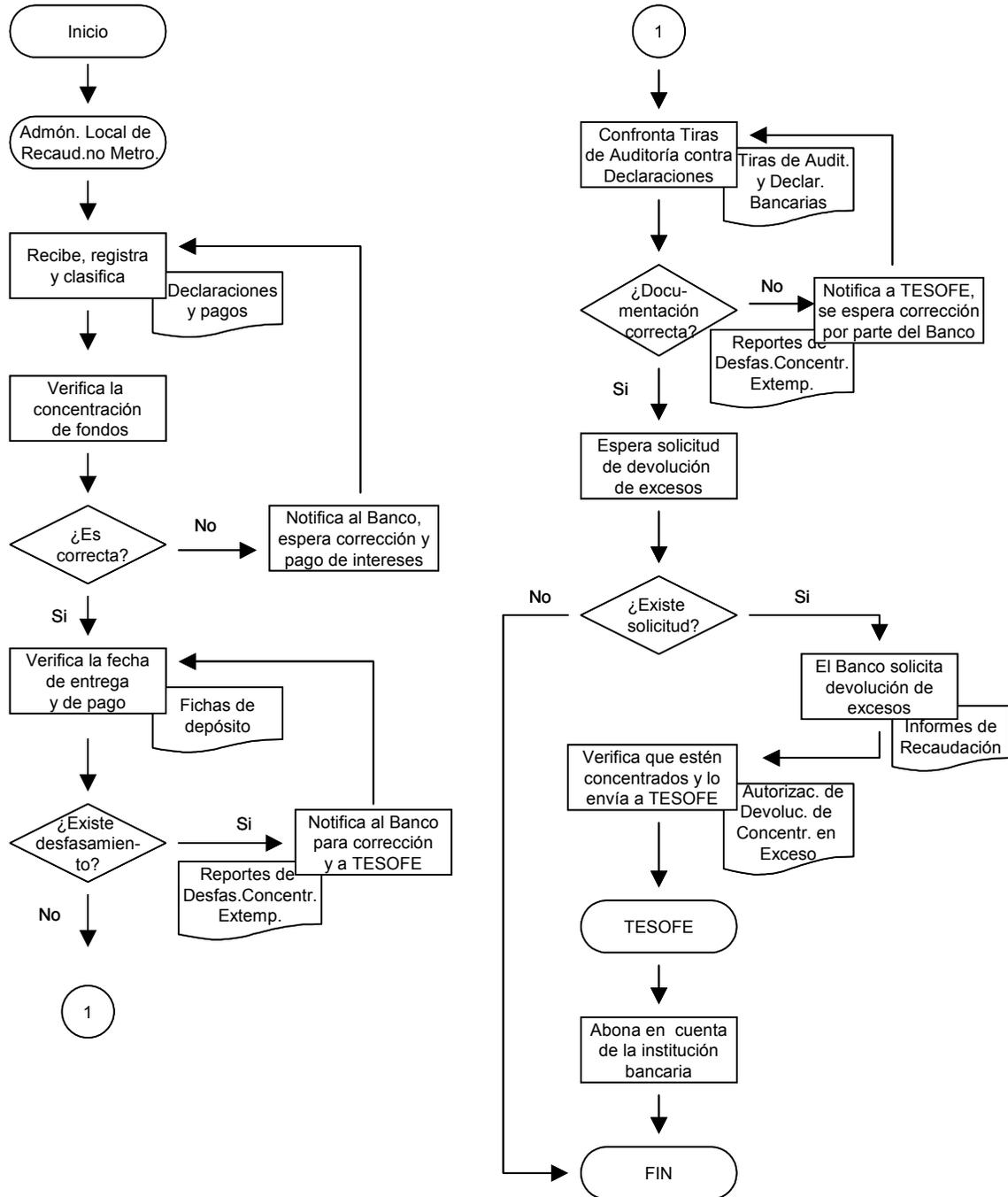
La Administración Local de Recaudación Sede elabora el “Volante de Captura Complementaria” para avalar la devolución y se integre al paquete de declaraciones. Posteriormente, remite un oficio a la TESOFE para que realice la devolución, abonándola en la cuenta que le lleva el Banco de México a la institución bancaria.

Siguiendo el mismo procedimiento para realizar la devolución de concentraciones en exceso, se deben tramitar las devoluciones por los siguientes conceptos:

- Recuperación del importe de cheques devueltos no descontados de la recaudación;
- Pagos de derecho de agua, que se concentraron como impuestos federales; y
- Pagos del impuesto sobre nóminas, que se concentraron como impuestos federales.

De cada una de las devoluciones tramitadas en la Administración Local de Recaudación, debe enviarse tanto la Administración Central de Operación Recaudatoria como a la Subadministración de Declaraciones y Enlace con Bancos de la Administración General de Recaudación, fotocopia de la solicitud de la devolución y de la Autorización de Devolución de Concentraciones en Exceso donde aparezca el monto de las cantidades devueltas y sus respectivos intereses.

## Recepción de Declaraciones de Bancos en las Administraciones Locales de Recaudación no Metropolitanas



## PROCEDIMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN DE DECLARACIONES DE BANCOS A TRAVÉS DE LAS UNIDADES DE NOTIFICACIÓN, VERIFICACIÓN Y COBRO ACTIVO

Las Unidades de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo diligencian los actos administrativos que le encomienda la Administración Local de Recaudación, a fin de recuperar adeudos por contribuciones en atención a los procedimientos normativos aplicables.

Esta Unidad recibe de las oficinas matrices y sucursales de los bancos autorizados los paquetes de declaraciones y pagos, los cuales se integran por la misma documentación señalada anteriormente, es decir, pagos provisionales o del ejercicio, retenciones y parcialidades, con saldo a cargo, saldo a favor o a ceros, las del ejercicio que termina por liquidación, extemporáneas, así como por requerimiento de la autoridad; Tira de Auditoría de Declaraciones con Pago, Tira de Auditoría de Declaraciones con saldo a favor, Resumen Diario de Recaudación de Impuestos y Derechos Federales, Relación de Cheques Devueltos (junto con los cheques), Informe de concentración de Recaudación a través de SIAC-BANXICO e informe de los días en que no hubo Recaudación por sucursal y Banco.

Estos paquetes se reciben por banco, sucursal y día de recaudación, clasificándolos en las cuatro opciones antes referidas de acuerdo a la hora y día que se realizó el pago, así como la modalidad:

- Declaraciones y pagos recibidos después de las 13:30 horas, de dos días hábiles bancarios anteriores, correspondientes a pagos realizados con cheques de otros bancos.

- Declaraciones y pagos recibidos antes de las 13:30 horas, del día hábil bancario anterior correspondiente a pagos realizados con cheques de otros bancos.
- Declaraciones y pagos recibidos después de las 13:30 horas, del día hábil bancario anterior, pagando en efectivo o con cheque del mismo banco.
- Declaraciones y pagos recibidos antes de las 13:30 horas, correspondientes al mismo día de recaudación que se integra, pagado en efectivo o con cheque del mismo banco.

La Unidad comprueba que la concentración de fondos se haya realizado en tiempo y forma, que se acompañe de la documentación correspondiente y que las cantidades coincidan, de no ser así, lo informa al banco que se trate para su aclaración en un máximo de 24 horas.

En caso de desfasamientos, se notifica a la TESOFE y se le da a la institución bancaria un plazo de diez días naturales para aclaración, de no haber respuesta se entiende que acepta el pago de intereses dentro de los próximos cinco días hábiles, a la tasa de Cetes a 28 días por el tiempo transcurrido. Una vez liquidado el pago y sus intereses, la Dirección de Procedimientos Legales, que es la encargada del cobro, lo hace del conocimiento de la Unidad de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo.

Esta Unidad confronta la Tira de Auditoría contra el paquete de Declaraciones de cada una de las sucursales, a fin de que coincida la fecha del sello y los importes, y que no existan faltantes o sobrantes de formularios. De existir desfasamiento en la concentración de fondos, se informa a la TESOFE.

En caso de que falte documentación, se le notifica al banco y se le da plazo de cinco días hábiles para que la entregue. Si se extravía documentación, la institución debe elaborar una constancia de hechos, detallando el número e importe de declaraciones perdidas. Si existe documentación de más, la Unidad notifica al banco para que aclare en 24 horas y lo comunica a la TESOFE; las diferencias deben quedar registradas en la forma denominada “Control de Saldos, Deudores y Acreedores” que se anexa al paquete de declaraciones por banco y mes correspondiente, para su traslado a la Administración Local de Recaudación.

Cuando alguna institución bancaria entera importes en exceso, puede recuperar tanto el capital como los intereses a la tasa de cetes a 28 días por el tiempo transcurrido, mediante solicitud por escrito en el que describa número de sucursal, importe a devolver, fecha de recaudación y concentración, así como carta responsiva por lo que resulte, anexando la misma documentación que en el apartado anterior.

La Administración Local de Recaudación Sede verifica que con base en la documentación señalada, efectivamente se haya concentrado importe en exceso en la cuenta de la TESOFE, realiza los trámites pertinentes para la devolución y calcula los intereses generados, elabora la “Autorización de Devoluciones de Concentraciones en Exceso” y la envía a la Dirección de Distribución de Fondos a efecto de que se devuelva al banco el importe concentrado en exceso y los intereses respectivos.

La TESOFE, al recibir el oficio de la Administración Local de Recaudación Sede y la Autorización de Devolución de Concentraciones en Exceso, abona en la cuenta que el Banco de México le lleva a la institución bancaria el importe mencionado.

Este procedimiento se sigue también para:

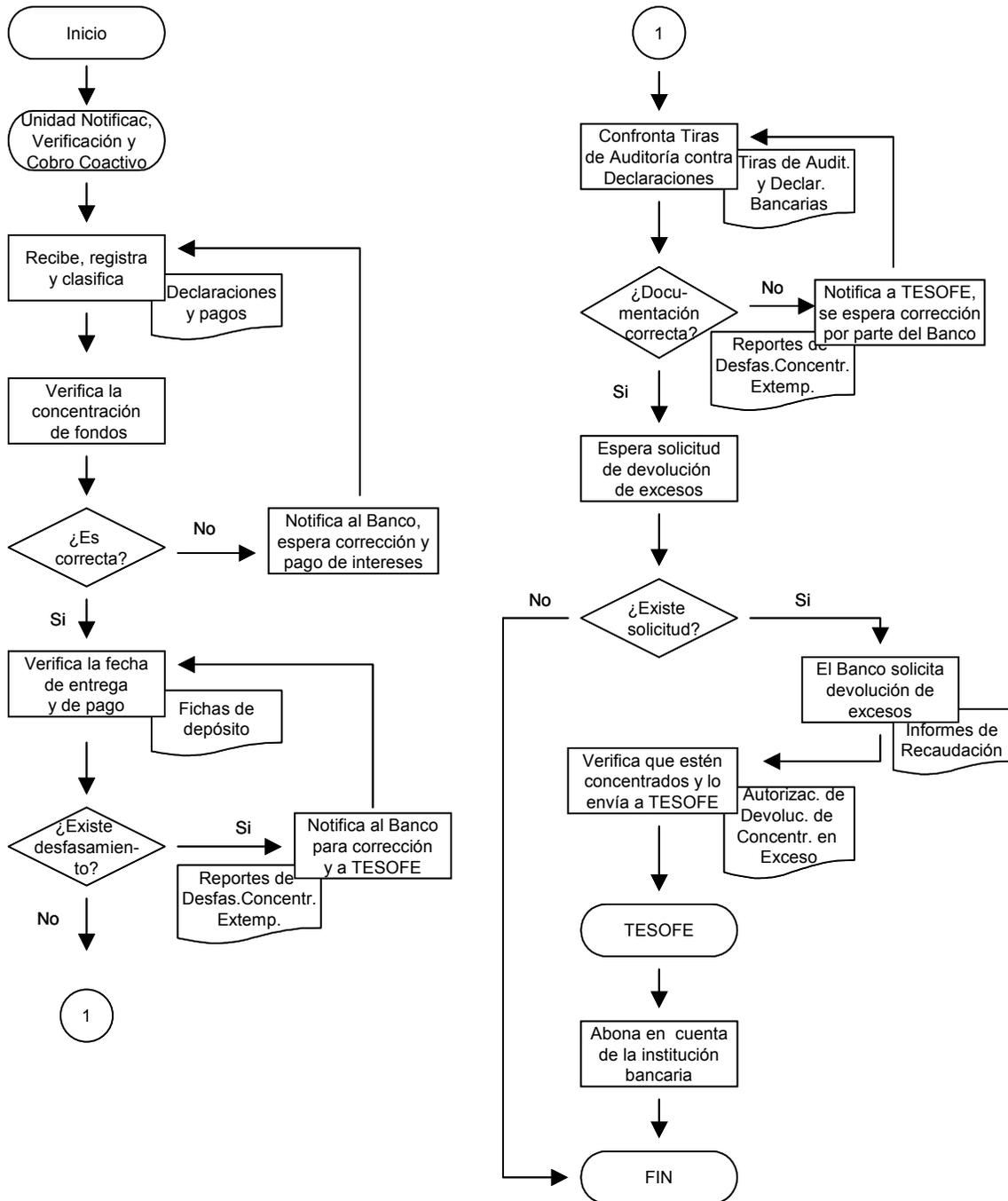
- Recuperación del importe de cheques devueltos no descontados de la recaudación;
- Pagos de derecho de agua que se concentraron como impuestos federales;
- Pagos del impuesto sobre nóminas que se concentraron como impuestos federales.

De cada una de las devoluciones tramitadas en la Administración Local de Recaudación, debe enviarse tanto a la Administración Central de Operación Recaudatoria como a la Subadministración de Declaraciones y Enlaces con Bancos de la Administración General de Recaudación, fotocopia de la solicitud de la devolución y de la Autorización de Devolución de Concentraciones en Exceso donde aparezcan los montos de las cantidades devueltas y sus respectivos intereses.

#### PROCEDIMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN DE DECLARACIONES EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y ENVÍO A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN

La Oficina Recaudadora de la Entidad Federativa recibe de los contribuyentes las declaraciones y formularios con pago, saldo a favor o en ceros que resulten de las acciones en materia de fiscalización y vigilancia de obligaciones fiscales de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Colaboración Administrativa celebrado con la Federación. Esta oficina revisa que las declaraciones y formularios correspondan a lo estipulado en el Convenio, en caso contrario, informa al contribuyente para que las presente en las instituciones bancarias autorizadas.

## Recepción de Declaraciones de Bancos a través de las Unidades de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo



Posteriormente, revisa que los datos del contribuyente sean correctos y, en el caso de que el pago se realice por medio de cheque, verifica que éste se expida a favor de la Unidad u Oficina concentradora de pagos (Tesorería Estatal, Dirección de Ingresos, etc.), que esté girado a cargo de un banco situado en la localidad, que corresponda a una sola declaración o formulario, que en el reverso se anoten los datos del contribuyente y que el importe coincida con el anotado en la Declaración o Formulario.

La Oficina Recaudadora integra un paquete diario con las Declaraciones y Formularios con sus anexos, dividiéndolos en las que se efectúe algún pago y en las que se declare en ceros, elaborando para cada caso una Tira de Auditoría y en conjunto un Resumen Diario de Recaudación de Contribuciones y Accesorios Federales.

La Unidad Administrativa de Control de las Oficinas Recaudadoras de la Entidad Federativa prepara la entrega de declaraciones y formularios, por oficina, a la Administración Local de recaudación cada cinco días hábiles e incluye lo recibido en los tres primeros días hábiles anteriores, elaborando un paquete para las declaraciones con pago y otro para aquellas sin pago o en ceros.

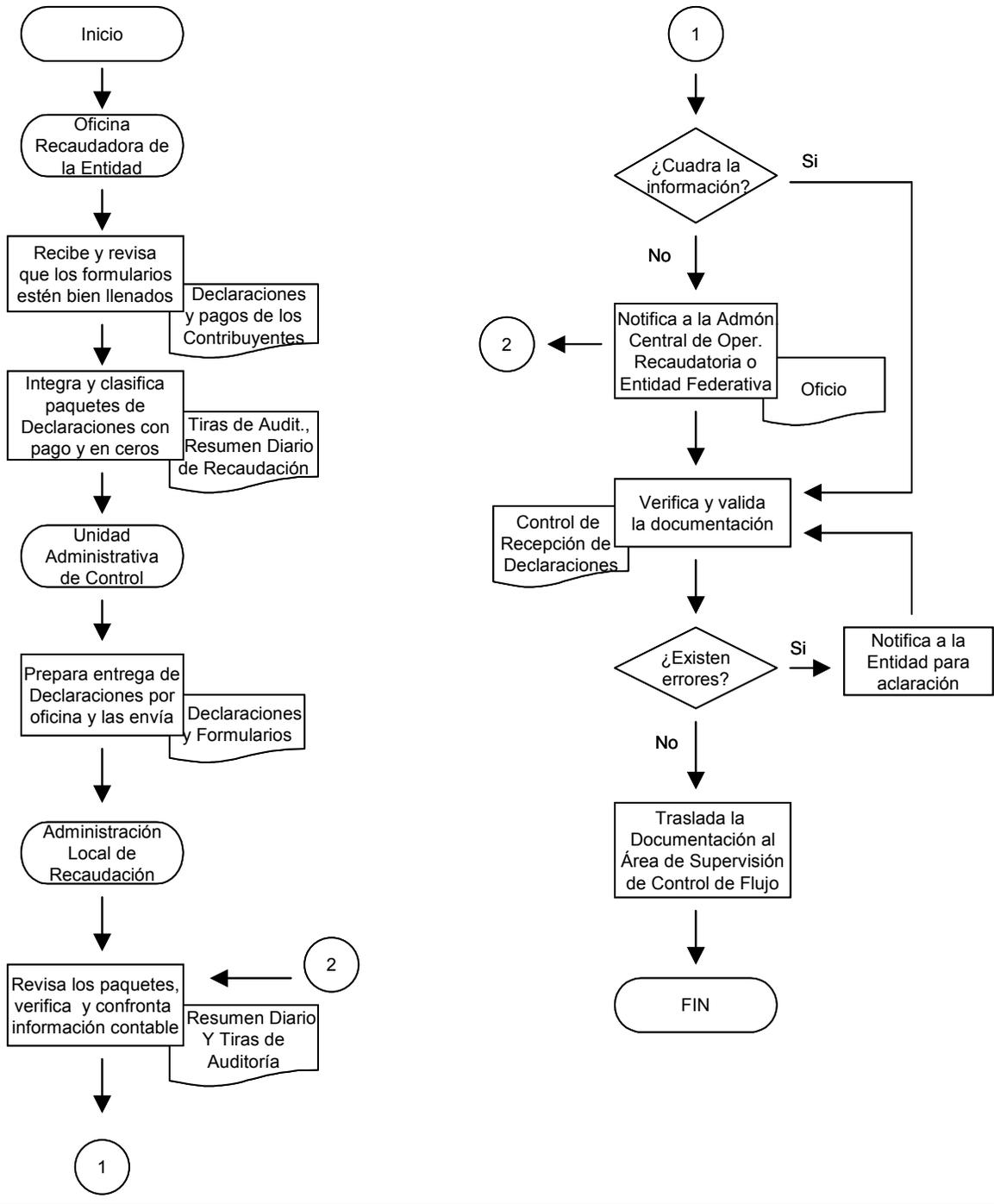
La Subadministración de Proceso de Declaraciones y/o Validación Contable de la Administración Local de Recaudación revisa los dos paquetes a fin de que correspondan a la fecha de recepción y que no falte algún documento, y verifica la información contable, confrontando el Resumen Diario y las Tiras de Auditoría con lo contenido en los paquetes. Esta actividad presenta tres alternativas:

- Recepción Desfasada: Envía oficio a la Administración Central de Operación Recaudadora de la Administración General de Recaudación, detallando entidad federativa, fecha de entrega, cantidad de declaraciones con pago y sin pago.
- Recepción Inconsistente: Si existen diferencias en las Tiras de Auditoría y el Resumen Diario de Contribuciones y Accesorios Federales, entonces se procede a notificar mediante oficio a la entidad federativa especificando la oficina recaudadora, solicitud de reposición de la documentación faltante, cantidad de documentos y el plazo de cinco días para resolverlo.
- La información de las Tiras de Auditoría y el Resumen Diario de Contribuciones y Accesorios Federales coincide y, por tanto, continúa el procedimiento.

La Subadministración llena el “Control de Recepción de Declaraciones a través de Oficinas Recaudadoras”, valida y verifica que la fecha del sello coincida con la señalada en la declaración y que no existan sobrantes de documentación. En caso contrario, notifica mediante oficio a la entidad federativa, especificando oficina recaudadora, documento sobrante, y número de declaraciones e importe, asimismo, establece un plazo máximo de 24 horas para la aclaración.

Si la documentación no presenta error alguno, y de acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se efectúa el desglose de la participación que corresponde a la entidad federativa por la recaudación de ingresos federales.

## Recepción de Declaraciones en Entidades Federativas y Envío a las Administraciones Locales de Recaudación



## PROCEDIMIENTO DE GLOSA EN OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN LAS ADUANAS

El procedimiento inicia cuando el solicitante de importación o exportación realiza el pago por los impuestos y/o derechos respectivos en alguna institución bancaria autorizada por los conceptos que apliquen a la mercancía en cuestión.

Posteriormente, la aduana recibe de los particulares los pedimentos de importación y exportación, revisa y verifica las solicitudes y los documentos de los bienes por los cuales se realiza dicho pedimento.

Cuando es importación<sup>6</sup>, la aduana envía a la Administración General de Aduanas del SAT la solicitud, acompañada de la factura comercial del bien, con su traducción (según el caso) y el conocimiento de embarque o guía aérea, además, de acuerdo al producto a importar, permiso previo de la Secretaría del Ramo en competencia (Economía, Salud, Defensa Nacional, etc.), certificado de origen, entre otros.

Acto seguido, la Administración General de Aduanas revisa que correspondan los datos de la factura a lo declarado en el pedimento, principalmente el lugar y fecha de expedición, nombre y domicilio tanto del destinatario como del vendedor de la mercancía, descripción comercial detallada, país vendedor, país de origen, fletes y seguros.

Asimismo, verifica que la factura comercial ampare las mercancías declaradas en el pedimento, fecha de entrada y de pago del arancel, y que el monto en moneda nacional

---

<sup>6</sup> Debido a que las políticas de apoyo a la exportación han fijado tasas de impuesto del cero por ciento, solamente se señala el procedimiento para la recepción de impuestos y derechos por importaciones.

de éste último sea correcto conforme a lo señalado en la ley. De existir error en el pago del arancel, la administración determina el monto considerando anexo al valor de la mercancía otros aspectos como el envase, flete, seguro, etc., que ha de cubrir el solicitante.

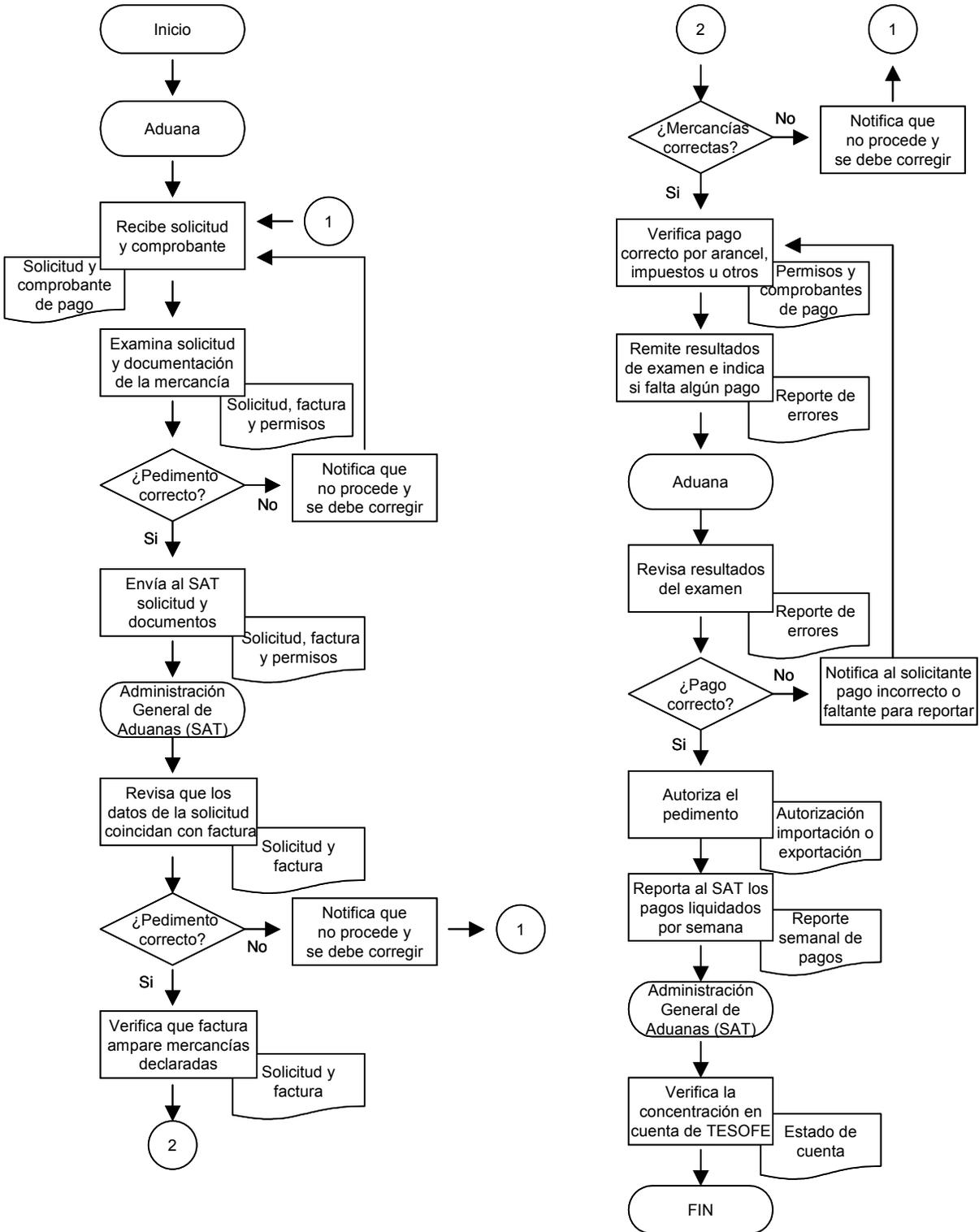
De igual forma, se verifica si es aplicable, además del Impuesto General de Importación y el Derecho de Trámite Aduanero, otra contribución como el IEPS o el IVA, y si ya han sido cubiertos, de lo contrario, tiene que calcularlo y notificarlo al contribuyente. Situación similar sucede con los artículos que deban pagar cuota compensatoria.

De existir irregularidades en la glosa, la Administración General de Aduanas elabora el “Reporte de Errores” por encontrarse anomalías en el procedimiento o diferencia en el pago, donde se especifican las sanciones o multas respectivas.

Esta Administración remite a la aduana los resultados del examen especificándole si hay o no pago adicional, por cuáles conceptos y el monto, a fin de que posteriormente le reporte los pagos liquidados generados por operaciones de comercio exterior. Si son correctos los pasos anteriores, se procede a la autorización.

La aduana elabora diariamente el reporte de cifras de control, clasificando los conceptos en efectivo, virtual contable y no contabilizable; los concentra por semana y los envía a la Administración General de Aduanas el primer día hábil de la siguiente semana.

## Glosa en Operaciones de Comercio Exterior en las Aduanas



## PROCEDIMIENTO DE COMPENSACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS FEDERALES A CONTRIBUYENTES

Al pagar impuestos, en ocasiones, los contribuyentes obtienen saldos a favor o cometen errores que se traducen en un pago indebido, por lo que pueden solicitar su devolución a las autoridades fiscales.

La devolución debe efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se haya presentado la solicitud ante la autoridad administradora. Si no se lleva a cabo la devolución dentro del plazo señalado, la autoridad tiene que pagar intereses por el tiempo transcurrido.

Los contribuyentes tienen un plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se haya presentado la declaración en cuestión para hacer uso del derecho a efectuar la compensación o solicitar su devolución.

El contribuyente puede efectuar la compensación total o parcial de saldos a favor en la oficina autorizada. Si ésta se efectúa parcialmente, el contribuyente puede continuar aplicando el saldo a favor en pagos futuros hasta agotarlo.

A continuación se muestran dos ejemplos:

### A) Saldo a favor en el Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Los contribuyentes que opten por compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o retención a terceros, lo pueden hacer, siempre que dichas cantidades deriven de una misma contribución.

Si el saldo a favor no deriva de la misma contribución que deban pagar, sólo pueden compensarlo previa autorización de las autoridades fiscales.

En la devolución, las autoridades están obligadas a restituir aquellas cantidades pagadas indebidamente y sus intereses. Los retenedores pueden solicitar la devolución siempre y cuando ésta se haga directamente a los contribuyentes.

Procede la devolución o compensación del ISR en los siguientes casos:

- Retenciones y acumulación en exceso;
- Duplicidad de pago;
- Errores aritméticos;
- Deducciones omitidas;
- Por resolución administrativa;
- Exención total o parcial del impuesto; y
- Remanente no compensado.

La compensación se realiza directamente al contribuyente cuando presenta una declaración con saldos a pagar en la Oficina Recaudadora correspondiente, para lo cual debe entregar la forma determinada con los datos solicitados, además de tres copias de la certificación del saldo a favor y de los comprobantes del pago de impuestos donde se haya presentado la diferencia con los sellos de la máquina registradora.

Los trámites para solicitar la devolución del impuesto se realizan en la Administradora Local de Recaudación, con excepción de las entidades del sector público y los contribuyentes residentes en el extranjero, presentando la misma documentación que con la compensación.

## B) Saldos a favor en el Impuesto al Valor Agregado

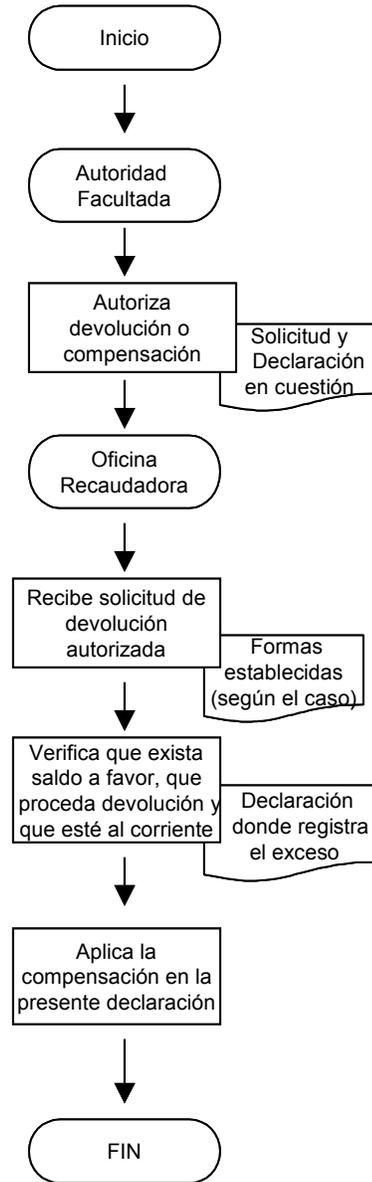
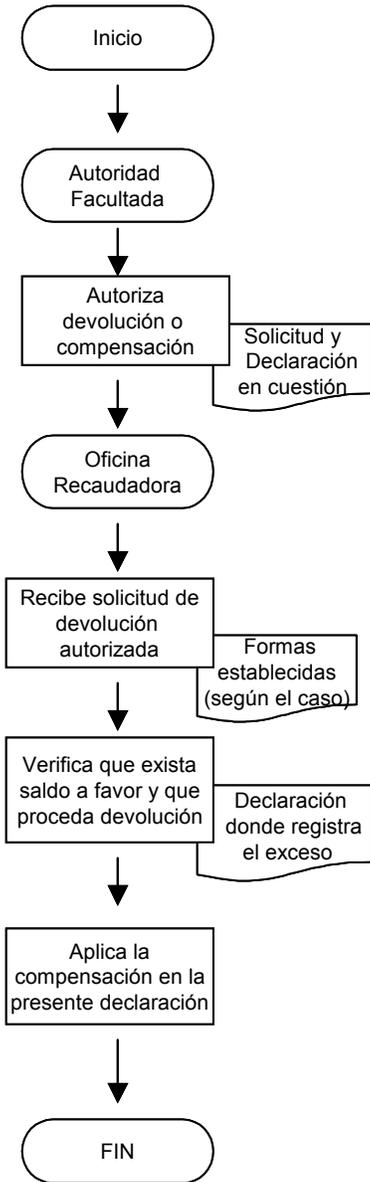
Los contribuyentes que en la presentación de sus pagos provisionales o declaración del ejercicio determinen un saldo a favor, pueden solicitar la devolución o compensación del mismo en las declaraciones mensuales, o bien, solicitar la devolución total.

Los contribuyentes que soliciten esta devolución deben estar al corriente en la presentación de sus declaraciones, realizar la solicitud en la entidad federativa en donde tenga su domicilio fiscal, proporcionar datos relativos al valor total de las actividades realizadas en el periodo de que se trate y el importe de descuentos y bonificaciones efectuados a clientes, llenar y entregar las formas que se determinen, así como, en su caso, la resolución de carácter general emitida por la SHCP o la autoridad competente en la que se otorgue el tratamiento de tasa del cero por ciento.

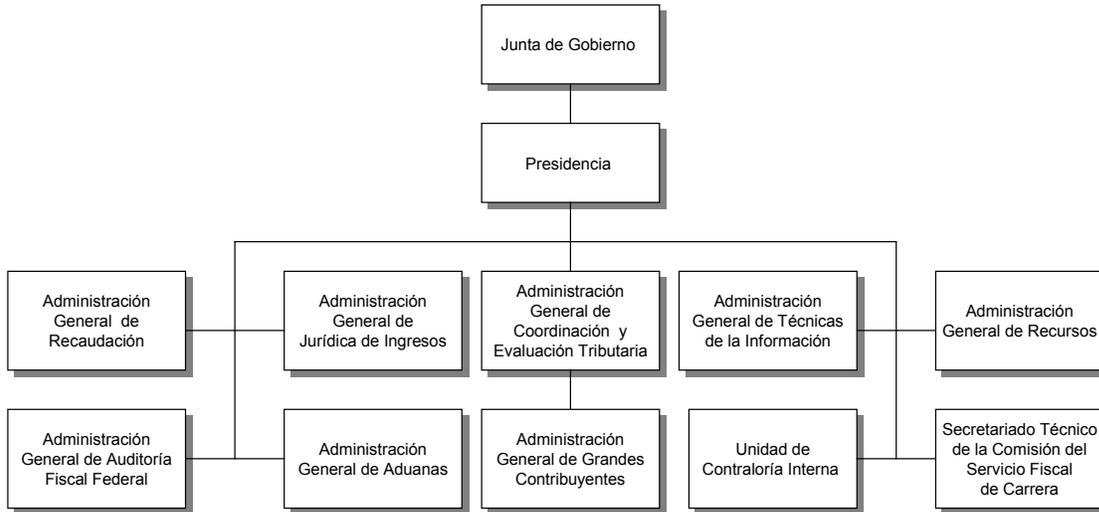
Anexo a las formas, el contribuyente debe proporcionar copia de las declaraciones en las que aparezca el pago indebido, hoja de trabajo en la que se compruebe aritméticamente la cantidad cuya devolución se solicita, copia del documento que compruebe que no se trasladó el impuesto, resolución de autoridad competente que determine que se cubrió indebidamente el impuesto, y en el caso de aduanas, una copia del pedimento de importación con el sello de la máquina registradora.

Las autoridades facultadas para autorizar la devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente o de saldos pendientes de acreditar y efectuar el pago correspondiente, en materia del IVA, son los gobiernos de las entidades federativas a través de la Secretaría que se encargue de la administración financiera o de su Tesorería, y en el caso de las Aduanas, la autoridad de ésta.

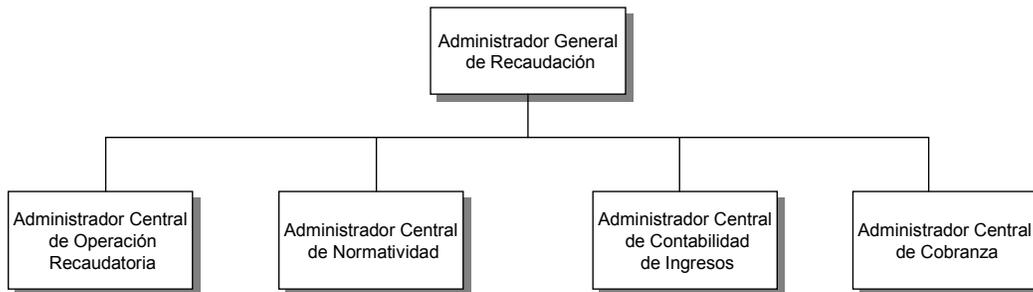
## Compensación y Devolución de Impuestos Federales al Contribuyente Impuesto sobre la Renta - Impuesto al Valor Agregado



**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
(organigrama básico)**



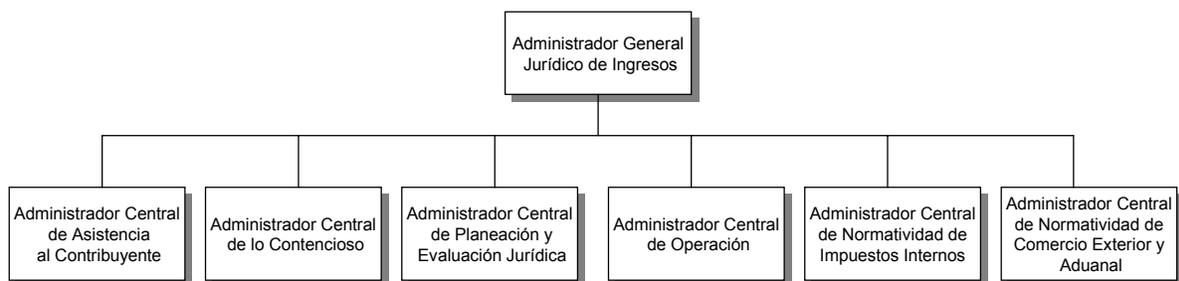
**ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN**



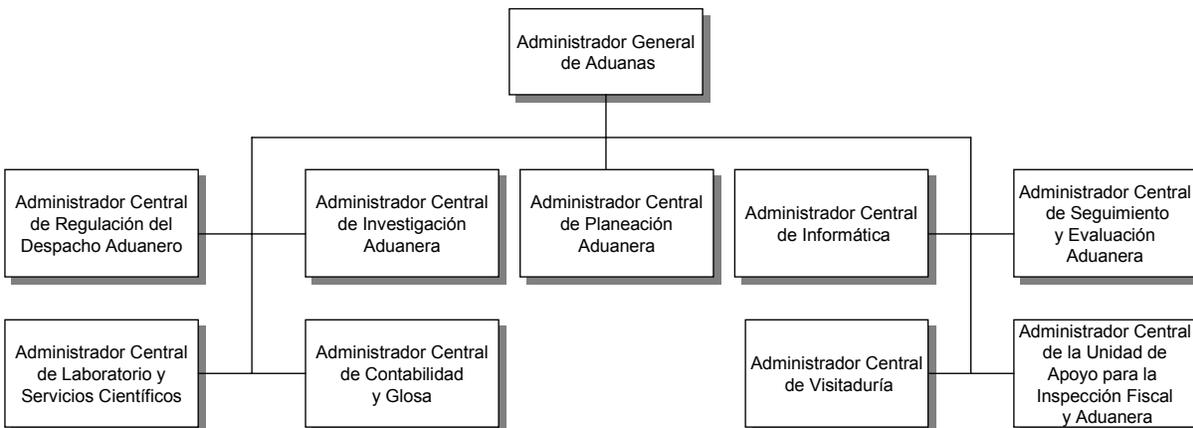
## ADMINISTRACIÓN GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES



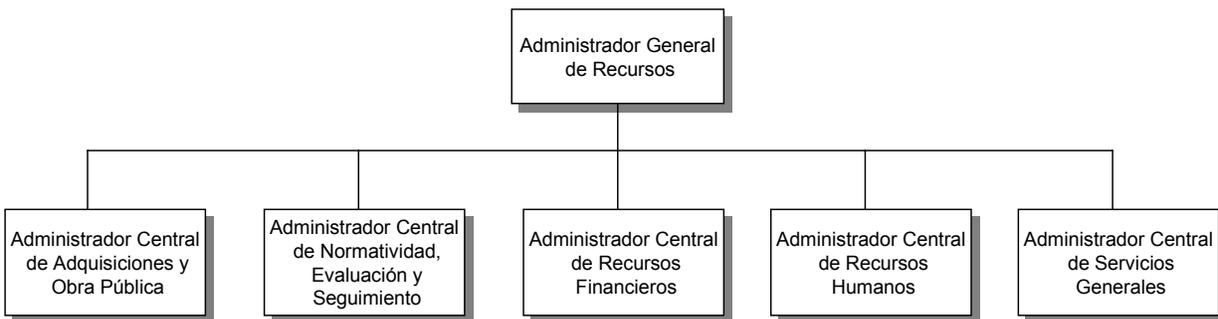
## ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA DE INGRESOS



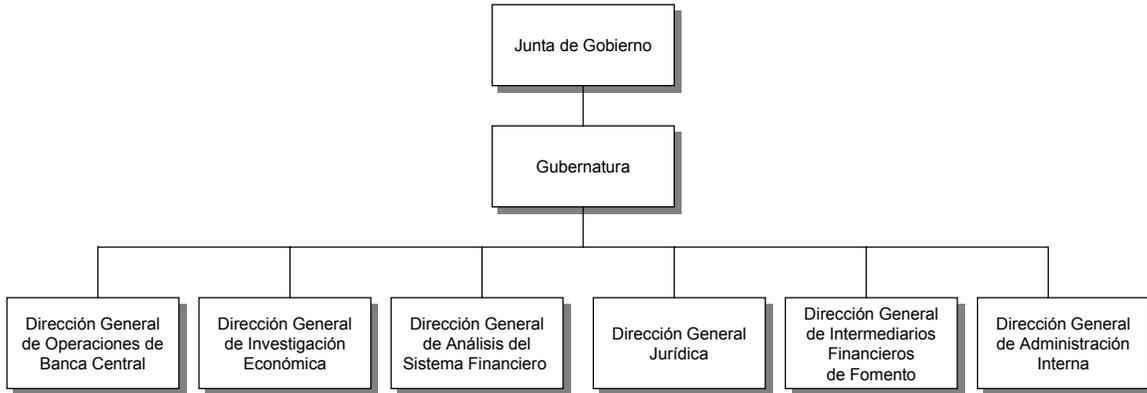
## ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS



## ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECURSOS



**BANCO DE MÉXICO**  
**(organigrama básico)**



**DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES DE BANCA CENTRAL**



## BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y FOROS

### Fuentes Bibliográficas:

- Ayala Espino, José, Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- Adam Adam, Alfredo, La Fiscalización en México, UNAM, México, 1986.
- Cortina, Luis, Informática: Las Computadoras en la Sociedad, Ed. McGraw-Hill, México, 1999.
- Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 1998.
- Gascó, Mila, El Papel de la Administración, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España, 2004.
- González Sánchez, Georgina María de la Luz, y López Hernández, Miguel Ángel, Estado, Administración Pública e Informática, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 1993.
- Guerrero Orozco, Omar, El "Management" de la Interdependencia Global, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2002
- Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, Ed. Harla, México, 1985.

- Guerrero Orozco, Omar, Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997.
- Hashim, Alí y Allan, Bill, Information Systems for Government Fiscal Management, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Estados Unidos, 2003.
- León y Ramírez, Carlos, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, UNAM, México, 2003.
- Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, Ed. Porrúa, México, 1997.
- Partido Popular Español, El Estado del Siglo XXI, Documento de Trabajo, Vizcaya, 2002.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Ed. INAP-CONACYT, México, 1985, dos Tomos.
- Powell, Victor, Improving Public Enterprise Performance, International Labour Office, Italia, 1987.
- Public Management, Government of the Future, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Policy Brief, Francia, 2001.
- Public Management, Performance Management in Government: Performance Measurement and Results – Oriented Management, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Occasional Papers, Francia, 1994.
- Rocha, Alberto, El Sistema Político Mundial del Siglo XXI, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2000.

- Rousseau, Juan J., El Contrato Social, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Ruiz Moreno, Álvaro, La Reconstrucción del Estado: Una Agenda Tentativa, Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 2001.
- Sánchez, Juan José, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México, 1998.
- Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, IFAI, México, 2005.
- Sotelo, Abraham, El E-Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal, NAFIN, México, 2001.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM, México, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, IAPEM, México, 1997.
- Varios Autores, Diccionario del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo I, México.
- Von Bertalanffy, Ludwig, Teoría General de los Sistemas, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Schmitt, Teoría de la Constitución, Ed. Alianza, Madrid, 1982.

## Hemerografía y Consultas de Documentos Oficiales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Unidos Mexicanos, México, 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Código Fiscal de la Federación, México, 31 de diciembre de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 30 de abril de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, México, 2 de diciembre de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, México, 28 de diciembre de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 6 de enero de 1999.
- Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, México, 31 de Diciembre de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, México, 15 de marzo de 1999.
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 28 de mayo de 2004.

- Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, México, 22 de marzo de 2001.
- Diario Oficial de la Federación, Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, México, 22 de agosto de 2004.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, México, 10 de abril de 2003.
- Periódico “El Universal”, Permite la Tecnología Transparentar la Administración Pública, 26 de Noviembre de 2003.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Talleres Gráficos de México, México, 2001.
- Revista Gobierno Digital: Sistemas y Tecnologías para la Administración Pública, No. 16, Agosto de 1997, No. 25, Mayo de 1998, No. 26, Junio de 1998.
- Revista INDETEC, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, No. 124, México, 2001.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003, TIEV, México, 2004.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, TIEV, México, 2001.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, TIEV, México, 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, TIEV, México, 2004.
- Servicio de Administración Tributaria, Instructivo de Operación para la Recepción de Formas Oficiales y Recaudar los Ingresos Federales, México, 2002.
- Servicio de Administración Tributaria, Instructivo para la Recepción de Declaraciones y pagos en las Cajas de la Tesorería de la Federación – Cuentadante 2152, México, 2001.
- Symantec Corporation, La Tecnología de la Información Consolidada en los Gobiernos Estatales Puede Generar Mayor Seguridad, Estados Unidos, 2004.
- Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Boletín Técnico de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.
- Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Folleto Conceptual y Cápsulas que acompañan al disco compacto Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2000.

## **Legislación Básica de los Gobiernos Estatales en Materia de Presupuesto y Contabilidad<sup>1</sup>**

### Aguascalientes

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 8 de septiembre de 1998.

### Baja California

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 11 de enero de 2001, última reforma el 9 de noviembre de 2001.
- Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas, publicada el 20 de septiembre de 1992, última reforma el 9 de noviembre de 2002.

### Baja California Sur

- Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal, última reforma publicada el 15 de diciembre de 1988.

### Campeche

- Ley de Control Presupuestal y Gasto Público, publicada el 13 de marzo de 1992, última reforma el 3 de Julio de 2002.

### Chiapas

- Código de la Hacienda Pública, publicado el 27 de enero de 1999.

---

<sup>1</sup> La investigación de las leyes se efectuó en los sitios oficiales en Internet de cada una de las entidades federativas, razón por la cual en diversos casos no se dispone de los datos completos (fecha de publicación en el Periódico Oficial tanto de la ley como de su última reforma). Asimismo, solo en algunos casos se identificó el ordenamiento que regula la fiscalización de los recursos públicos.

### Chihuahua

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 14 de diciembre de 1996, última reforma el 5 de junio de 1999.

### Coahuila

- Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos, publicada el 2 de julio de 1975.

### Colima

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 2 de septiembre de 1995, última reforma el 17 de enero de 1998.
- Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas, publicada el 20 de septiembre de 1992, última reforma el 9 de noviembre de 2002.

### Distrito Federal

- Código Financiero, publicado el 31 de diciembre de 1994, última reforma el 30 de diciembre de 2000.

### Durango

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 14 de agosto de 1980, última reforma el 21 de diciembre de 1995.

### Guanajuato

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 4 de septiembre de 1987, última reforma el 19 de Julio de 1991.

### Guerrero

- Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública, última reforma publicada el 27 de diciembre de 1988.

### Hidalgo

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 30 de diciembre de 1987.

### Jalisco

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 20 de enero de 1998, última reforma el 3 de febrero de 2001.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado, publicada el 15 de marzo de 2001, última reforma el 10 de mayo de 2001.

### México

- Código Financiero, publicado el 9 de marzo de 1999, última reforma el 1 de enero de 2001.

### Michoacán

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 14 de octubre de 2003.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado, publicada el 28 de marzo de 2003.

### Morelos

- Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, publicada el 8 de febrero de 1995, última reforma el 14 de febrero de 1998.

### Nayarit

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 29 de noviembre de 1989.

### Nuevo León

- Ley de Administración Financiera, publicada el 21 de diciembre de 1994, última reforma el 7 de junio de 1996.

### Oaxaca

- Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, publicada el 8 de octubre de 1994.

### Puebla

- Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 17 de agosto de 1994.

### Querétaro

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, última reforma publicada el 20 de diciembre de 1994.

### Quintana Roo

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 16 de diciembre de 1993, última reforma el 16 de diciembre de 2003.
- Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, publicada el 16 de diciembre de 2003.

### San Luís Potosí

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 14 de noviembre de 1994, última reforma el 17 de junio de 1998.

### Sinaloa

- Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos, publicada el 1 de marzo de 1996.

### Sonora

- Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público, publicada el 1 de noviembre de 1987, última reforma el 7 de septiembre de 1998.

### Tabasco

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 13 de diciembre de 2001.

### Tamaulipas

- Ley de Gasto Público, (no presenta datos sobre su fecha de publicación).

### Tlaxcala

- Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, (no presenta datos sobre su fecha de publicación).

### Veracruz

- Código Financiero, publicado en Abril de 2001.

### Yucatán

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 22 de marzo de 1998.

## Zacatecas

- Ley de Fiscalización Superior, (no presenta datos sobre su fecha de publicación).

### **Conferencias:**

- ¿Qué es el Sistema Integral de Administración Financiera Federal?, sita en las instalaciones de la Subsecretaría de Egresos el 18 de Julio de 2001.
- Avances del SIAFF y Trabajos a Corto Plazo, sita en las instalaciones de la Tesorería de la Federación el 29 de noviembre de 2001.

### **Foros y Eventos:**

- Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, Reunión de Zonas Uno y Dos, sita en Tijuana, Baja California, 20 al 22 de febrero de 2003.
- Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, Reunión de Zonas Tres y Cuatro, sita en Aguascalientes, Ags., 27 al 29 de marzo de 2003.
- Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, Reunión de Zonas Cinco y Seis, sita en Morelia, Michoacán, 24 al 26 de abril de 2003.
- Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, Reunión de Zonas Siete y Ocho, sita en Chetumal, Quintana Roo, 13 y 14 de junio de 2003.

- Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, Mesa-Taller de Diagnóstico sobre la Situación Prevaliente en los Gobiernos Estatales y Federal, sita en México, D.F., 25 y 26 de noviembre de 2004.