



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DE LA MORALIDAD TRIBUTARIA  
DEL ESTADO MEXICANO  
(ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA)

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTADA POR:  
GERARDO JAVIER FERNÁNDEZ NARVÁEZ

DIRECTORA DE TESIS:  
DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO DE 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



Dedicado a la memoria de  
Eber Hideki Hirata Avendaño



**ONDE VOCÊ VÊ...**

Onde você vê um obstáculo,  
Alguém vê o término da viagem  
E o outro vê uma chance de crescer.

Onde você vê um motivo pra se irritar,  
Alguém vê a tragédia total  
E o outro vê uma prova para sua paciência.

Onde você vê a morte,  
Alguém vê o fim  
E o outro vê o começo de uma nova etapa...  
[...]

Cada qual vê o que quer, pode ou consegue enxergar.  
Como diz Fernando Pessoa:  
“Porque eu sou do tamanho do que vejo.  
E não do tamanho da minha altura.”

(autor desconhecido)



## Tabla de contenido

Agradecimientos .....	xii
-----------------------	-----

### Primera parte

#### *Marco teórico conceptual*

<b>I. Generalidades de Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Fiscal.....</b>	<b>3</b>
<b>1. El Estado.....</b>	<b>3</b>
<i>A. Teorías sobre el origen del Estado .....</i>	<i>3</i>
a) Teorías del origen divino del Estado .....	5
b) Teorías contractualistas sobre el origen del Estado .....	7
c) Teorías sociológicas sobre el origen del Estado.....	10
d) Teorías organicistas sobre el origen del Estado .....	11
<i>B. Elementos del Estado .....</i>	<i>12</i>
a) El pueblo .....	12
b) El territorio .....	12
c) El gobierno.....	12
d) El orden jurídico.....	13
e) La finalidad .....	13
<i>C. El concepto de Estado .....</i>	<i>14</i>
<i>D. Las actividades del Estado .....</i>	<i>14</i>
a) Función pública .....	14
b) Servicios públicos.....	15
c) Obras públicas.....	16
d) Actividades socioeconómicas residuales del Estado.....	17
<b>2. El derecho administrativo y la administración pública .....</b>	<b>18</b>
<i>A. La centralización administrativa .....</i>	<i>19</i>



<i>B. La concentración y la desconcentración administrativa</i> .....	20
<i>C. La descentralización administrativa</i> .....	21
<b>3. El derecho financiero y el financiamiento del Estado</b> .....	<b>23</b>
<i>A. La ciencia de la hacienda</i> .....	23
<i>B. Aspectos políticos vs aspectos financieros</i> .....	24
<i>C. La hacienda pública</i> .....	26
<i>D. Las finanzas públicas</i> .....	26
<i>E. El derecho financiero</i> .....	27
<b>4. El derecho fiscal y el sistema tributario mexicano</b> .....	<b>28</b>
<i>A. Principios constitucionales</i> .....	31
a) Principio de legalidad .....	31
b) Principio de igualdad .....	32
c) Principio de generalidad .....	32
d) Principio de proporcionalidad y equidad .....	32
e) Principio de irretroactividad de la ley .....	32
f) Principio de no confiscación .....	32
g) Principio de destino al gasto público .....	33
h) Principio de anualidad presupuestaria .....	33
<i>B. Limitaciones constitucionales a la potestad tributaria</i> .....	34
<b>5. La función social de las contribuciones</b> .....	<b>35</b>
<b>II. Aspectos filosóficos del Derecho Fiscal</b> .....	<b>39</b>
<b>1. Filosofía del Derecho Fiscal</b> .....	<b>39</b>
A. Filosofía lato-sensu .....	39
B. Filosofía teórica y filosofía pragmática .....	40
a) La filosofía teórica .....	40
b) La filosofía pragmática .....	41
C. Filosofía del derecho y filosofía del derecho fiscal o tributario .....	42

<b>2. Ética y moral tributaria .....</b>	<b>43</b>
A. Valoración ética en el Derecho .....	43
a) Diferencias entre las normas jurídicas y las normas morales.....	44
b) Consideración crítica de las distinciones propuestas .....	47
c) Relación entre derecho y moral .....	58
B. Ética tributaria .....	67
C. Moral tributaria .....	67

## **Segunda parte**

### *La Moralidad Tributaria del Contribuyente y del Estado*

<b>I. La Moral Tributaria de los Contribuyentes .....</b>	<b>73</b>
<b>1. Del modelo Allingham-Sandmo a la inclusión de la Moral Tributaria .....</b>	<b>73</b>
<b>2. Encuesta sobre la Moral Tributaria en México .....</b>	<b>78</b>
A. Metodología .....	78
a) Tipo y diseño general del estudio .....	78
b) Universo de estudio, selección y tamaño de muestra .....	78
c) Encuesta a realizar .....	79
B. Resultado del análisis estadístico .....	83
a) Valores .....	85
b) Corresponsabilidad del Estado y reciprocidad.....	91
c) Riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario.....	98
d) Factores socioeconómicos y demográficos .....	103
<b>3. Conclusiones del estudio.....</b>	<b>104</b>
<b>II. Inconsistencias de la Moral Tributaria de los Contribuyentes.....</b>	<b>105</b>
<b>1. Los moralistas evasores .....</b>	<b>105</b>
<b>2. La moral manifiesta vs la moral efectiva .....</b>	<b>107</b>
A. Resultados del análisis estadístico .....	109

<b>3. Conclusiones respecto a la inconsistencia.....</b>	<b>119</b>
<b>III. La Moral Tributaria del Estado Mexicano.....</b>	<b>123</b>
<b>1. El ciclo presupuestario.....</b>	<b>123</b>
A. Planeación .....	128
B. Programación.....	133
C. Presupuestación .....	135
D. Ejercicio y control.....	141
E. Seguimiento .....	146
F. Evaluación.....	149
G. Rendición de cuentas .....	153
<b>2. Análisis de las estadísticas públicas .....</b>	<b>161</b>
A. Presupuesto Ciudadano 2014.....	161
B. Sistema de Evaluación del Desempeño.....	168
a) Implementación del SED y el PbR.....	172
C. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.....	175
a) Evolución de las condiciones económicas en México .....	176
b) Evolución del desarrollo social en México .....	179
c) Evaluación de la política de desarrollo social .....	183
i. Diagnóstico de riesgos asociados con el acceso a la salud .....	184
ii. Diagnóstico de riesgos asociados al trabajo.....	186
iii. Diagnóstico de la situación educativa.....	188
iv. Diagnóstico de la situación del acceso a la alimentación .....	194
v. Diagnóstico de la situación del acceso a la vivienda.....	197
<b>IV. Inconsistencia de la Moral Tributaria del Estado.....</b>	<b>207</b>
<b>1. La racionalidad en las evaluaciones del CONEVAL.....</b>	<b>207</b>
A. Aumentar los recursos destinados a los programas sociales.....	208
B. Aumentar la racionalidad.....	210

a) Respecto a la distribución personal del ingreso .....	210
b) Sobre el empleo .....	211
<b>2. ¿La equidad o la eficiencia? .....</b>	<b>212</b>
A. Equidad y eficiencia en el plano abstracto .....	212
B. Equidad y eficiencia como fines de la política social .....	214
C. La eficiencia en la implementación de la política social .....	216
<b>3. Problemas comunes en las políticas sociales .....</b>	<b>216</b>
A. Desigualdad y acceso segmentado .....	217
B. Regresividad .....	218
C. Inercia y discontinuidad.....	218
D. Surgimiento incontrolable de programas e instituciones .....	218
<b>4. Errores metodológicos.....</b>	<b>220</b>
A. En las Matrices de Indicadores para Resultados .....	220
B. En la medición de la pobreza .....	224
<b>5. La falta de control en el ejercicio del gasto .....</b>	<b>226</b>
<b>6. Como mejorar el desempeño de los programas sociales .....</b>	<b>230</b>
A. Practicar una política compensatoria .....	230
B. Aumentar la eficiencia del gasto social .....	231
C. Hacer que los servicios se usen .....	232
a) Redefinir la oferta. ....	232
b) Promover la demanda .....	232
D. Avanzar en el conocimiento técnico.....	233
a) Realizar diagnósticos adecuados .....	233
b) Mejorar los sistemas de información .....	234
c) Evaluar los programas sociales .....	234
E. Construir una nueva institucionalidad.....	235
a) Evitar duplicidades .....	235

b) Crear una red adecuada de servicios sociales .....	236
c) Obtener y fomentar la participación de los usuarios .....	236
<b>7. Efectos de la (in)moralidad del Estado sobre los contribuyentes.....</b>	<b>237</b>

### **Tercera parte**

#### *Medios para incrementar la Moral Tributaria*

<b>I. La ciudadanía fiscal .....</b>	<b>241</b>
<b>1. La ciudadanía y la relación Estado-sociedad.....</b>	<b>241</b>
A. La idea de la ciudadanía .....	242
B. El status ciudadano .....	246
a) Un modo honesto de vivir .....	247
C. Obligaciones y derechos de la ciudadanía.....	251
a) Obligaciones ciudadanas .....	253
b) Los derechos de la ciudadanía.....	253
<b>2. La ciudadanía fiscal .....</b>	<b>255</b>
<b>II. La educación cívico-tributaria.....</b>	<b>259</b>
<b>1. México y el mundo .....</b>	<b>259</b>
A. Una síntesis del escenario sociopolítico y económico.....	259
B. La educación como solución a las crisis actuales .....	262
a) La crisis social .....	263
b) La crisis del sistema de trabajo .....	264
c) La crisis ambiental .....	265
<b>2. La educación en México.....</b>	<b>257</b>
A. La educación en el espacio social.....	275
B. La educación en el espacio escolar .....	277
<b>3. Educación tributaria .....</b>	<b>278</b>
A. Entendiendo el concepto de educación tributaria.....	278

B. El octavo libro blanco del SAT .....	280
C. La necesidad de reformar el programa .....	284
<b>4. Un nuevo programa de educación fiscal .....</b>	<b>286</b>
A. Valores .....	287
B. Misión.....	288
C. Directrices .....	288
D. Objetivos .....	289
E. Ámbito de aplicación .....	289
F. Gestión del programa .....	291
<b>5. efectos de la educación cívico-tributaria en México.....</b>	<b>291</b>
<b>III. Gestión democrática de los recursos públicos.....</b>	<b>293</b>
<b>1. Un breve recuento sobre el control.....</b>	<b>293</b>
A. Control institucional del gasto .....	294
<b>2. Control social del gasto .....</b>	<b>295</b>
A. ¿Qué es el control social?.....	295
B. Formas de ejercer el control social .....	295
<b>3. Derecho a la información y control social .....</b>	<b>296</b>
A. La transparencia .....	298
B. La rendición de cuentas .....	299
C. Ejercer el control social.....	301
<b>4. Participación ciudadana en la integración del Presupuesto de Egresos</b>	<b>303</b>
A. Priorizar las demandas sociales.....	303
B. Presupuesto participativo .....	304
<b>5. Fiscalización ciudadana de la Cuenta Pública .....</b>	<b>306</b>
A. La cuenta pública .....	306
B. ¿Cómo denunciar?.....	310
<b>6. Ciudadanía fiscal, educación tributaria y democracia.....</b>	<b>311</b>

## Conclusiones y propuestas

<b>I. Conclusiones.....</b>	<b>315</b>
<b>II. Propuestas.....</b>	<b>331</b>
Fuentes consultadas .....	335
Anexo 1: Contratos Diconsa.....	355
Anexo 2: Relación de contratos Estudios Churubusco Azteca.....	365
Anexo 3: Contratos Progreso .....	373

## Agradecimientos

Tres lectores imaginarios miraron sobre mi hombro mientras escribía y ahora les dedico el libro a ellos. El primero fue el lector general, el profano en la materia. En consideración a él he evitado, casi en su totalidad, el vocabulario especializado y cuando me he visto en la necesidad de emplear términos de este tipo, los he definido. Me pregunto por qué no censuramos, asimismo, la mayor parte de nuestro vocabulario en nuestras revistas jurídicas. He supuesto que el lector profano carece de conocimientos especiales, pero no he dado por sentado que sea tonto, si logramos simplificar al máximo los conocimientos jurídicos, cualquiera puede difundirlos, por ello me he esforzado en divulgar algunas nociones sutiles y complicadas de la forma más sencilla posible, sin por ello perder su esencia, no sé hasta qué punto lo he logrado, ni tampoco el éxito obtenido en otra de mis ambiciones: tratar de que esta tesis sea tan entretenida y absorbente como merece su tema, albergo la esperanza de haber logrado comunicar al menos una pequeña fracción de lo estimulante e importante que es el tema.

El experto fue mi segundo lector imaginario. Ha sido un crítico severo que contenía el aliento ante algunas de mis afirmaciones y formas de expresión. Lo escuché con atención y hasta rehíce por completo un capítulo en consideración a él, pero al final, he tenido que explicar el tema a mi manera. El experto aún no quedará del todo satisfecho con mis soluciones. Sin embargo, mi mayor esperanza es que aun él encontrará algo nuevo; una manera distinta de considerar conceptos que ya le son familiares, quizás, o hasta el estímulo para concebir nuevas ideas propias. Si está es una aspiración demasiado elevada, ¿Puedo, al menos, esperar que este trabajo lo pueda mantener entretenido durante un viaje, mientras espera llegar a su destino?

El tercer lector en quién pensé fue el estudiante, aquel que, al igual que yo, está recorriendo la etapa de transición entre el profano y el experto. Si por casualidad es alguien que aún no ha elegido su carrera, espero animarlo a que considere estudiar Derecho, y si ya está en dicha Licenciatura, pero aún no ha decidido en que campo del Derecho desea especializarse, espero estimularlo a que considere las implicaciones y relaciones que puede tener una rama con otra, y que no tome a la ligera la posibilidad de estudiar aspectos filosóficos o sociológicos del



área que elija. Además, por el hecho de que esta tesis aborda de forma general el tema, soy consciente de que aún queda mucho que decir, por lo que mi mayor esperanza con este lector, es que encuentre tan atractivo el tema, que continúe con la investigación y desarrolle a profundidad aspectos que en este trabajo no han sido tratados con suficiente amplitud.

Son obvios los peligros que entraña el intento de llamar la atención a tres tipos diferentes de lector. Sólo puedo decir que he sido muy consciente de estos peligros, pero también me pareció que los superaban las ventajas que ofrecía el intento. Por otra parte, los lectores imaginarios pueden servir como objetivos de meritorias esperanzas y aspiraciones, pero su utilidad práctica es menor que la ofrecida por verdaderos lectores y críticos.

Soy un estudiante que ya ha terminado la carrera de Derecho, y con este trabajo pretendo titularme, en él es evidente mi deuda a la pluralidad de ideas (concebible sólo en nuestra universidad) en que fui educado. Debo mencionar, en especial, al Dr. Rolando Tamayo y Salmorán y también al Dr. José de Jesús Ledesma Uribe, quienes desconocen hasta qué punto fue grande su influencia sobre mí durante todos estos años.

Quiero agradecer también a la Dra. Sonia Venegas Álvarez, al Mtro. Lawrence Salome Flores Ayvar y a la Mtra. María Isabel Jiménez Moles, a los tres, por el cariño y la amistad inmerecida con que me han obsequiado todos estos años; y de forma particular, a Sonia, por tener la paciencia de escucharme y darme la libertad y confianza, desde que fui su alumno, de hacer las cosas a mi manera, y derivado de ello, por dirigir y hacer posible esta tesis; a Lawrence, por criticar de forma bondadosa pero enérgica, el tratamiento que yo hago de la parte filosófica, temo que la revisión que he efectuado aún puede no satisfacerle, pero tengo la esperanza de que la encontrará algo mejor; a Isabel, por el tiempo para platicar que me ha dedicado, y aclarar con paciencia las dudas que se me presentaron.

Además, soy muy aficionado a las revisiones y he sometido a Norma Ivonne Asención Villanueva a la lectura de incontables proyectos y borradores de cada capítulo, además pude contar con su valiosa ayuda para la aplicación de encuestas, sus considerables conocimientos sobre el tema y su comprensión de los problemas

teóricos, aunado al ininterrumpido estímulo y apoyo que me ha brindado junto con Esmeralda Covarrubias, han sido esenciales para mí.

Por su parte, Silvia Tannia Fernández Martínez hizo una revisión al apartado que trata sobre la educación tributaria y empleó su certera visión para detectar frases ambiguas que podían inducir a error y ofreció excelentes y constructivas sugerencias para expresar con palabras más adecuadas los mismos conceptos.

No hubiese podido aspirar a *profanos inteligentes* más adecuados que Humberto Díaz y Abel Olvera, cuyas dudas y opiniones me permitieron saber qué puntos había que aclarar, cosa que les agradezco mucho.

Todo el mundo trata de realizar algo grande, sin darse cuenta de que la vida se compone de cosas pequeñas, por eso quiero agradecer también a todos aquellos que demostraron interés en mi tesis y tuvieron pequeños gestos que me ayudaron y contribuyeron a conseguir este resultado final.

Por ello, estoy en deuda también con Alicia Márquez, Elia Narváez, Liliana Vargas, Mónica Castañeda, Luis Ruiz, Erick Tecozautla, y, en general, con todos aquellos que leyeron la totalidad o parte de la tesis en borrador, algunos de ustedes conocen ciertos temas mejor que yo, y la mayoría ha sido magnánimo y generoso en cuanto a sus consejos, sugerencias y correcciones.

Debo agradecer a tres amigas más: En lo que respecta a la encuesta (su elaboración, la elección de la población objetivo y su análisis) recibí la valiosa ayuda de mi mercadóloga favorita, Verónica Corona Lara; por su parte, mi querida actuario, Nayeli González Aviña, me ayudo en la comprensión de fórmulas y conceptos matemáticos; finalmente, recibí la inapreciable ayuda de la museóloga e historiadora Helena Rangel Guerrero para revisar las traducciones realizadas del italiano y para conseguir las herramientas más adecuadas para trabajar con libros de acervos reservados.

Las traducciones del portugués no hubieran sido posibles de no ser por mi querida amiga y maestra Ana María Tapadas Torres Alves, quien siempre ha considerado que la lucha social es una lucha justa, gracias a ella estudie y aprendí mucho de Portugal, lo que me facilitó las cosas al usar textos que estaban en ese idioma, además, siempre me ha alentado a escribir y estoy agradecido por ello.

El tema de la Moral Tributaria lo comencé a estudiar desde principios de 2013, durante ese inicio recibí ayuda y estímulo de un grupo de excelentes abogadas para quienes tuve el placer de trabajar, ellas son: Claudia Mayorga, Laura Velázquez, Socorro Pérez y Samantha Monroy.

Esta lista de agradecimientos no estaría completa si no menciono a Leticia Joya, Alejandra Macías, Tannia Fernández, Julia Castellanos, Patricia Amezcua, Guillermina Godínez, Liz Espino, Gerónimo Reyes, Joel Camacho, Daniel Galindo, Marco Domínguez, quiero darles las gracias a ellos y a todos los que me han hecho un lugar en la Comisión, porque sentir que se tiene un lugar en la vida, resuelve la mitad del problema de ser feliz.

Además quiero agradecer a María José Le Mollé de Chicolhaa y a David Solórzano de Kux'tal por mostrarse siempre tan lindos y endulzarme la vida mientras me dedique a leer y escribir.

Aunque ya la mencione antes, quiero agradecer a mi mamá por siempre creer en mí y apoyarme en todo lo que hago, a mi papá, quien, a pesar de que nuestras opiniones pocas veces coinciden, siempre me ha brindado su apoyo, y a mis hermanos, por su paciencia y ayuda.

# **Primera parte**

Marco teórico conceptual



## I. Generalidades de Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Fiscal

*«...La hacienda pública está estrechamente relacionada con la política o arte de gobernar, [...] la organización política total es importante para la comprensión de la hacienda pública, [pero] ésta no es un departamento político, ya que trata de la satisfacción de las necesidades y no del arte de gobernar.»*

*Úrsula Kathleen Hicks<sup>1</sup>*

### 1. El Estado<sup>2</sup>

Muchos de los conceptos que usamos los que estudiamos Derecho, *«tienen una larga historia y son producto de una larga y fatigosa elaboración conceptual»*,<sup>3</sup> hay otras disciplinas y áreas de conocimiento que pueden tener conceptos aún más complejos, pero esto no altera la idea que quiero desarrollar. *«Las cosas complejas merecen siempre una explicación muy especial, queremos saber cómo empezaron a existir y por qué son tan complejas»*,<sup>4</sup> siguiendo este orden de ideas, lo primero que debemos hacer es estudiar y comprender al Estado, dicha comprensión es necesaria para entender la administración pública, cuya organización y funcionamiento es regulada por el Derecho Administrativo.

#### A. Teorías sobre el origen del Estado

El Estado es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la

---

<sup>1</sup> HICKS, ÚRSULA KATHLEEN, *Public Finance*, traducción de Luis Villar Palasi, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1960, pág. 113.

<sup>2</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, IJ-UNAM, México, 2012, págs. 1-79. Para este primer apartado, seguiremos en lo general las ideas y el orden de exposición del primer capítulo de la obra del Dr. Fernández Ruiz.

<sup>3</sup> Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO, *Introducción analítica al estudio del Derecho*, Editorial Themis, México, 2008, pág. 121, si bien el Dr. Rolando Tamayo hace alusión únicamente al concepto de persona, a mi parecer, dicha afirmación es perfectamente aplicable a muchos de los conceptos jurídicos fundamentales.

<sup>4</sup> DAWKINS, RICHARD, *El relojero ciego*, Editorial Labor, Barcelona, España, 2004, pág. 1.

*civitas* romana, este fenómeno ha sido estudiado casi desde su inicio, como dejaron testimonio los grandes pensadores de la Grecia y Roma antiguas, sin que tales afanes teóricos hayan perdido ímpetu en nuestros días, pues sigue siendo objeto de estudio por parte de filósofos, juristas, sociólogos, politólogos, economistas y administradores.

Nicolás Maquiavelo fue el primero en ocuparse del estudio científico del Estado moderno, en 1513,<sup>5</sup> año en que escribe su célebre obra *El príncipe*, que inicia con el siguiente texto:

*Cuántos Estados, cuántas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios cuando la familia del que los sostiene los poseyó por mucho tiempo, o son nuevos.*

*Los nuevos son, o nuevos en un todo, como lo fue el de Milán para Francisco Sforza; o como miembros añadidos al Estado ya hereditario del príncipe que los adquiere. Y tal es el reino de Nápoles con respecto al Rey de España.*

*O los Estados nuevos, adquiridos de estos dos modos, están habituados a vivir bajo un príncipe, o están habituados a ser libres.*

*O el príncipe que los adquirió, lo hizo con las armas ajenas, o los adquirió con las suyas propias.*

*O la fortuna se los proporcionó, o es deudor de ellos a su valor.<sup>6</sup>*

De esta suerte precisó que el Estado admite diversas formas de gobierno, idea que persiste en la actualidad. En el esquema maquiavélico, las bases principales del Estado son la ley y las armas, lo que conlleva burocracia y ejército permanente y se traduce en la desfeudalización del ente estatal.

Para explicar el origen del Estado, existen diversas teorías que estudiaremos a continuación.

---

<sup>5</sup> Maquiavelo escribió *El príncipe* en 1513, mientras se encontraba encarcelado en San Casciano por la acusación de haber conspirado en contra de los Médici. El libro fue publicado hasta 1531 y dedicado a modo de regalo a Lorenzo II de Médici, duque de Urbino, en respuesta a dicha acusación.

<sup>6</sup> MAQUIAVELO, NICOLÁS, *El príncipe*, Editorial Porrúa, México D.F., 2002, pág. 1

## a) Teorías del origen divino del Estado

Dos de sus principales exponentes de esta corriente son San Agustín de Hipona y Santo Tomas de Aquino.

San Agustín, en su obra *La ciudad de Dios*, distingue dos ciudades, la terrena y la de Dios, ambas existentes por voluntad divina, en la primera, el pecado del hombre pervirtió el plan divino y generó la coacción política con sus molestas consecuencias y exigencias, en cambio, la ciudad de Dios tendrá una voluntad libre y estará llena de bien.

*¿Cuán grande será aquella bienaventuranza donde no habrá mal alguno, ni faltará bien alguno, y nos ocuparemos en alabar a Dios, el cual llenará perfectamente el vacío de todas las cosas en todos? [...] Tendrá aquella ciudad una voluntad libre, una en todos y en cada uno inseparable, libre ya de todo mal y llena de todo bien, gozando eternamente de la suavidad de los goces eternos, olvidada de las culpas, olvidada de las penas, y no por eso olvidada de su libertad; por no ser ingrata a su libertador. En cuanto toca a la ciencia racional, se abordará también de sus males pasados; pero en cuanto al sentido y experiencia, no habrá memoria de ellos; como un médico perito en su facultad sabe y conoce casi todas las enfermedades del cuerpo según se han descubierto y se tiene noticia de ellas por esta ciencia, pero no sabe cómo se sienten en el cuerpo muchísimas que él no ha padecido.<sup>7</sup>*

Por su parte, Santo Tomas considera al universo como una jerarquía, de la que el Estado forma parte, y en cuya cumbre se encuentra Dios, quien es su creador; el ente estatal es un sistema de fines y propósitos, en el que el gobierno debe asegurarse que lo inferior sirva a lo superior y éste dirija y guíe a lo inferior, para él, el fin del estado es el bien común; en razón de esa finalidad la potestad estatal debe estar limitada y su ejercicio habrá de ser acotado por la ley.

*En las cosas naturales acontece siempre, o casi siempre, lo que es mejor. Esto no sería así a no ser que estuviesen providencialmente dirigidas hacia un fin bueno; y en esto consiste ser gobernado [...] necesariamente debemos*

---

<sup>7</sup> AGUSTÍN, SAN, *La ciudad de Dios*, Libro vigésimo segundo. El cielo, fin de la ciudad de dios, Capítulo XXX. De la eterna felicidad y bienaventuranza de la ciudad de dios, disponible en internet: <http://efrueda.com/wp-content/uploads/2011/12/L-a-ciudad-de-Dios.pdf>, pág. 953.



*afirmar que el mundo está gobernado por uno solo. Siendo el fin del gobierno del mundo lo que es esencialmente bueno, que es lo mejor, necesariamente el modo del gobierno del mundo ha de ser también el mejor. Y el mejor gobierno es el de uno solo, pues gobernar es dirigir a los gobernados al fin, que es un bien. [...] La justicia, en cuanto ley reguladora, está en la razón o entendimiento; en cuanto mandato, por el que se regulan las obras según la ley, está en la voluntad, así, la justicia de Dios, que constituye el orden en las cosas, adecuado a su sabiduría, que es su ley, es llamada correctamente 'verdad'. Y así, entre nosotros decimos también 'verdad de la justicia'.<sup>8</sup>*

La versión más actualizada de la teoría divina del Estado la da el papa Juan XXIII en su encíclica *Pacem in Terris* que proyecta un Dios creador de todas las cosas, que en consecuencia, quedan sujetas a un orden sobrenatural.

*Una sociedad bien ordenada y fecunda requiere gobernantes, investidos de legítima autoridad, que defiendan las instituciones y consagren, en la medida suficiente, su actividad y sus desvelos al provecho común del país. Toda la autoridad que los gobernantes poseen proviene de Dios, según enseña San Pablo: "Porque no hay autoridad que no venga de Dios". [...] En efecto, como Dios ha creado a los hombres sociales por naturaleza y ninguna sociedad puede "conservarse sin un jefe supremo que mueva a todos y a cada uno con un mismo impulso eficaz, encaminado al bien común, resulta necesaria en toda sociedad humana una autoridad que la dirija; autoridad que, como la misma sociedad, surge y deriva de la naturaleza, y, por tanto, del mismo Dios, que es su autor".*

*La autoridad, sin embargo, no puede considerarse exenta de sometimiento a otra superior. Más aún, la autoridad consiste en la facultad de mandar según la recta razón. Por ello, se sigue evidentemente que su fuerza obligatoria procede del orden moral, que tiene a Dios como primer principio y último fin.<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> TOMAS, SANTO, *Summa theologiae*, "Cuestión 103. Sobre el gobierno del mundo en general", Traducción de Damián Byrne, O.P., Maestro General de la Orden de Predicadores, Edición dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas en España, 4ª Edición, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 2001, págs. 881-890.

<sup>9</sup> JUAN XXIII, *Carta encíclica Pacem in Terris, Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, disponible en la siguiente página web: [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_xxiii/encyclicals/documents/hf\\_j-xiii\\_enc\\_11041963\\_pacem\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xiii_enc_11041963_pacem_sp.html)

## b) Teorías contractualistas sobre el origen del Estado

En esta corriente doctrinaria, el Estado es producto de un acuerdo de voluntades, adoptado por los seres humanos, en que se sacrifica parte de las libertades para garantizar el disfrute de las restantes; Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jaques Rousseau encabezan la moderna corriente contractualista del Estado.

Thomas Hobbes explica al Estado como una creación humana de carácter contractual. De acuerdo al sistema expuesto por Hobbes, el ser humano, en el estado de naturaleza, no reconoce limite a su libertad y considera que lo es todo y a todo tiene derecho, de suerte que no hay mejor decisión que el derecho del más fuerte; en consecuencia, en posesión de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, del que logra liberarse por el instinto de conservación que le mueve a limitar su violencia y egoísmo mediante la celebración con sus semejantes de un contrato basado en el principio de no hacer a otro lo que no se quiere para sí.

*Qué es el acto de instituir un Estado. Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.*

*Las consecuencias de esa institución. De esta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido.*<sup>10</sup>

Dentro de la corriente contractualista destacan las ideas de John Locke, quien con un enfoque diferente al de Hobbes, considera en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes y que ninguno puede dejar esa condición sino por su propio

---

<sup>10</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán, o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Editorial Losada, Bs. As., Argentina, 2003, pág. 278. (569)

consentimiento, por lo cual será su consentimiento lo único que puede mover a un hombre a unirse en sociedad con otros para preservar su seguridad, su tranquilidad y el goce pacífico de lo que le pertenece en propiedad, por lo que el origen del Estado, radica en el consentimiento de un grupo de hombres libres capaces de hacerse representar por una parte de ellos, introduciendo así, una teoría de la sociedad política o civil basada en los derechos naturales y en el contrato social.

*Siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro sin su consentimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidad para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades, y con mayor seguridad contra los que fueren ajenos al acuerdo.  
[...]*

*Y así cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un gobierno, asume la obligación hacia cuantos tal sociedad constituyeren, de someterse a la determinación de la mayoría, y a ser por ella restringido; pues de otra suerte el pacto fundamental, que a él y a los demás incorporara en una sociedad, nada significaría; y no existiera tal pacto si cada uno anduviera suelto y sin más sujeción que la que antes tuviera en estado de naturaleza.<sup>11</sup>*

Finalmente, Jean Jaques Rousseau, adicionó una nueva modalidad a la tesis contractualista al señalar que cada suscriptor del contrato social se enajena íntegramente con todas sus libertades y derechos, sin reserva alguna, en aras de la comunidad, así que cada quien adquiere sobre el otro el mismo derecho que sobre sí mismo le transfiere.

*Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepujar la*

---

<sup>11</sup> LOCKE, JOHN, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Capítulo VIII: Del comienzo de las sociedades políticas, párrafos 95 y 97, disponible en internet: <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Pensamiento/>

*resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad.*

*"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." Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato social.*

*Las cláusulas de este contrato están de tal suerte determinadas por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría inútiles y sin efecto; [...] Estas cláusulas, bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás.*

*Además, efectuándose la enajenación sin reservas, la unión resulta tan perfecta como puede serlo, [...] dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene.*

*Si se descarta, pues, del pacto social lo que no es de esencia, encontraremos que queda reducido a los términos siguientes: "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo."*

*Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> ROUSSEAU, JEAN JAQUES, *Del contrato social: o los principios del derecho político*, Alianza Editorial, Colección El libro de bolsillo, Ciencias Sociales, Sociología, Madrid, España, 2003, págs. 38 y 39.

### c) Teorías sociológicas sobre el origen del Estado

Para un sector importante de la doctrina, no es la voluntad divina, ni tampoco la voluntad de los hombres expresada en un contrato lo que determina el nacimiento del Estado, sino la fuerza ineluctable del acontecer social la que da lugar a su aparición. Esta corriente doctrinaria tiene variadas interpretaciones, entre las que destacan la de Nume Denys Fustel de Coulanges y la de Federico Engels.

En *La ciudad antigua*, Fustel explica las relaciones entre la propiedad y las instituciones político-religiosas. Según él, los antiguos no conocían ni la libertad de la intimidad, ni la libertad de educación, ni la libertad religiosa. El ser humano cuenta bien poco ante la autoridad sagrada y casi divina que llamamos Estado, y este surge a medida que la religión, como fenómeno social, se ensancha, en palabras del propio Fustel:

*No puede decirse si el progreso religioso fue el que trajo el progreso social, pero lo cierto es que ambos surgieron al mismo tiempo y con un concierto notable.*

*Es preciso tener presente la gran dificultad que tenían las sociedades regulares, por no ser fácil establecer ningún vínculo social entre aquellos seres humanos tan diversos, tan libres y tan inconstantes. Para darles reglas comunes, para establecer el mando y someterlas a la obediencia, para hacer a la pasión ceder a la razón y a la razón individual a la razón pública, se necesitó, indudablemente, algo más fuerte que la fuerza material, más respetable que el interés, más positivo que una teoría filosófica y más inmutable que un pacto; algo que estuviese en el fondo de todos los corazones y que mandase en hechos imperiosamente; y este algo fue una creencia, que es lo que ejerce más poder sobre el alma.<sup>13</sup>*

Por su parte, Federico Engels en su conocida obra *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, señala al desarrollo de la sociedad en lo general, y a la lucha de clases en lo particular como la causa que es indispensable la existencia de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de manejar el

---

<sup>13</sup> FUSTEL DE COULANGES, NUME DENYS, *La ciudad antigua: estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, traducción de Alberto Fano, 9ª edición, Editorial EDAF, México D.F., 2006, pág. 124 y 125.

conflicto o, al menos, mantenerlo dentro de un *status quo*, en opinión de Engels, ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, es el Estado, afirma que «*el Estado supone un poder público particular, separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que lo componen [...] y como una institución puramente social en sí*».<sup>14</sup>

#### d) Teorías organicistas sobre el origen del Estado<sup>15</sup>

De acuerdo con ellas el Estado es un organismo biológico como una unidad viviente, con fuerzas espirituales y un sustrato patrimonial.

Así, para el geógrafo y politólogo Rudolf Kjellen, los estados son seres vivos, racionales, como los seres humanos, pero superindividuales, tan reales como las personas físicas y de una dimensión mucho mayor, más fuertes y más longevos. Conforme sus ideas, los Estados dialogan, negocian, pelean, tienen identidad sexual, así Brasil es masculino y la Francia es un Estado femenino; y como los seres humanos, nacen, crecen como los Estados Unidos, se reproducen, como el caso de España que dio a luz a los estados hispanoamericanos y mueren como en el caso de Danziq.

Por su parte, el zoólogo alemán Óscar Hertwig trata de justificar el estudio del Estado bajo métodos biológicos, porque con ello se entiende el fenómeno estatal como un proceso natural, lo que permite encontrar sus leyes o regularidades, sustrayendo las de los intereses privados y subjetivos; además, como algunos organismos biológicos tienen una organización muy avanzada, podemos aprender de ellos sus principios organizacionales para aplicarlos al Estado.

De acuerdo al planteamiento de Hertwig, el Estado es un organismo biológico cuya epidermis está formada por las instituciones que tienen a su cargo la seguridad y defensa del Estado, el sistema óseo se compondrá del territorio y las construcciones inmuebles; las empresas económicas representan el sistema vascular; en tanto que los obreros y campesinos representan los músculos del Estado, cuyo cerebro viene a ser el gobierno.

---

<sup>14</sup> ENGELS, FEDERICO, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, 13ª edición, Editorial Fundamentos, España, 1996, pág. 120.

<sup>15</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 8.

## *B. Elementos del Estado*

Al ser el Estado un ente complejo, está formado por elementos de variada naturaleza, la mayoría de los autores coinciden en señalar dos elementos tangibles: el pueblo y el territorio, además de un elemento ostensible: el gobierno, algunas otras definiciones señalan además como elementos esenciales al orden jurídico y la finalidad.

### a) El pueblo

Es un elemento esencial del Estado, ya que este no puede existir sin un sustrato poblacional provisto de un modo de ser específico en el que además existan vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes, además, este conglomerado humano no debe estar reunido de forma casual y efímera, sino que se caracteriza por estar asentado de forma permanente en un territorio específico.

Es importante aclarar que no todos los habitantes de un estado forman parte de su pueblo, sino sólo sus ciudadanos; pues excluye del pueblo a los extranjeros, es decir, la nacionalidad es el género y la ciudadanía es la especie.

### b) El territorio

Este es el segundo elemento esencial, ya que, aunque un grupo humano pueda hacerse un idioma, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia, es decir, conformar un pueblo, una sociedad, una nación, sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado. El concepto de territorio, como elemento esencial del Estado, es la base del principio de territorialidad, derivado directamente de la soberanía, lo cual permite que el gobierno actúe.

### c) El gobierno

Este elemento debe ser entendido, como el conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de sus órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado.

En todo caso, el gobierno o poder, como elemento esencial del Estado, se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello, su potestad de mando es omnicompreensiva y, en principio, puede aplicar de forma exclusiva la coacción.

El poder público, o sea el poder del Estado, se deposita en los órganos de gobierno a cuyo cargo quedará su ejercicio, cuyas funciones son desarrollados por seres humanos que tienen asignada la representación de los mismos.

#### d) El orden jurídico

El pueblo, el territorio y el gobierno no pueden por sí solos o en conjunto integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el derecho, sin el cual el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente.

Este elemento no siempre es mencionado por la doctrina, debido a que siguiendo una célebre máxima romana que dice: *ubi societas ibi ius* (donde hay sociedad, hay derecho), lo consideran implícito dentro del pueblo.

#### e) La finalidad

Muchos autores mencionan también, a la finalidad como elemento del Estado. Este elemento consiste en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, es decir, en el bien común.

Hay que aclarar sin embargo, que la finalidad no es determinada por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante, de acuerdo con el doctor Fernández Ruiz:

*La explicación integracionista del elemento teleológico del Estado es realista y parcialmente cierto, por cuanto hace consistir la causa real del estado en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común.<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 13.



### *C. El concepto de Estado*

El Estado es el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influye en alguna medida, otra u otras de las partes.

### *D. Las actividades del Estado*

Reiteramos nuevamente que los fines del Estado son determinados por la parte dominante de la población, aun si no es la más numerosa y aun cuando hay alguna influencia de las demás, sin embargo, la doctrina ha señalado finalidades comunes de todo Estado, como son: procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, alcanzar el bien común, preservar el orden público así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes, de acuerdo con las tesis contractualistas expuestas con anterioridad, sacrifican una parte de estas libertades y derechos para asegurar el disfrute de las restantes. Así, la tarea del Estado es satisfacer las necesidades individuales de carácter general de la población y la de atender al interés público.

Para lograr su tarea, el Estado tiene que realizar diversas actividades, que podríamos agrupar en: las relativas a las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas, y las actividades económicas residuales.

#### a) Función pública

La función pública, es la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que contiene su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía.

En principio, la función pública puede clasificarse en función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa, la primera consiste en limitar la conducta de la población a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga leyes; la función jurisdiccional, será la que tenga por

objeto aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva, en ocasiones, esta función es ejercida materialmente no sólo por los órganos depositarios del poder judicial, sino también por los de los poderes legislativo y ejecutivo; la función administrativa, a diferencia de la legislativa y la jurisdiccional requiere un ejercicio permanente y constante, la doctrina generalmente trata de definirla por exclusión, toda vez que la función administrativa es de difícil acotamiento y precisión, como todas las funciones públicas, la administrativa, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, pero está especialmente encaminada a cumplir los fines y tareas del Estado relacionadas con el poder y la cultura.

Además de estas funciones públicas tradicionales, hay funciones que han surgido con identidad propia como independientes, tales como la función monetaria, la función electoral, la función registral, la función fiscalizadora o de control.

Finalmente, debemos hacer hincapié en que estas funciones tienen un carácter intransferible e indelegable, a diferencia de los servicios públicos que estudiaremos a continuación.

#### b) Servicios públicos

Los servicios públicos son toda actividad técnica del Estado, destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme regular y continua, en beneficio discriminado de toda persona.

Por estar destinados en la satisfacción de necesidades de carácter general, los servicios públicos también son actividades muy importantes atribuidas a la administración pública, que las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares.

El servicio público entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual.

### c) Obras públicas

Obra pública es todo acto realizado por el Estado, o en su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de la función pública, o a la prestación del servicio público. De acuerdo a la ley de obras públicas y aspectos relacionados con las mismas:

*Artículo 3.- [...] Se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles.*

Adicionalmente señala que las obras publicas comprenden: el mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología; los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas, y aquellos que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; la instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales; los trabajos de infraestructura agropecuaria; la instalación, montaje, colocación o aplicación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble; las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y todas aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales.

Además, señala también cuales son las obras asociadas a proyectos de infraestructura:

*Artículo 2, Fracción VIII. A...] Las obras que tienen por objeto la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético.*

Para gestionar las obras públicas, existen tres esquemas diferentes, el primero es el de la administración directa, en el que se usa y administra directamente el empleo de mano de obra y materiales en la región donde se realiza la obra, sin perjuicio de la del equipo y maquinaria adicionales necesarios y los servicios de fletes y acarreos de materiales que no pueda realizar la administración pública con equipo de transporte propio; el segundo esquema es el contrato de obra pública, este esquema de ejecución es contractual, implica la celebración de un contrato administrativo, celebrado por la administración pública con un contratista a efecto de que éste, mediante el pago de un precio, realice ciertos trabajos de utilidad pública encaminados a modificar o afectar el Estado, la forma o la situación física que guardo un inmueble, es un negocio jurídico bilateral, sujeto a un régimen jurídico especial; la tercera forma, es la concesión de obra pública, en virtud de esta, la administración encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste, y le confiere su explotación durante un plazo determinado a efecto de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados, y que además obtengan, una utilidad. Se trata en el fondo, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, el cuál es la obra pública una vez concluida, este esquema permite al consecuente realizar la obra sin emplear sus recursos, ya que ser el concesionario que realizará la inversión requerida.

#### d) Actividades socioeconómicas residuales del Estado

Además de todas las actividades relacionadas a la función pública, los servicios públicos y a las obras públicas, el Estado puede realizar otras actividades distintas agrupadas bajo la denominación de actividades socioeconómicas residuales, toda vez que en el ejercicio de la función pública, en la prestación del servicio público o en la ejecución de la obra pública, el Estado realiza actividades socioeconómicas, de ahí su denominación, a su vez las podemos dividir en las interés público y las simples, las primeras se refieren a aquellas que contribuyen al desarrollo de las áreas estratégicas del país, mientras que las segundas, son las que de ordinario son ejecutadas por los particulares, cuya ausencia, insuficiencia o ineficiencia, impulsan al ente estatal a realizarlas subsidiariamente.

## 2. El derecho administrativo y la administración pública

Si bien el derecho administrativo tiene una estrecha vinculación con el poder público, este no se ocupa de toda la estructura, organización y funcionamiento ni de la actividad total del sector público estatal, sino únicamente de la administración pública, además de las relaciones de la misma. Por lo tanto, podemos entender al derecho administrativo como:

*El conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como sus relaciones con las demás instituciones del Estado y los particulares.*<sup>17</sup>

Para que el derecho administrativo pueda realizar sus funciones, es necesario entender también el concepto de administración y la forma en que opera, la palabra administrar, proviene del latín *ad ministrare*, y este a su vez de *ad manus trahere*, compuesto de: (*ad*) hacia, expresión de movimiento, (*manus*) mano y (*trahere*) traer; lo que podemos interpretar como «ofrecer o servirle alguna cosa a alguien más». Según Isaac Guzmán Valdivia «es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados».<sup>18</sup>

Por su parte, la administración pública es «el conjunto de áreas del sector público del Estado, que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado»<sup>19</sup>, en palabras de Thomas Woodrow Wilson:

*La ciencia de la administración es el último fruto de ese estudio sobre la ciencia de la política que se inició hace unos dos mil doscientos años. Nació en nuestro propio siglo, casi en nuestra propia generación. ¿Por qué se tardó tanto en llegar? ¿Por qué esperar hasta este siglo demasiado ocupado de nuestros (problemas) para demandar la atención por sí mismo? La*

---

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 160.

<sup>18</sup> GUZMÁN VALDIVIA, ISAAC, *Reflexiones sobre la administración*, Editorial Reverte, Barcelona, España, 1961, pág. 23.

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 281.

*administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, el operativo, la parte más visible del gobierno, y es, por supuesto, tan antigua como el propio gobierno».*<sup>20</sup>

La organización administrativa es una herramienta indispensable para llevar a cabo la actividad administrativa, dicha organización admite diversas formas que lejos de excluirse, coexisten y se complementan entre sí, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de ellas, estas formas de organización son la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas, que estudiaremos a continuación.

#### *A. La centralización administrativa*

La centralización es una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público, la centralización puede ser política o administrativa.

Ya que en esta forma de organización toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a elección popular, asimismo, la fuerza pública, es decir, las fuerzas armadas, están centralizadas.

Se debe diferenciar la centralización administrativa de la concentración administrativa, porque en esta última los órganos inferiores o periféricos carecen de facultades de decisión; los asuntos administrativos, salvo escasas excepciones, los resuelven los órganos superiores o centrales, y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, dada su superioridad, está facultado para revocar tal resolución. En

---

<sup>20</sup> WILSON, THOMAS WOODROW, *The study of Administration*, Political Science Quaterly, 1887, pág. 3, disponible en: [https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2011/pdf/FP\\_PS18.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/2011/pdf/FP_PS18.pdf) La traducción es mía, el original se transcribe a continuación:

*The science of administration is the latest fruit of that study of the science of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation. Why was it so late in coming? Why did it wait till this too busy century of ours to demand attention for itself? Administration is the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself.*

cambio, en la desconcentración, como veremos más adelante, ciertas competencias decisorias se atribuyen a órganos desconcentrados de la administración centralizada e, incluso, de la descentralizada paraestatal.

El mayor beneficio que presenta la centralización administrativa es la unidad de dirección, de impulso, de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte, pero al mismo tiempo, presenta problemas tales como la lejanía del órgano central con el administrado, la erradicación de la iniciativa individual, el burocratismo o excesivo formalismo procesal, que han provocado severas críticas.<sup>21</sup>

### *B. La concentración y la desconcentración administrativa*

La concentración administrativa aglutina y reúne los órganos superiores las facultades decisorias, por tanto:

Existirá concentración siempre que las facultades decisorias se encuentran reunidas en los órganos superiores de la administración central, o bien, cuando esa agrupación de facultades opera los órganos directivos de las entidades que integran la llamada administración indirecta.

En sentido contrario, la desconcentración administrativa dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, lo que implica una transferencia inter-orgánica, es decir, la transferencia de facultades de un órgano superior e inferior, a diferencia de la descentralización administrativa que entraña la transferencia total de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

La desconcentración administrativa está expresamente prevista en nuestro sistema jurídico, por medio de la figura del órgano desconcentrado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

*Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia*

---

<sup>21</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 282.

*y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.*

Podemos concluir por tanto, que la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir jamás el nexo de jerarquía.

### *C. La descentralización administrativa*

Etimológicamente, centralizar significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común. Por el contrario, descentralizar será distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común.

Existen diversos tipos de descentralizaciones: la política, la administrativa, la económica y la social; podemos dividir a su vez a la primera de ellas en descentralización política territorial, descentralización política funcional y descentralización política por servicio.

Por su parte, se considera a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. Se puede distinguir principalmente la descentralización administrativa territorial y la descentralización administrativa por servicio, la primera de ellas sigue en principio a la descentralización política territorial, usando para ello las personas jurídicas territoriales -estado, provincia, municipio-; la descentralización administrativa por servicio, por su parte, es una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación del servicio público, dada la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía



técnica, se sujetan la reglamentación propia y específica; y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

En la administración pública contemporánea conviven y coexisten la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización como formas de organización o tendencias organizativas, que lejos de excluirse se complementan y apoyan mutuamente; por lo tanto, es importante saber en qué consiste cada una para así poder diferenciarlas.

A manera de ejemplo y antes de abordar el estudio del derecho financiero, veamos lo que sucede con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ella forma parte de la administración pública centralizada, sin embargo, para poder realizar sus funciones cuenta con los siguientes órganos desconcentrados:

- Servicio de Administración Tributaria
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Y a su vez, también cuenta con una serie de organismos descentralizados:

- Casa de Moneda de México
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Financiera Rural
- Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

De esta forma, la Secretaría, mediante el uso de la desconcentración y descentralización administrativas, disgrega o dispersa el ejercicio de sus facultades, conservando en el caso de los desconcentrados la relación de jerarquía, y así, es más fácil para ella cumplir con su finalidad.

### 3. El derecho financiero y el financiamiento del Estado

La sociología, la ciencia política, la ciencia económica, la ciencia de las finanzas públicas, el régimen jurídico de los ingresos y gastos públicos o derecho financiero y el régimen jurídico de la tributación o derecho fiscal, son los elementos científicos más importantes que deben ser tomados en cuenta por la administración pública en la elaboración de políticas públicas tendientes a la estructuración de los elementos componentes de la ciencia de la hacienda, considerando éstos elementos de la mayor generalidad, hasta la más estricta especialidad.

#### A. La ciencia de la hacienda

El Estado además del poder político requiere, para su supervivencia, de los recursos económicos necesarios para ello, es en este punto, donde hace su aparición la ciencia de la hacienda, la cual es definida como:

*La ciencia de las finanzas investiga en qué manera el Estado y las autoridades locales se procurarán la riqueza material necesaria para su existencia y funcionamiento, y de qué manera emplearla; por lo tanto, estudiar la actividad económica del Estado y de los órganos recaudadores menores, como los municipios, o las instituciones intermedias (provincias, departamentos, condados, etc.). Por lo tanto, es una disciplina que tiene un campo muy amplio; a medida que examinan todas las relaciones que se establecen a causa de la recolección y del uso de las riquezas brindadas por los ciudadanos.<sup>22</sup>*

Por su parte, Mauro Fasiani afirma que es difícil brindar un concepto de la ciencia de la hacienda, hay quienes opinan que es una parte de la sociología, mientras que para otros es una sección de la ciencia política o de la economía; Fasiani asegura que se está frente a una rama importante de las ciencias sociales y

---

<sup>22</sup> NITTI, FRANCESCO SAVERIO, *Principi di scienza delle finanze*, Seconda Edizione, Luigi Pierro Editore, Italia, 1905, pág. 1. La traducción es mía, a continuación se transcribe el texto original: (962)  
*La scienza delle finanze ricerca in qual modo lo Stato e gli enti locali si procurino le ricchezze materiali necessarie alla loro esistenza e al loro funzionamento, e in qual modo le impieghino; studia dunque l'attività economica dello Stato e degli organi collettivi minori, come i comuni, o gli enti intermedi (province, dipartimenti, contee, ecc.). È quindi una disciplina che ha un campo assai vasto; poichè entrano nel suo esame tutti i rapporti che vengono a stabilirsi a causa della riscossione e dell'impiego di ricchezze date dai cittadini.*

la define señalando que: «*estudia la uniformidad de aquella parte de la actividad del grupo público que asume el aspecto contable de ingresos y de gastos en la administración pública*». <sup>23</sup>

Y aunque es innegable que dicha ciencia pertenece a las ciencias económicas, recibe aportaciones muy importantes de la sociología, la ciencia política y el derecho, ya que estos complementos le proporcionan sentido, ubicación y dirección a las ciencias económicas.

Una de las mayores dificultades conceptuales es distinguir la diferencia entre la ciencia de la hacienda y la ciencia de las finanzas públicas, a pesar de ello, es posible argumentar que la ciencia de la hacienda es el género, y la ciencia de las finanzas públicas es la especie, toda vez que la primera es una ciencia general y compleja, a la que concurren para su integración la sociología, la ciencia política como la ciencia económica, la ciencia contable, varias áreas del derecho e inclusive algunos otros conocimientos científicos como la historia, la estadística y la geografía, mientras que la ciencia de las finanzas públicas, es casi exclusivamente una ciencia económica de carácter específico, por ello podemos afirmar que la ciencia de las finanzas públicas se dedica casi en su totalidad a estudiar diversos aspectos de la ciencia de la hacienda, pero esta última no agota su contenido con la ciencia de las finanzas públicas.

#### *B. Aspectos políticos vs aspectos financieros*

Reflexionando sobre la cita que aparece en la página 3 de este trabajo, sabemos que si bien hay una relación entre los fenómenos políticos y financieros, en realidad se trata de dos actividades completamente diferentes pero complementarias.

La historia de la actividad financiera del Estado ha sido diferente a lo largo de la historia, al igual que la actividad financiera, esto se debe a razones que pueden ser principalmente de carácter social, político, económico, geográfico y cultural, sin embargo, hay cuatro supuestos que pueden darse en relación con las finanzas públicas del Estado:

---

<sup>23</sup> FASIANI, MAURO, *Principii di scienza delle Finanze*, 2ª Edición, Primo volumen, G. Giappichelli Editore, Torino, Italia, 1951, pág. 4 y siguientes.

- 1) Una pequeña porción de la clase gobernante, toma la decisión sobre cuáles necesidades deben ser consideradas como colectivas y en consecuencia, aplica medidas de financiamiento que afectan directa o indirectamente a grandes sectores de la sociedad.
- 2) La clase gobernante identifica sus propios fines con los del Estado, y en este caso decida en la selección de los servicios públicos y el reparto relativo de los costos, teniendo en cuenta solamente su propio interés.
- 3) El grupo gobernante pretende satisfacer todas las necesidades experimentadas por el grupo social, haciendo caer las cargas financieras en pequeños sectores de la población.
- 4) El grupo gobernante maneja las cuestiones económicas y financieras en interés de extensos sectores de la sociedad, considerada ésta como una unidad.<sup>24</sup>

Los primeros dos supuestos se caracterizan por el autoritarismo gubernamental, el tercero corresponde a un estado con prácticas populistas y el último constituye una manifestación deseable del fenómeno financiero, por virtud de que en este caso, el fenómeno político se encuentra, como debe ser, íntimamente con relacionado con el fenómeno financiero. Estos dos fenómenos son inseparables y desde luego, no debe ser sometido al otro. Si el fenómeno financiero se somete al político, se crea de manera indeseable en alguno de los tres primeros supuestos.

El estudio de estas actividades constituye la materia de estudio de la ciencia de la hacienda, la cual no sólo comprende el fenómeno económico y, en su caso, el financiero, sino el problema político y social en su conjunto. La ciencia de las finanzas públicas es una consecuencia, un área de la economía que contempla la posibilidad y forma de satisfacer las necesidades materiales de la sociedad, pero toca la ciencia de la hacienda considerar, estudiar y resolver el problema en su conjunto, sin dejar de analizar todas y cada una de las aristas que conforman el fenómeno político, económico y social.

---

<sup>24</sup> Cfr. MABARAK CERECEDO, DORICELA, *Derecho Fiscal Aplicado, Estudio específico de los impuestos*, Ed. McGraw Hill e Interamericana Editores, México D.F., 2008, pág. 7.

### C. La hacienda pública

El término hacienda pública tiene dos significaciones, ambas relacionadas entre sí, en la primera se entiende a la hacienda pública como:

*La función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del Estado. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.*<sup>25</sup>

Es decir, por hacienda pública se entiende el conjunto de actividades que lleva a cabo el Estado para percibir y erogar los recursos económicos necesarios para su sobrevivencia y estabilidad, esta manera de definirla aparecen los libros como el sentido subjetivo. La segunda acepción, se toma en un sentido objetivo, en él se afirma que la hacienda pública:

*Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del gobierno estatal.*

### D. Las finanzas públicas

Las finanzas públicas del Estado constituyen el objeto de estudio tanto de la ciencia de las finanzas públicas como el derecho financiero. Ambas disciplinas presentan diversos puntos de interrelación que hace que el especialista tenga la necesidad de manejar con soltura ambas áreas, en consecuencia, tanto la economía como el derecho se enlazan de manera muy importante en el estudio de las finanzas públicas, al respecto Giuliani Fonrouge afirma lo siguiente:

*La diferenciación que suele hacerse entre ciencia de las finanzas como perteneciente a las disciplinas económicas y derecho financiero, dependiente de las jurídicas, es rechazada por la Escuela de Pavía, que se pronuncia por la unidad del fenómeno financiero y la indivisibilidad de sus diversos aspectos.*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, *Glosario de Términos del INDETEC*, Voz: *Hacienda Pública*, México, 2005, pág. 57.

<sup>26</sup> GIULIANI FONROUGE, CARLOS MARÍA, *Derecho financiero*, Volumen I, 10ª Edición, Fondo Editorial de Derecho y Economía, La Ley, Bs. As., Argentina, 2011, pág.12.

### *E. El derecho financiero*

Es complicado precisar cuándo se comienza usar el concepto de derecho financiero, María de la Luz Mijangos Borja señala que si se quiere ubicar históricamente un momento en el que inicia su proceso de definición y sistematización, lo podemos encontrar en la obra de Franz von Myrbach-Rheinfeld aparecida en 1906 con el título *Grundriss des Finanzrechts*.<sup>27</sup>

Sin embargo, es posible encontrar fuentes anteriores a la obra de Myrbach-Rheinfeld, tal es el caso del *Diritto amministrativo finanziario italiano* de Alberto Zorli, publicado en 1894; y si bien, no podemos señalar quien acuñó el término, si podemos afirmar que el estudio del derecho financiero comienza a finales del siglo XIX, posiblemente como resultado de las conquistas sociales que fueron llevadas a cabo durante ese siglo.

El derecho financiero es una rama importante que se desprende de forma autónoma y directa del derecho administrativo<sup>28</sup>, y es definido como:

*La disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes, los órganos del Estado y los ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas.*<sup>29</sup>

Si tomamos en consideración que los recursos económicos que el Estado requiere para el desarrollo de todas sus actividades no proviene en su totalidad de las aportaciones de los gobernados sino de otros conceptos, tales como empréstitos deuda pública, explotación de bienes patrimoniales del Estado, emisión de moneda y otros financiamientos de variado origen, nos encontramos con que el objeto del derecho financiero rebasa con mucho el ámbito de la mera relación jurídico tributaria.

---

<sup>27</sup> Cfr. MIJANGOS BORJA, MARÍA DE LA LUZ, "Conceptos generales de Derecho Financiero", en *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero*, Coord. Dolores Beatriz Chapo y Bonifaz, Instituto de investigaciones jurídicas, serie A Fuentes, b) textos y estudios legislativos, N° 108, McGraw Hill – IJ, UNAM, México, 1997, pág. 1.

<sup>28</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Op. cit., pág. 178.

<sup>29</sup> PUGLIESE, MARIO, *Derecho Financiero*, Fondo de cultura Económica, México D.F., 1939, pág. 22.

De esta forma, el derecho financiero se nos presenta como una disciplina cuyo estudio comprende el análisis y la evaluación de punto de normas jurídicas que regulan la obtención por parte del Estado de todos los recursos económicos necesarios para realizar sus fines.

Además, debido a la complejidad de algunos temas, la estructura jurídica se ha fraccionado y, en el caso del derecho financiero, existe como sub-rama el derecho presupuestario, el cual se conceptúa como «*la serie de ordenamientos jurídicos reguladores de las diversas formas de como el Estado integra un presupuesto de gastos, como asigna los mismos y como los ejerce y controla*».<sup>30</sup>

El derecho presupuestario es un área jurídica poco estudiada y por ello parece hasta la fecha ser la parte más débil de las finanzas públicas, particularmente en naciones en desarrollo en las cuales se han privilegiado estudios e investigaciones sobre el uso y aprovechamiento de los ingresos públicos, pero aún no se le ha dado la debida importancia al presupuesto de egresos de los entes que conforman la administración pública y menos aún a las regulaciones jurídicas aplicables a los egresos, y en general, a la planeación y operación del gasto público, el derecho presupuestario, por su estrecha relación con el tema de este trabajo lo estudiaremos con más detalle más adelante.

#### **4. El derecho fiscal y el sistema tributario mexicano**

Sabemos que el Estado es un fenómeno social característico de la vida sedentaria; que sus elementos son el pueblo, el territorio, el gobierno, el orden jurídico y la finalidad; que esta última consiste en la realización de los valores individuales y sociales; y que el derecho financiero regula la actividad estatal encaminada a la obtención de ingresos y a la determinación y ejercicio del gasto público del propio Estado.

Hay, sin embargo, otra rama del derecho, circunscrita a regular y sistematizar los ingresos fiscales del Estado, nos referimos al derecho fiscal, conocido también como derecho tributario, al igual que el derecho presupuestario es una rama

---

<sup>30</sup> MABARAK CERECEDO, DORICELA, *Derecho Fiscal Aplicado, Estudio específico de los impuestos*, Op. cit., pág. 12

autónoma del derecho financiero, que a su vez emana del administrativo; el derecho fiscal se encarga de aglutinar todas las normas jurídicas referentes a la implantación de las contribuciones, sus formas y procedimientos de recaudación y en general, del manejo de todas las normas que conforman las estructuras gubernamentales con atribuciones recaudatorias o administrativo-fiscales y de las personas a cuyo cargo está la responsabilidad de asumir el carácter de sujetos pasivos de estas obligaciones.

En ocasiones sucede que la finalidad del derecho fiscal tributario se confunde con la de la contribución. Por ello hacer una distinción es de gran utilidad. El objetivo del tributo es surtir las arcas públicas de recursos financieros para el desarrollo de las actividades del Estado. El propósito del derecho tributario no es el de recaudar recursos financieros, sino el de limitar la potestad tributaria, transformando la relación tributaria, que antaño fue simplemente un vínculo de poder, en una relación jurídica, y evitar así los abusos del ejercicio de la potestad tributaria del Estado.<sup>31</sup>

Así, para mantenerse y cumplir sus objetivos, el Estado requiere crear ingresos fiscales a través de la ley, administrados por las autoridades hacendarias, y cuyo producto se integra en los presupuestos públicos para financiar indistintamente el gasto público.<sup>32</sup> Por esta razón, todo en el derecho fiscal gira en torno de la contribución, la cual es una obligación constitucional:

**Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*

[...]

**IV.** *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Por otra parte, si bien no hay un concepto constitucional de contribución, podemos inferir a partir del Artículo 31 fracción IV y de los principios fundamentales que rigen a la materia fiscal la siguiente definición: *La contribución es una obligación legal de derecho público, creada para sostener los gastos públicos federales, estatales y municipales, sustentada en la proporcionalidad y equidad.*

---

<sup>31</sup> VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA, *Derecho fiscal*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México D.F., 2010, pág. xvi.

<sup>32</sup> IBÍDEM, pág. 98



Es importante hacer una precisión respecto a la definición anterior, anteriormente se le consideraba como una prestación pecuniaria de carácter coactivo impuesta por el Estado para la satisfacción de sus necesidades, sin embargo, actualmente se considera que al Estado más que imponer, establece las contribuciones como una obligación fundada en la ley, y si recordamos que *obligatio est iuris vinculum quo, necessitate, adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura*,<sup>33</sup> es decir, el vínculo jurídico en virtud del cual una persona, el acreedor, puede exigir de otra, el deudor, una prestación.

Por otra parte, si bien no es una obligación sinalagmática, es decir, el Estado como sujeto de la obligación no actúa nunca como deudor, si debe hacer uso de lo recaudado para la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, es decir, para el bien común. Por lo tanto, de la misma en que el contrato social se forma cuando se sacrifican parte de las libertades para garantizar el disfrute de las restantes, cuando contribuimos, sacrificamos de forma individual parte de nuestros bienes para que el Estado pueda garantizar la realización de los valores sociales y el bien común. Por este motivo, si bien por el pago de una contribución no nos corresponde una prestación individual directa por parte del Estado<sup>34</sup>, éste si está obligado a usar los ingresos para el bienestar social de la población.

A pesar de esto, las contribuciones son pagadas en cumplimiento de un deber jurídico y no por solidaridad social, aunque este deber puede ejercer cierta influencia en el cumplimiento espontaneo del deber jurídico de pagar el tributo, esto sucede porque:

*Un deber de solidaridad social no es un deber jurídico, por tanto no está acompañado de responsabilidades jurídicas y sin estas no existe el estado de sujeción para el deudor. En otras palabras, el deber de solidaridad social puede cumplirse o no voluntariamente. Ninguna sanción puede imponerse a*

---

<sup>33</sup> CORPUS IURIS CIVILIS, *Instituciones*, 3.13

<sup>34</sup> El caso de excepción son los Derechos, que de conformidad con la fracción IV del Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación son: *las contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público*, así que estas contribuciones se generan precisamente por recibir una prestación, pero aun así, lo recaudado por pagos de derechos, también está destinado al bienestar social.

*quien no lo cumpla. En el momento en que ese deber se transforma en jurídico, surge una responsabilidad para el deudor que, de no cumplir, estará sujeto a la sanción respectiva. El cumplimiento del deber jurídico puede ser impuesto por el Estado, con el uso de la fuerza si es necesario.*<sup>35</sup>

La finalidad más importante del derecho fiscal es cuidar de la relación jurídica tributaria que surge entre el fisco y las personas sujetas a imposiciones tributarias de cualquier especie; limitando el poder de tributar y protegiendo al ciudadano contra los abusos de ese poder mediante la aplicación efectiva de los principios constitucionales que rigen a las contribuciones.

#### *A. Principios constitucionales*

Los principios constitucionales pueden ser definidos como:

*Las directrices generales que, incluidas en la Constitución y con valor jurídico, ya sea directo o indirecto, fijan los criterios básicos que integran la esencia constitucional y han de servir de inspiración y límite infranqueable para la legislación ordinaria del terreno que se trate.*<sup>36</sup>

Hay 3 tipos de funciones que dichos principios deben cumplir, la exegética, la fundamentadora y la de garantía para los particulares, la primera consiste en ayudar a la interpretación del ordenamiento jurídico; la segunda, limita y dirige el ejercicio de potestades y atribuciones; mientras que la tercera los convierte en baluarte de los derechos individuales.<sup>37</sup>

Los principios constitucionales aplicables a las contribuciones son:

##### a) Principio de legalidad

Este principio obedece a un doble enunciado. El primero atañe al fisco, en tanto que el segundo se refiere a los particulares. Así, afirmamos que:

1. La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno por realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

---

<sup>35</sup> VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA, *Derecho fiscal, Op. cit.*, págs. xv y xvi.

<sup>36</sup> CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA, "Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico", en *Revista de Derecho Público*, N° 80-81, Madrid, España, 1980, pág. 525.

<sup>37</sup> Cfr. VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA, *Derecho fiscal, Op. cit.*, pág. 6.

2. Por su parte, los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables, y exclusivamente pueden hacerse valer ante el fisco los derechos que esas mismas leyes confieren.<sup>38</sup>

b) Principio de igualdad

Se refiere a que las personas que se encuentren en situaciones análogas, en un mismo rango de capacidad contributiva, deben pagar las mismas contribuciones.

c) Principio de generalidad

Los tributos deben abarcar las distintas formas de exteriorizar la capacidad contributiva. Deben abarcar íntegramente a las distintas personas y a los diferentes bienes.

d) Principio de proporcionalidad y equidad

La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras la primera significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, la segunda consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.<sup>39</sup>

e) Principio de irretroactividad de la ley

Consagrado en el Artículo 14 constitucional, gracias a este principio y por razones de seguridad jurídica, las leyes fiscales rigen a partir de su vigencia sin poder aplicarse a situaciones pasadas.

f) Principio de no confiscación

Se supone que este principio debiera garantizar la propiedad privada, que la exigencia de contribuciones por parte del Estado no debe abarcar una parte sustancial de la propiedad privada o de su renta, sin embargo, en nuestro

---

<sup>38</sup> ARRIJOA VIZCAÍNO, ADOLFO, *Derecho Fiscal*, 20ª Edición, Editorial Themis, Colección Textos Universitarios, México D.F., 2010, pág. 23.

<sup>39</sup> Los principios de igualdad y equidad, dan lugar a que tenga que considerarse la capacidad económica, por lo que, en tanto las circunstancias sean las mismas se traten de forma igualitaria, pero si estas son diferentes, los impuestos serán desiguales, atendiendo a la equidad y la capacidad contributiva.

país esta garantía, sólo es una precisión en el término, puesto que en el Artículo 22 la Constitución establece que: *No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos.*

g) Principio de destino al gasto público

Respecto a este principio tributario, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que, conforme al artículo 31, fracción IV, en relación con el 25 y 28, todos de la constitución federal:

*El concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.<sup>40</sup>*

En este sentido, dicho principio tiene como finalidad que toda contribución se aplique al gasto público que el Estado realiza para beneficio de sus gobernados.<sup>41</sup>

h) Principio de anualidad presupuestaria

Las leyes y las normas jurídicas en general, nacen sin determinado plazo de vigencia. Por el contrario, se conciben pensando que regirán hasta que otra norma, de igual jerarquía o mayor rango, la deje sin efecto. Sin embargo, existen otras normas que tienen un periodo de vida preestablecido.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, tienen como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada, así, por este principio se entiende que el presupuesto prevé los recursos y gastos de un año, a cuyo término pierden su vigencia.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Tesis 2a. IX/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, Enero de 2005, pág. 605.

<sup>41</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inconstitucionalidad del impuesto sustitutivo del crédito al salario*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, N° 10, SCJN-IIJ UNAM, México D.F., 2006, pág. 26.

<sup>42</sup> DOMINGO GARCÍA, BELAUNDE SALDÍAS, *El derecho presupuestario en el Perú*, Luis Alfredo Ediciones S.R.L., Lima, Perú, 1998, pág. 141.

## *B. Limitaciones constitucionales a la potestad tributaria*

El 7 de mayo de 2014, en el “Seminario sobre temas selectos de la Reforma Fiscal”,<sup>43</sup> el Ministro Alberto Pérez Dayán, en su ponencia magistral, preguntó si existía un ‘derecho a tributar’, a lo largo de su ponencia hizo una breve reseña de los derechos humanos y su evolución, al tiempo que trataba de responder a la pregunta por él planteada, al final, terminó concluyendo que no existe tal derecho, que en todo momento la tributación es una obligación y que incluso puede tener una connotación coactiva, sin embargo, lo que sí aclaró, es que existen medios de control establecidos, que limitan la potestad tributaria del Estado.

Así, los principios mencionados, se complementan con las garantías constitucionales. Al límite formal que otorga un principio constitucional se adicionan límites materiales.

Imaginemos por un momento la situación de inexistencia de dichos límites, tanto formal como material: el resultado sería seguramente una arbitrariedad intolerable en la producción e imposición de los tributos. Por ello es que, resulta estrictamente necesario que toda la cuestión tributaria se encuentre circunscripta a los límites constitucionalmente establecidos, e inmersa en una interrelación con los preceptos y garantías constitucionales.

Siguiendo a Giuliani Fonrouge las limitaciones al poder tributario vienen dadas en dos órdenes: la primera, que tiene que ver con las que provienen de los “principios jurídicos de la tributación”, que no son otra cosa que principios jurídicos que han sido incorporados a nuestros textos constitucionales, tanto nacional como provinciales, y por ende gozan hoy de la jerarquía de principios constitucionales de orden general; mientras que la segunda limitación se corresponde con la organización política que adopten los Estados, de la que se ha hecho mención líneas arriba, la cual coexiste con otras organizaciones políticas en el orden internacional.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> El evento se llevó a cabo en el auditorio Antonio Martínez Báez de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y fue transmitido por internet, a la fecha aún no se han actualizado las páginas donde deben de estar disponibles dichos videos para su posterior consulta: [http://132.248.183.20/pagina/eventos\\_semestrales.php](http://132.248.183.20/pagina/eventos_semestrales.php) y <http://mediacampus.cuaed.unam.mx/FderechoVideo>

<sup>44</sup> GIULIANI FONROUGE, CARLOS MARÍA, *Derecho financiero*, Op. cit., pág. 352.

## 5. La función social de las contribuciones

Según el filósofo griego Aristóteles, el Estado existe para proporcionar una buena vida, entiende la felicidad como la mejor vida que puede vivir el hombre, siendo esta vida buena una cualidad sustancial de la felicidad, y no una simple característica, como el placer, la riqueza o el honor.

Las sociedades constituyeron los Estados para que a través de ellos se pudieran:

- Garantizar los derechos colectivos e individuales.
- Ordenar las relaciones laborales y el empleo.
- Organizar el territorio y los espacios aéreos y marítimos.
- Dar sustento a las actividades económicas, comerciales y financieras, además de la propiedad y las relaciones comerciales.
- Garantizar la defensa exterior y la seguridad interior.

Una función más que realiza el Estado, que ya ha sido mencionada anteriormente pero que no fue enumerada aquí, es la obtención de recursos; ya que los precisa tanto para realizar sus funciones como para mantener en funciones la maquinaria estatal.

Para el ámbito de sus funciones, el Estado mexicano está organizado como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación, bajo un sistema de gobierno presidencial, donde el jefe de Estado también es el jefe del Gobierno.

Una característica que se destaca en un Estado democrático de derecho es la alternancia en el poder, con la necesidad de que los gobernantes sean legitimados por la voluntad soberana del pueblo.

El gobierno es el medio por el cual se manifiesta el poder soberano del Estado, él es responsable de su conducta política, está constituido por un conjunto de órganos que velan la gestión pública y que posibilitan y permiten el alcance de las directrices establecidas.

La administración pública es el legítimo ejercicio de la función administrativa del Estado, los funcionarios que forman parte de ella deben guiarse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En términos operativos, la administración pública es la actividad concreta e inmediata, de desempeño perenne y sistemático, legal y técnico de los servicios propios del Estado para la gestión de los intereses públicos, por medio de la función pública, la prestación de servicios públicos, las obras públicas y demás actividades socioeconómicas residuales. Los servicios públicos son de interés general ya que benefician a toda la comunidad, además de ser actividades propias del Estado.

En nuestro país, la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos aún deja mucho que desear, lo que refuerza la necesidad de una mayor participación ciudadana que demande mejores bienes y servicios. Los ciudadanos mexicanos, sin embargo, no desarrollan plenamente el hábito de presentar quejas a los órganos encargados de los servicios públicos y los acepta como son, cuando en realidad, estas exigencias, que cuando llegan a presentarse, generalmente no son satisfechas, pueden representar un impulso adicional para que el Estado mejore la calidad y la eficiencia de la función pública en general y de las obras y servicios en lo particular.

Tal vez esto se debe a la mentalidad generalizada de que la mayoría de los bienes y servicios públicos son gratuitos, cuando en realidad se financian con las contribuciones que pagan los ciudadanos.

Hay ciudadanos insatisfechos, que son conscientes de que es a través del pago de los impuestos que se financia gran parte de las actividades del Estado, y por tanto, tienden a rebelarse contra el pago de los mismos, buscando formas de eludirlos o evadirlos.

La salida, sin embargo, no es esta; es imperativo que aquellos ciudadanos insatisfechos del Estado requieran una mejor calidad de los servicios, y no sólo eso, también hace falta mover conciencias, para que se entienda que la falta de pago de impuestos por algunos, sólo perjudica los servicios, y por tanto a la comunidad.

Esto es un ejercicio de ciudadanía fiscal, de la cual hablaremos más adelante, por medio de ella, podemos consolidar una verdadera democracia, en la que las personas participen, el Estado reciba las reclamaciones de los contribuyentes y se realicen las acciones adecuadas para su solución.

Por esta razón, afirmamos que «*entender la función social de las contribuciones significa entender que el Estado existe para lograr el bien común y que la sociedad es la destinataria de los fondos recaudados por el gobierno*».<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA, *Função social dos tributos*, 4ª Edición, Série Educação Fiscal. Caderno 3, Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, Brasília, Brasil, 2009, pág. 7.

La traducción es mía, el original se transcribe a continuación:

*Entender a função social do Tributo significa compreender que o Estado existe para a consecução do bem comum e que a sociedade é a destinatária dos recursos arrecadados pelo governo.*





## II. Aspectos filosóficos del Derecho Fiscal

*«No he visto con la frecuencia debida la alusión a los aspectos morales o éticos del Derecho financiero. ¿Por qué esos aspectos? Porque, efectivamente, cuando se estudian los institutos financieros, su manejo, su desarrollo, su limpieza, se percibe que el jurista que se mueve en este campo tiene una misión altísima que cumplir al servicio de la Comunidad (...) La justicia tributaria, la integración de los gastos e ingresos en los presupuestos, el volumen de los empréstitos públicos, cualquier otra de las manifestaciones de la actividad financiera tiene (...) una dimensión ética de inmenso valor y todo cultivador de esta disciplina tiene que ser consciente de esa dimensión.»*

*Fernando Sainz de Bujanda<sup>46</sup>*

### 1. Filosofía del Derecho Fiscal

#### *A. Filosofía lato-sensu*

La filosofía, en sentido amplio, es producto de la cultura, siendo además ésta última objeto de estudio de la primera, y si definimos a la cultura como *el conjunto de objetos ideales y reales que el hombre crea en virtud de su educación y talento*,<sup>47</sup> tenemos que aceptar que los sistemas jurídicos, que constituyen el objeto de estudio de la Teoría del Derecho, también son productos de la cultura.

A partir de multitud de definiciones de filosofía revisadas, podemos conjeturar que en todas se han dado hay dos elementos que siempre se encuentran presentes:

---

<sup>46</sup> SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO, "El desarrollo actual del Derecho financiero en España", *Crónica Tributaria*, N° 78, 1996, Segundo trimestre, España, pág. 188.

<sup>47</sup> LARROYO, FRANCISCO, *Sistema e historia de las doctrinas filosóficas*, Porrúa, México, 1968, pág. 57.

- La posesión o la adquisición del conocimiento más válido y extenso posible.
- El uso de dicho conocimiento en beneficio del ser humano

Así, independientemente de la postura epistemológica asumida, siempre se encuentra la idea de *un saber utilizado en beneficio del ser humano*.<sup>48</sup>

En la filosofía se trata de lograr una comprensión íntegra de la existencia. Un carácter esencial del saber filosófico, en su totalidad y globalidad. Para lograr esta finalidad, la filosofía se apoya en la gnoseología o teoría del conocimiento, la metafísica que estudia el problema del ser u *ontos*, la lógica o forma del pensamiento, la ética y los valores a través de la axiología.<sup>49</sup>

### *B. Filosofía teórica y filosofía pragmática*

Si bien toda división y subdivisión de las ciencias tiene solamente una importancia práctica y provisional, no es sistemáticamente necesaria y definitiva, o sea que depende de las situaciones externas en las cuales se cumple el trabajo científico y de la fase actual de desarrollo de las disciplinas en particular.

De esta forma podemos dividir a la filosofía en dos grandes apartados:

#### a) La filosofía teórica

La cual se compone de ciencias que estudian los problemas noéticos<sup>50</sup>, a saber, la lógica, la metodología y la gnoseología:

- La lógica constituye el método general aplicable a todos los ámbitos del saber, haciendo posible la unificación de todos ellos, la lógica investiga los principios por los cuales algunas inferencias son aceptables, y otras no. Cuando una inferencia es aceptable, lo es por su estructura lógica, y no por el

<sup>48</sup> Cfr. JIMÉNEZ MOLES, MARÍA ISABEL, *La nueva ciencia y filosofía del derecho. Análisis metodológico, filosófico y metafísico sobre una teoría integracionista del derecho*, Colección Argumentos, N° 69, Editorial Fontamara, México, 2007, pág. 19.

<sup>49</sup> GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Filosofía del Derecho*, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, págs. 30-36.

<sup>50</sup> Nos referimos a los problemas de la Noesis, del griego *νόησις*, que se refiere a aquella capacidad de la razón de intuir de forma inmediata el conocimiento y por tanto nos referimos a los problemas de la razón.

contenido específico del argumento o el lenguaje utilizado. Por esta razón la lógica se considera una ciencia formal.

- La metodología la podemos definir como *aquella parte de la filosofía cuyo objeto de estudio lo constituye el análisis de las estrategias relacionadas con la explicación científica; o bien, el análisis general de los métodos de la ciencia.*
- La gnoseología o teoría del conocimiento es la rama de la filosofía cuyos enunciados determinan, describen e interpretan el fundamento del conocimiento, su validez, sus posibilidades, sus límites y su fenomenología.

b) La filosofía pragmática

Para un mejor estudio de la filosofía, éste es el segundo apartado la podemos dividir, a su vez, se encuentra integrada por disciplinas que tratan de dar respuesta a problemas de tipo axioantropológico, a continuación mencionaremos algunas que guardan una estrecha relación con el contenido de este trabajo:

- La filosofía de la moral. Que tiene por objeto el estudio práctico y normativo, de manera subjetiva y objetiva de las costumbres, usos e imperativos consuetudinarios de una sociedad determinada. La filosofía de la moral, como género, abarca a la ética, la cual estudia racionalmente, de manera práctica y normativa, la bondad y la maldad de los actos humanos.
- La filosofía de la sociedad. Tiene por objeto la reflexión sistemática sobre la estructura ideal de las sociedades o de los fenómenos interhumanos. Esta disciplina, constituye un estudio de segundo orden sobre la sociología, definida esta última como *la ciencia que se aplica al estudio de los fenómenos que surgen de la convivencia humana, que investiga los hechos sociales y que analiza las relaciones interhumanas.*
- La filosofía económica. Tiene por objeto el estudio y el análisis de las teorías económicas que versan sobre el aprovechamiento

racional de los recursos. Es un estudio de segundo orden que se basa en la ciencia económica.

- La filosofía del derecho. Es la rama de la filosofía encargada del análisis de los conceptos y procedimientos de la jurisprudencia (*i.e. ciencia del derecho*) otorgados por los teóricos del derecho, es un análisis metajurisprudencial al tener por objeto de estudio los conceptos, métodos y estructuras de la ciencia jurídica que es la rama de la filosofía del derecho cuyos enunciados determinan, describen e interpretan el derecho positivo, nacional o internacional de una comunidad, sin cuestionar su validez.

Dentro del campo de la filosofía pragmática, podemos mencionar también a la filosofía política, la filosofía de la educación, la filosofía de la historia, la filosofía psicológica, la filosofía de la religión, la filosofía antropológica, la filosofía del arte, entre otras.

### *C. Filosofía del derecho y filosofía del derecho fiscal o tributario*

Es posible definir a la filosofía del derecho como la disciplina de segundo orden, cuyo objeto de estudio lo constituye el análisis de los conceptos, métodos y estructura de la ciencia jurídica, perteneciente a la rama de la filosofía pragmática, ya que además de lo anterior hace un análisis sobre las implicaciones que tienen, en la realidad social, los sistemas jurídicos que describen los teóricos del Derecho no sólo por exigencias axiológicas o teleológicas sino además, de orden técnico en aras de la unidad, coherencia, validez, integridad y eficacia que deben de satisfacer los órdenes jurídicos.

Por otra parte la filosofía del derecho fiscal, puede ser definida como la rama de la filosofía del derecho, perteneciente a la filosofía pragmática, cuyo objeto de estudio son los conceptos, métodos y estructura del derecho fiscal y el análisis de sus implicaciones en la realidad social.

## 2. Ética y moral tributaria

### A. Valoración ética en el Derecho

El objetivo que persigo en este trabajo, es hacer un análisis práctico de la Ética y la Moral Tributaria, por lo que para comprender de manera general a que nos referiremos con los términos ética y moral tributaria y dar inicio a un análisis de fondo respecto a la aplicación de dichos conceptos a nuestra realidad, es necesario entender la relación del derecho con la ética y por tanto con la moral.

Puesto que la bibliografía sobre cuestiones éticas también presenta diferencias terminológicas, debemos precisar a la ética, como disciplina filosófica, como la teoría que formula las reglas o principios del actuar moral.

Es inevitable en este punto recordar a Kelsen, cuyo celo por separar el mundo jurídico de otras realidades colindantes llegó a su punto álgido con la *Teoría pura del derecho*. La pureza que la escuela de la exégesis pretendía lograr en la tarea interpretativa, es la que mueve a Kelsen en el ámbito de la ciencia jurídica: «*sólo mediante consideraciones de tipo formal puede erigirse un concepto científicamente riguroso del derecho*». De otra manera, según Kelsen, corremos el riesgo de introducir la moral, la política o cualesquiera otros factores extraños en nuestra definición del derecho, lo cual terminaría por obstaculizar la clara visión de aquellas dimensiones estructurales que pertenecen con exclusividad al reino de lo jurídico.<sup>51</sup>

Sin embargo, «*no deberíamos preocuparnos por trazar líneas. No hay ninguna ley en las ciencias que diga que los límites deben ser completamente nítidos*».<sup>52</sup> Menos aún, cuando algunos autores han dejado claro que siempre ha existido una relación entre el derecho y la moral, H.L.A. Hart señala que:

*No puede discutirse seriamente que el desarrollo del derecho, en todo tiempo y lugar, ha estado de hecho profundamente influido tanto por la moral convencional y los ideales de grupos sociales particulares, como por formas*

---

<sup>51</sup> Cfr. LLOREDO ALIX, LUIS M., “*The struggle for Law* como imperativo ético y político. Glosas a Rudolf Von Jhering”, en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 15, 2012, España, págs. 231-258.

<sup>52</sup> DAWKINS, RICHARD, *El capellán del diablo. Reflexiones sobre la esperanza, la mentira, la ciencia y el amor*, Editorial Gedisa, Colección Libertad y cambio N° 38, Barcelona, España, 2003, pág. 9.

*de crítica moral esclarecida, formulada por individuos cuyo horizonte moral ha trascendido las pautas corrientemente aceptadas [...].*<sup>53</sup>

Además, es importante precisar de qué modo están relacionados el derecho y la moral, en principio, no es difícil advertir que ambos se expresan en normas. Las normas son reglas de conducta. De manera que lo moral y lo jurídico, por lo pronto, tienen en común su índole prescriptiva del comportamiento humano. Las normas morales y las normas jurídicas no sólo se refieren a una conducta, sino que además prescriben un comportamiento que un sujeto debe obrar.

En lo que concierne al contenido, es decir a las acciones mandadas o prohibidas, hallamos también mucha coincidencia. Claro está que no decimos que el contenido del conjunto de normas morales sea idéntico al contenido del conjunto de normas jurídicas, pues muchas de estas últimas prescriben conductas que de suyo son indiferentes para la rectitud u honestidad del obrar, y que el legislador determina de manera más o menos arbitraria, mientras que las reglas morales mandan aquellos comportamientos que necesariamente deben realizarse para la rectitud u honestidad de las acciones.<sup>54</sup>

Pero gran cantidad de normas jurídicas posee el mismo contenido que los preceptos morales, para tener más claro esto, analicemos las diferencias y similitudes entre ambos tipos de normas.

a) Diferencias entre las normas jurídicas y las normas morales.

i. Autonomía en la moral – Heteronomía en el derecho

Se dice que en lo que concierne a las normas morales hay “autonomía”, con lo cual se quiere significar que el hombre, esto es cada individuo, se da la ley moral a sí mismo, o bien que cada hombre se adhiere voluntariamente a ciertas normas morales, y sólo por causa de esta adhesión, adquieren obligatoriedad para él. Por lo tanto, una regla moral es tal solamente respecto de quien voluntariamente la asume,

---

<sup>53</sup> HART, HERBERT LIONEL ADOLPHUS, *The concept of Law*, trad. G. R. Carrió, 2ª Edición, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., Argentina, 1995, pág. 229.

<sup>54</sup> Cfr. TALE, CAMILO, “Moral y derecho positivo (Comparación y relaciones)”, en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 14, 2011, España, pág. 61-109.

y la razón de ser de su obligatoriedad, según esta idea, está en el reconocimiento que la persona hace de ella.

En las normas jurídicas, en cambio, se dice que hay “heteronomía”, lo cual significa que al ser humano le vienen dadas desde fuera, le son prescriptas por una voluntad ajena. Así por ejemplo, los preceptos legales que dicta la asamblea legislativa de un país obligan a todo el que se halle bajo la jurisdicción del Estado cuyos legisladores la han instituido, y no se requiere que el sujeto obligado a su observancia los acepte o reconozca en su interior.

ii. La moral regula la interioridad de la conducta – El derecho regula sólo las acciones exteriores

*«El derecho aprecia los hechos del hombre, y los rige en sus efectos exteriores y sensibles, o sea en la vida social [...] La moral se refiere a los hechos del hombre solamente en su causa psíquica, o sea en la conciencia humana»<sup>55</sup>*, los legisladores sólo puede influir eficazmente sobre la faz exterior de las acciones humanas, y los jueces sólo pueden juzgar la conducta en su faz exterior, porque no pueden conocer la interioridad de los hombres que las realizan.

Por otra parte, las normas morales muchas veces consisten en un sojuzgamiento o moderación de las pasiones o sentimientos (de temor, ira, deseo, etc.,) –los cuales se hallan en la interioridad de la persona–. Y si bien ocurre que las normas morales se refieren también a las acciones en su aspecto externo, ellas se refieren a tales comportamientos externos en cuanto son la consecuencia del querer del sujeto, que es siempre un acto interno.

Dicho de otra forma, en lo moral importa la motivación con que obra la persona, en lo jurídico sólo importa que el mero comportamiento se ajuste exteriormente a la norma.

iii. Falta de alteridad en la moral – Alteridad en el derecho

Se dice que el derecho regula sólo comportamientos de un hombre con respecto a otro u otros. En la norma jurídica hay siempre, además del sujeto obligado, un *alter*

---

<sup>55</sup> PRADIER-FODÉRÉ, PAUL, *Principes généraux de droit, de politique et de législation*, Guillaumin et Cie., Paris, 1869, pág. 15.



*ego* (otro yo) que es el otro término de la relación jurídica. En cambio, dentro de los deberes impuestos por la regulación moral se incluyen algunos que el hombre no tiene para con el prójimo, sino que son deberes respecto de sí mismo.

iv. Carácter imperativo de la moral – Carácter imperativo-atributivo del derecho

También suele argumentarse, como lo hacía Eduardo García Máynez, que «*la diferencia entre las normas morales y los preceptos jurídicos radica en que las primeras son unilaterales y los segundos son bilaterales*»<sup>56</sup>. La unilateralidad significa que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes. En cambio, las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Los preceptos del derecho son normas imperativo-atributivas, y que las normas de la moral son puramente imperativas.<sup>57</sup> Las normas jurídicas en todos los casos son imperativo-atributivas, porque vinculan a un sujeto imponiéndole un cierto comportamiento (faz imperativa), y al mismo tiempo atribuyen a otro sujeto la facultad de exigir del primero ese comportamiento (faz atributiva de derechos). Se dice que, en contraste, las normas morales son sólo imperativas, es decir que aunque haya sujetos obligados a realizar el comportamiento preceptuado por ellas, no hay otro sujeto facultado en razón de la norma moral, para exigir tales conductas en su beneficio.

v. La moral procura el bien del hombre y el derecho procura la pacífica convivencia humana

Quienes afirman esta distinción afirman que la moral rige las acciones humanas de toda índole, y las considera desde el punto de vista de su bondad o malicia; el derecho, en cambio, regula sólo aquello que es necesario regular con el fin de lograr una armonización mínima de las conductas, para que sean posibles la pacífica convivencia y la cooperación de los miembros de la sociedad.

---

<sup>56</sup> GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 1964, pág. 15.

<sup>57</sup> Cfr. VANNI, ICILIO, *Filosofía del Derecho*, trad. Rafael Urbano, Librería Beltrán, Madrid, España, 1941, pág. 104.

Afirma Theodor Geiger en su obra *Moral y derecho* que el orden jurídico es «un fenómeno puramente político, sin significación moral específica»<sup>58</sup>.

vi. En el Derecho existen sanciones instituidas y aplicables por órganos predeterminados para la violación del derecho -No existen sanciones de esa clase para la violación de la moral-.

Suele afirmarse que en caso de inobservancia de una norma jurídica, existe una sanción prevista por otra norma jurídica, o existe un modo de hacer valer la norma mediante la fuerza estatal. Tal sanción puede consistir en una pena aflictiva, en una multa, en la pérdida de un derecho o un beneficio, en cambio, si se trata de una transgresión meramente moral, no existe una coacción de esa índole. Y aunque puede hablarse de sanciones en el caso de la infracción de normas meramente morales, no se trata de sanciones del tipo de las sanciones jurídicas.

En el caso de la transgresión de una norma jurídica, para determinar la procedencia de la sanción y aplicarla, si es necesario mediante el uso de la fuerza, existen órganos estatales que tienen ese cometido; pero no existen órganos semejantes para la violación de normas meramente morales.

#### b) Consideración crítica de las distinciones propuestas

Una vez que hemos revisado las diferencias propuestas, realicemos un análisis crítico de las mismas, es conveniente recordar que en esta labor crítica en verdad no hacemos ninguna senda nueva, sino tan sólo hacemos un esfuerzo por sintetizar y explicar las objeciones que han suscitado la mayoría de las distinciones propuestas.

i. Consideración crítica de la diferencia que se pone en la autonomía de un orden y la heteronomía del otro

Es refutable la heteronomía como calidad esencial de toda norma jurídica, y también es refutable la pretendida autonomía de la norma moral, ya que no toda norma jurídica es heterónoma, pues hay normas jurídicas que tienen su origen en la voluntad del propio obligado, como ocurre con las muchísimas reglas estipuladas en

---

<sup>58</sup> GEIGER, THEODOR, *Moral y derecho: Polémica con Uppsala*, trad. Ernesto Garzón Valdés, Editorial Alfa, México, 1982, pág. 181.

las cláusulas de los contratos. Otro ejemplo de normas legales que son “autónomas” son algunas de las reglas contenidas en los decretos del Gobierno y de las resoluciones de los Ministros y Secretarios de Estado: aquellas por las cuales el sujeto que las instituye (Presidente, Gobernador, Ministro, Secretario de Estado) se impone deberes jurídicos a sí mismo; reglas jurídicas de esta clase hay muchas.

Consideremos ahora la autonomía que tan a menudo se atribuye al ordenamiento moral. Al calificar como “autónomas” las normas morales, se niega la objetividad del orden moral. Si se dice que es el mismo sujeto quien pone en vigencia la regulación moral respecto de sí mismo, entonces se niega la existencia de un orden moral objetivo preexistente. Pero esta negación es una premisa que no hay por qué aceptar.

La “autonomía” de las normas morales, y por ende la referida distinción sólo sería admisible dentro del marco de una concepción relativista de la verdad moral, según la cual nada hay que pueda conocer la razón humana como bueno o como malo en sí mismo, sino que lo bueno o malo es tal sólo para el individuo que así lo crea, o para la comunidad de la cual se trate, que lo acepte. Pero conforme a una concepción objetivista de la moralidad, existe un orden moral objetivamente válido, la exigencia moral es algo que “ya está”, que tiene una realidad “exigitiva” o imperante independientemente del sujeto; no es algo creado por elección humana, sino que puede ser captado por la recta razón del hombre.

Si no hubiese normas morales válidas más allá del hombre o el pueblo que las reconozca, entonces la práctica de sacrificios humanos, la esclavitud, los actos de terrorismo, el infanticidio de los hijos nacidos con defectos físicos deberían juzgarse moralmente lícitos con respecto a las personas, grupos o pueblos que hayan aprobado tales conductas. Pero ello no es correcto: al contrario, tales prácticas repugnan a la recta razón, que las aprecia como objetivamente malas.

Es correcto decir que a determinada persona no le es reprochable un comportamiento contrario a una norma moral, si esa persona de buena fe lo ha realizado porque ignoraba la norma moral transgredida. Pero esto hace a la culpabilidad o inculpabilidad de la acción contraria a la norma moral, sin que ello afecte para nada la existencia de tal norma moral, y su índole imperativa. Las normas morales son preexistentes a todo reconocimiento humano, y son

intrínsecamente valiosas y válidas, con independencia de todo asentimiento del individuo y con independencia de cualquier consenso social.

ii. Consideración crítica de la diferencia que se refiere a la interioridad y la exterioridad de las acciones

Analicemos ahora la segunda distinción expuesta. Hay que admitir que el íntimo querer y sentir del ser humano, en cuanto no se exterioricen de algún modo, escapan al conocimiento de los demás, y por ende, no pueden ser alcanzados por los preceptos del legislador. Por ello, como dice el derecho romano, a nadie se castiga por sus pensamientos<sup>59</sup>, ahora bien, en lo que respecta a la moral, no es verdad que a ésta le interese sólo lo interno. Véase que es más grave desde el punto de vista moral el matar a otro que el mero desear matar a otro. El ejemplo muestra que lo exterior importa. Y lo mismo ocurre con las conductas moralmente loables: ayudar efectivamente al prójimo que se halla en alguna necesidad es conducta mejor que el tener la intención de ayudarlo en sus necesidades. Porque si bien es cierto que a veces “la intención es lo que cuenta”, como se dice, en realidad la exigencia moral de ayudar al prójimo se cumple cabalmente cuando se lo ayuda, la caridad o la beneficencia, no sólo deben ser afectivas o desiderativas, sino efectivas.

En consecuencia, puede decirse con propiedad que la moral regula la conducta humana tanto en su aspecto externo como en su aspecto interno, mientras que el derecho, en cambio, regula la manifestación exterior de la conducta. Para expresar la distinción con precisión, hay que decir que la pura actividad interna no puede ser tenida en cuenta por el derecho positivo: por ejemplo, el odio, el rencor, la envidia, en tanto sean meros sentimientos o meros querereres, por fuertes que sean, no caen bajo la regulación del derecho positivo; en cambio la pura actividad interna sí es alcanzada por la ley moral.

No obstante lo dicho, hay que acotar que aun cuando el derecho sólo puede regular la conducta del hombre en su faz externa, ello no significa que no tome en cuenta lo que ocurre en su interior. Por el contrario, muchas veces las normas del derecho positivo tienen en cuenta el pensamiento y el querer interior de la persona.

---

<sup>59</sup> DIGESTO 48.19.18, Ulpiano. *Cogitationis poenam nemo patitur*

Así, por ejemplo, las leyes penales y las leyes que rigen la reparación civil establecen distintas consecuencias según que una persona haya cometido un hecho dañoso voluntariamente, o involuntariamente; y en el primer caso, los efectos jurídicos que atribuye la ley suelen variar de acuerdo con la intención del agente, de modo que la conducta dolosa es tratada diferentemente de la meramente culposa; y aún más: puede distinguirse entre el dolo directo y el dolo eventual, para atribuir más grave sanción en el primer caso; y a veces se disciernen los grados de la mera culpa (culpa extrema, culpa grave, culpa leve, culpa levísima), para determinar los efectos jurídicos. En consecuencia, los jueces suelen analizar las circunstancias para tratar de averiguar qué ha sucedido en lo íntimo del sujeto. Otros ejemplos son los muchos casos en que las leyes establecen diferentes soluciones jurídicas según que el poseedor de cosa ajena lo sea de buena fe o de mala fe, y también importan la buena o la mala fe para la usucapión, para las consecuencias jurídicas del matrimonio nulo, etcétera.

Respecto a la afirmación de que en lo moral, para el mérito de la acción, importa la motivación con que obra la persona, y que para el cumplimiento del deber jurídico, en cambio, basta que el comportamiento se ajuste exteriormente a la norma, debemos considerar que la distinción referida es verdadera. En lo que atañe al cumplimiento de las normas jurídicas, la sola realización de la conducta debida en lo exterior, ya constituye el cumplimiento cabal del deber; en cambio, en la observancia de las normas morales no basta el comportamiento externo, sino que, para la plena bondad del acto, siempre importa la motivación interior con la cual se cumple con el deber respectivo.

### iii. Consideración crítica de la diferencia que se refiere a la alteridad

La alteridad es verdaderamente un aspecto característico del derecho, pues no falta en las acciones que son alcanzadas por las reglas jurídicas. Toda norma jurídica se refiere a una conducta del obligado que afecta a otro sujeto.

Hay alteridad, no sólo cuando las acciones afectan a una o varias personas singulares, sino que también la alteridad puede ser con respecto a un grupo mayor de personas, a una ciudad entera, o a toda la comunidad política.

Sin embargo es erróneo decir que la alteridad es un carácter exclusivo del derecho, y que no hay alteridad en las acciones regidas por la moral. En efecto, existen muchos deberes morales que se refieren a otro: además de los deberes naturales de justicia (que consisten en no dañar a otro, y en darle a cada uno de los otros lo que es suyo), que son la mayoría de los deberes morales, están los deberes de gratitud, de veracidad, de caridad o beneficencia... que son todos ellos deberes de una persona para con otras.

Por lo que es necesario corregir la distinción propuesta, de modo que quede expresada en los siguientes términos: En todas las acciones regidas por normas jurídicas está presente la alteridad; y dentro de las acciones regidas por normas morales, en muchas de ellas hay alteridad. (las que conciernen a la justicia, la gratitud, la veracidad, la caridad, etc.) y en algunas otras no la hay.

Hans Kelsen en su obra más conocida negó esta distinción y afirmó que la alteridad es una nota esencial no sólo del derecho, sino también de todas las normas morales; escribió:

*El carácter social de la moral es a veces cuestionado señalando que, junto a las normas morales que estatuyen el comportamiento del hombre frente a otros hombres, también existen normas morales que prescriben la conducta del hombre con respecto a sí mismo, tal como la norma que prohíbe el suicidio, o las normas que obligan a la valentía o a la castidad. Pero también esas normas sólo aparecen en la conciencia de hombres que viven en sociedad. La conducta de los hombres, que ellas determinan, se relaciona quizás inmediatamente con ellos mismos; en forma mediata, en cambio, se refiere a los restantes miembros de la comunidad. Puesto que sólo en razón de los efectos que esos comportamientos tienen sobre la comunidad, se convierten en la conciencia del miembro comunitario, en una norma moral, también las llamadas obligaciones del hombre consigo mismo son obligaciones sociales. Carecerían de sentido para el individuo que viviera aislado.<sup>60</sup>*

---

<sup>60</sup> KELSEN, HANS, *Teoría pura del derecho*, 2ª Edición, UNAM, México, 1979, pág. 72.

Entendemos que esta manera de concebir la moralidad del maestro de Viena es errónea. Porque el fundamento que los hombres atribuyen a las normas morales no se reduce a las repercusiones sociales de la conducta, sino que ellas tienen un fundamento vinculado al bien humano y al desenvolvimiento de las potencialidades de la naturaleza humana, y por ello tiene sentido hablar de normas morales que obligan aun al hombre que viviera aislado

Como se ha dicho, la alteridad es una nota infaltable en lo jurídico. Es interesante considerar ciertos casos de conductas reguladas por normas del derecho positivo, en las cuales puede cuestionarse si se da o no tal alteridad. El tema nos podría llevar a tratar las denominadas “conductas autorreferentes”, o sea aquellas acciones del ser humano que aunque puedan perjudicar al propio agente, parece que no afectan a terceros, pero en realidad todas las clases de conducta tienen alguna repercusión en los demás; no quedan en el exclusivo bien o mal que recibe el agente. Todo afecta o importa a otros, a personas concretas próximas al agente, o a la sociedad en general. Sin embargo, con respecto a las acciones que tienen consecuencias indirectas perjudiciales para el prójimo, el derecho positivo tiene que ocuparse solamente de aquellas conductas cuyas consecuencias indirectas son más graves.

iv. Consideración crítica de la diferencia que se pone en el carácter imperativo de unas normas y el carácter imperativo-atributivo de las otras

Esta distinción propuesta no puede admitirse. Si bien es cierto que todas las normas de derecho positivo son bilaterales o imperativo-atributivas, no es verdadero que todas las reglas morales carezcan del carácter atributivo.

Dentro de las normas morales hay algunas que mandan deberes del sujeto respecto de sí mismo y hay otras –que son la mayoría– que expresan deberes para con el prójimo. A su vez, dentro de la segunda clase, hay dos subclases: a) aquellas que afectan algo que pertenece a otro, algo que al otro le corresponde, y que puede exigir como propio (se trata de los deberes naturales de justicia), y b) aquellas que se refieren al prójimo, que mandan darle o hacer algo para él, pero que no puede ser exigido por él.

Las normas morales que expresan deberes de justicia son imperativo-atributivas, pues imponen a uno una conducta debida para con el otro, y facultan a éste a exigir tal conducta a aquél.

Hay un amplio campo de deberes morales, que son los deberes naturales de justicia, que es el campo del derecho natural; buena parte de este ámbito ha sido asumido por la ley positiva, que ha establecido las correspondientes reglas de justicia, pero también queda una parte del derecho natural que no ha sido incorporado al derecho positivo, o que ha quedado fuera de éste en algunos países.

v. Consideración crítica de la diferencia en los fines de ambos ordenamientos de la conducta

Esta diferencia, tomada del examen de los fines respectivos de ambos órdenes normativos, la cual distingue el derecho y la moral, aduciendo que esta última tiene en cuenta el bien personal del hombre en todos sus aspectos, y que en cambio el derecho positivo no puede tener por función el regular las acciones humanas en lo que concierne a su bondad, sino que procura tan sólo una armonización mínima de las conductas humanas, para que se alcance una conveniente convivencia en la sociedad.

Es verdad que la regulación moral tiene por fin el bien personal del hombre. Ahora bien, ¿es verdad que las normas de derecho positivo no tienen por finalidad el bien del hombre? ¿Es correcto que la finalidad de las reglas de la ley positiva se reduce al fin de mantener la paz social? La cuestión nos remite a la cuestión de los fines del Estado.

La distinción que se ha expuesto en realidad tiene como presupuesto una concepción política determinada, denominada "liberalismo", la cual propugna la menor injerencia posible de la comunidad estatal, y por consiguiente, de la autoridad pública, en la vida de la persona; por ende admite una muy estrecha zona de regulación de la ley positiva, en aras de la mayor libertad del individuo. Según esta concepción, el ordenamiento legal positivo debe regular solamente aquellas conductas que son imprescindibles para que no se perturben los intereses de los demás individuos, que son, entre otros, la conservación de la vida, la preservación de la libertad deambulatoria y de otras libertades individuales, el goce tranquilo de



sus bienes económicos, pero de acuerdo con otras concepciones de la filosofía política la legislación no sólo tiene la finalidad de evitar las graves transgresiones que hagan imposible o insegura la convivencia entre los hombres, sino que también es un cometido del Estado el perfeccionamiento moral y espiritual de los miembros de la comunidad.

Así era por ejemplo la concepción de los filósofos de la antigua Grecia que atribuían a la comunidad política altos fines educativos y el desarrollo de las buenas costumbres, Aristóteles afirma que *«El Estado más perfecto es evidentemente aquél en que cada ciudadano, sea el que sea, puede, merced a las leyes, practicar lo mejor posible la virtud y asegurar mejor su felicidad»*<sup>61</sup>.

Ésta es una finalidad que desde luego no puede ser alcanzada mediante la legislación y la acción política solamente (porque la perfección moral y espiritual de una persona depende en último término del mismo individuo, y también de varias condiciones que escapan a la acción del gobierno), pero es un objetivo que puede intentarse y lograrse en cierto grado y con respecto a cierta cantidad de las personas que son miembros de la comunidad, si la autoridad pública se propone este fin y pone en acción medios idóneos para ello.

Las dos doctrinas filosófico-políticas mencionadas se traducen en diferentes disposiciones legales. En efecto, una cosa es legislar y reglamentar acerca del juego, la drogadicción, espectáculos públicos, etc., con el mero fin de hacer posible la pacífica convivencia (o sea para que no prosperen los delitos, para paliar la inseguridad en las calles, para que unos no lesionen groseramente el sentimiento de pudor de otros, etc.), y otra cosa es intentar con la legislación y la reglamentación que se dicta sobre tales materias el mismo bien de los ciudadanos. Para lograr este último fin, la ley positiva ha de extenderse a casos que no hay por qué abarcar si sólo se persigue el fin anterior. En resumen, la distinción teórica entre los posibles fines del Estado tiene repercusiones prácticas, en el sentido y el alcance de la política legislativa y en el contenido del derecho positivo legal del Estado particular del cual se trate, así como en su interpretación y aplicación por los tribunales de justicia y por los funcionarios de la Administración Pública.

---

<sup>61</sup> Cfr. ARISTÓTELES, *Política*, Libro Cuarto.

Por ello se ha sostenido, a lo largo de la filosofía política desenvuelta con anterioridad al auge del liberalismo, que la finalidad de la legislación y de las instituciones públicas es el bien común, comprendiéndose en este término también el desarrollo de la persona en sus varios aspectos, especialmente los que hacen a su personalidad ética. Así, por ejemplo, para los antiguos pensadores helenos la comunidad política tiene un fin ético: concebían que su polis debía procurar *la perfección ética del ciudadano*.

Aun sin reconocer para el derecho positivo un campo tan amplio de regulación, abarcador de la vida entera –como había sido en la doctrina de los grandes filósofos griegos, sobre todo en Platón y Aristóteles– es posible concebir –y realizar– un derecho positivo menos intervencionista en esta materia (para evitar el riesgo de caer en un Estado totalitario), pero también interesado en los supremos fines de las personas, y promotor de la consecución de ellos.

La pacífica convivencia es un bien común (que comprende la defensa común, la seguridad común, la administración de justicia por los tribunales, y varias cosas más), es una parte importante del bien común, pero es sólo una parte del bien común, y por ende no lo agota. Hay otros ingredientes del bien común político, entre ellos, la integridad de las personas, que es integridad psicosomática e integridad moral.

De hecho, las leyes y las demás instituciones del Estado a veces suelen interesarse no sólo por el bien común, sino también por el bien moral singular de determinadas personas concretas. Así por ejemplo, hay reglas de derecho positivo que se dirigen a la rehabilitación de las personas.

Por ejemplo, con relación a los seres humanos que delinquen, uno de los fines que se espera que intente la legislación es la corrección interior de ellos, juntamente con los objetivos de retribución penal y de utilidad social que se procuran con las penas. El desiderátum no es sólo el castigo, la ejemplaridad, el escarmiento, la adaptación del infractor a la sociedad, sino también la reeducación, el rescate del ser humano.

Por lo tanto, la finalidad de los preceptos de la ley positiva en muchos casos es la realización del bien moral. En suma, el resultado del cumplimiento del derecho

positivo a menudo es algo bueno en sí mismo y no algo solamente útil a modo de instrumento para facilitar la convivencia. Claro está que también existen leyes injustas, ya sea que el legislador conozca de su injusticia, ya sea que ésta resulte del error del autor de la ley; pero esto no quita que la mayoría de las leyes positivas mandan comportamientos justos, y por tanto, su fin es un bien moral.

En armonía con lo expuesto, decía Georges Ripert que «*no hay entre la regla moral y la regla jurídica ninguna diferencia de fin [...] No puede haberla, pues el derecho debe realizar la justicia y la idea de lo justo es una idea moral*»<sup>62</sup>.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, entendemos que hay que rechazar la distinción que se había presentado, que afirmaba finalidades totalmente diversas en ambos órdenes normativos. Es inaceptable la distinción pretendida entre la moral y el derecho, que ubica lo primero en el ámbito del bien y de la perfección humana, pero desaloja de allí el derecho, reduciendo todo el valor de éste al de una herramienta útil para la vida social.

vi. Consideración crítica del distingo referido a la existencia o inexistencia de sanción

Para analizar esta distinción debemos distinguir dos cosas, la posibilidad fáctica de que alguien ejerza alguna coacción sobre el obligado, que no cumple una norma de conducta, para que cambie su actitud o para castigar la transgresión y el hecho de que dentro de un determinado sistema de derecho positivo esté “institucionalizada” la posibilidad de que un órgano del poder público ejerza coacción sobre el obligado para que acate la norma jurídica, o para aplicarle una sanción en caso de transgresión de dicha norma.

Cuando se menciona la posibilidad de coacción como diferencia entre lo moral y lo jurídico, se trata de la segunda, en el primero de los sentidos distinguidos, que es la coacción “de hecho”, siempre es posible la coacción, si hay alguien que posee fuerza para ejercerla sobre el obligado. En el segundo sentido, no todas las normas jurídicas positivas son coaccionables (aunque la mayoría lo son).

---

<sup>62</sup> RIPERT, GEORGE, *La règle morale dans les obligations civiles*, 10<sup>a</sup> Edición, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, Francia, 1927, N° 6, pág. 11.

Muchos autores distinguen las normas jurídicas de las normas morales por la posibilidad que hay en el caso de las primeras, de hacerlas valer mediante la coacción (en el sentido de la segunda afirmación) para hacer cumplir las primeras. De conformidad con este punto de vista, sólo es derecho lo que cuente con una sanción determinada, para ser aplicada por un órgano del Estado y regulada por el mismo ordenamiento jurídico positivo.

Pero, la amenaza de sanción establecida para el caso de transgresión, ¿Es un elemento esencial de la ley positiva? Hay una clasificación tradicional de las leyes, que viene de los jurisconsultos romanos, según los efectos que genera su infracción, como sigue: leyes pluscuamperfectas son aquellas cuya trasgresión importa nulidad del acto y sanción para el infractor; leyes perfectas son las que solamente declaran nulo el acto realizado contra el precepto; leyes menos que perfectas son las que castigan con una sanción, pero sin declarar inválido el acto realizado; y leyes imperfectas, son las que no prescriben ni la invalidez del acto ni sanción alguna.

Ahora nos preguntamos si las llamadas “leyes imperfectas” de la clasificación expuesta en el párrafo anterior, son verdaderas leyes. ¿Es un elemento esencial de la ley civil, la posibilidad de ejercer coacción sobre el infractor, sea para lograr el cumplimiento del precepto, sea para punir la inobservancia?

No es verdad que la existencia de una sanción instituida para el caso de incumplimiento sea una característica esencial de las normas del derecho positivo. Existen normas jurídicas positivas respecto de las cuales no se ha dispuesto la posibilidad de ejercer coacción para lograr su cumplimiento o sancionar su incumplimiento. Son normas jurídicas positivas en cuanto constituyen una ordenación de las conductas al bien común, instituida como obligatoria. Puede faltar la posibilidad de coacción para mover a la observancia de cierta norma jurídica, y sin embargo, de conformidad con lo dicho, ésta sigue cumpliendo una finalidad importante; pero en el estado actual de la naturaleza humana, no puede faltarle la coercibilidad al ordenamiento jurídico en su conjunto, porque en tal caso, no podría conservarse la sociedad, ya que en la condición actual de la naturaleza humana existen hombres que sólo acatan el derecho por causa del temor a la fuerza que puede ejercerse sobre ellos. Con esto no queremos decir que todos los hombres

cumplan las normas jurídicas sólo por el motivo de evitar la sanción; tal afirmación sería una falsa generalización; pero está a la vista que muchos hombres las acatan tan sólo movidos por ese temor.

En conclusión, aun cuando la mayoría de las normas jurídicas que constituyen el derecho interno de una comunidad llevan anexa la coacción en potencia, instituida en el mismo derecho positivo, tal posibilidad de ejercer coacción no es la propiedad primordial de la ley positiva. Tampoco es un elemento esencial o necesario para que una norma sea norma jurídica, pues puede existir una norma de esa clase que carezca de tal coercibilidad, de acuerdo con lo expuesto anteriormente. La coercibilidad no hace a la esencia de la ley positiva, no es un elemento intrínseco de ella, sino que es un elemento extrínseco, añadido y contingente. La penalidad o sanción es un complemento de la ley. Sin embargo, es sin duda una añadidura muy útil y conveniente. La coercibilidad no es necesaria para la esencia de la ley, pero es normalmente necesaria para la eficacia de ella.

#### c) Relación entre derecho y moral

Con anterioridad, nos opusimos a conformarnos con la descripción del derecho como deber heterónomo, si queremos contestar a la pregunta ¿Qué debo hacer?, pregunta que forzosamente tenemos que plantearnos, debemos entonces afirmar que los mandatos jurídicos son objeto de la auto-legislación o, en otras palabras, que son autónomos. Los mandatos del derecho son autónomos, pues quien obedece un deber jurídico, no una necesidad o una coacción, sigue tan sólo una ley que él mismo se ha dado para cada caso la aplicación concreta.

Encontraremos en Kant las bases para este pensamiento, él enseña que todos los imperativos son hipotéticos o categóricos. Los hipotéticos ordenan una acción como medio para un fin; los categóricos en cambio (sin referencia a ningún fin) la ordenan como buena en sí. Categórica es, por tanto, únicamente la ley moral que nos obliga inmediatamente como un fin supremo, como un fin en sí. Todos los demás imperativos son hipotéticos; son reglas de la habilidad y de la inteligencia.

Imperativos hipotéticos son también, según Kant, las leyes jurídicas, que en oposición a la ley moral autónoma, se conciben como leyes heterónomas. La ley

moral es, en el sentido cristiano, un deber categórico; las leyes jurídicas, en cambio, son deberes hipotéticos.

En este punto, me veo obligado a adherirme a la crítica realizada por el profesor Rudolf Laun, de que el más grande de todos los pensadores, en su doctrina el imperativo, no ha distinguido con la necesaria precisión el imperativo como categoría epistemológica, es decir el deber en oposición al acontecer, del imperativo como simple medio lingüístico de expresión:

*Es cierto que la gramática conoce frases imperativas condicionadas e incondicionadas; pero eso nada tiene que ver con nuestro problema, porque lingüísticamente se pueden formular incondicionadamente las frases más diversas, no sólo la ley moral. Pero si invocamos, no la forma lingüística, sino el contenido lógico, habrá que concluir de la siguiente manera: la relación entre medio y fin es causa. Los imperativos hipotéticos de Kant expresan la relación de medio ambiente en consecuencia, son expresiones de una relación causal. Del acontecer causal, empero, no es posible derivar ningún deber. Por tanto según la misma distinción kantiana del deber y del acontecer, no significan ningún deber, ningún imperativo, sino un acontecer.*

*El mismo Kant comprendió que los imperativos hipotéticos se encontraban frente a los categóricos en una posición distinta de la de lo condicionado frente a lo incondicionado. A ello alude repetidas veces, como cuando dice que los imperativos de la inteligencia, "hablando con precisión, no ordenan", sino que más bien deben considerarse como "consejos (consilia) o preceptos (praecepta) de la razón"; sin embargo, él los trató como imperativos, como deberes. En especial unión los imperativos jurídicos con los de la moral bajo el concepto de leyes de la libertad y juntos los opuso -como leyes del deber o morales- a las de la naturaleza o leyes de la necesidad. Pero como expresión de relaciones causales, los llamados imperativos hipotéticos no son la manifestación de un deber, por tanto, tampoco de un deber condicionado, sino declaraciones sobre una necesidad condicionada.*

*Esto lo demuestra el propio ejemplo de Kant. Las reglas sobre las mezclas de medicinas y venenos no me dicen que yo deba emplear una*

determinada, sino que tengo que aplicarla como consecuencia de la necesidad causal, si quiero curar una enfermedad o matar a un hombre. Esto no es un deber sujeto a condición, sino una necesidad condicionada. Otro ejemplo: las reglas de la gramática inglesa no me dicen que deba yo hablar en determinada forma, sino que por virtud de la necesidad causal tengo que hacerlo así si quiero hablar y ser entendido como si fuera un inglés. Pero si ello no es indiferente, como en el caso de que no desea aprender inglés, desaparece la condición de la necesidad y las reglas de la gramática no me importan lo más mínimo. Esas reglas no contienen un deber, una obligación.

Sin embargo, también aquella conducta que es objeto de la expresión del llamado imperativo hipotético puede convertirse en contenido de un deber, como cualquiera otra conducta causal. Supongamos, por ejemplo, que por su profesión, el médico está obligado moral o jurídicamente a curar a un enfermo según su leal saber y entender, o que alguien está obligado también profesionalmente a aprender inglés. Entonces las reglas técnicas, los "imperativos hipotéticos" de la medicina o de la gramática inglesa se convierten mediatamente en objeto de un deber.

Pero aun entonces, debe separarse la necesidad causalmente condicionada, del deber. Las reglas técnicas de la medicina o de la gramática inglesa no me obligan inmediatamente como tales, sino que mi obligación tienen fundamento especial, jurídico moral, situado más allá de dichas reglas. Al desaparecer este, resulta evidente que aquellas reglas no tienen por objeto un deber, una obligación.

Hemos llegado, pues, a esta conclusión: un imperativo, en sentido lingüístico, es o heterónomo -en cuyo caso no puede implicar un deber- o implica un deber -pero entonces no puede ser heterónomo-. Si tratamos de traducir este pensamiento del lenguaje de los filósofos al español podemos decir lo siguiente: una frase que me ordena algo es o expresión de una voluntad ajena -en cuyo caso no me puede obligar-, o me obliga -pero entonces no puede ser expresión de una voluntad extraña-.

Sin embargo, todavía no queda resuelto el problema. Existen, evidentemente, muchos mandatos que unos dan y otros obedecen; esto es,

*que se nos presentan como heterónomos, como por ejemplo, los del derecho positivo, según la opinión dominante, las fuentes de tales derechos son:*

- 1. Las costumbres, es decir, el llamado derecho consuetudinario.*
- 2. Las leyes y convenios estatales, el derecho escrito o legislado; y*
- 3. Además, según opinión más difundida, las órdenes de un poderoso o vencedor ante las que se dobleguen los más débiles o los vencidos, sin que exista una costumbre ni se observen las formas determinadas en la legislación o de los convenios, como en el caso de la revolución o del golpe de estado*

*En todos estos casos una voluntad extraña, la del legislador, la de las autoridades o demás personas detentadoras del poder quieren someter a los demás. Pero de lo que hagan los detentadores del poder, de que dicten, promulguen y publiquen leyes y las impongan por la fuerza, no se infiere que alguien deba obedecer; de los discursos, firmas, papeles impresos y bayonetas no se sigue ningún deber. El llamado derecho positivo no tiene, por ende, como contenido, ningún deber, sino únicamente una necesidad condicionada, el hecho de que la obediencia o desobediencia traigan consigo consecuencias jurídicas implica una necesidad.*

*La consecuencia jurídica es, por consiguiente, la aplicación de la fuerza por parte del más poderoso contra el más débil. Así, el poder coactivo del Estado no es otra cosa que el poder de aquel que en un cierto territorio es el más fuerte y mejor organizado.*

*El llamado derecho positivo es en consecuencia un conjunto de declaraciones sobre la aplicación condicionada del poder del más fuerte. Es poder, pura y simplemente, no contiene ningún deber ni ninguna obligación. Esto es así, por la falta de juicios de valor. Sin un juicio de valor únicamente habría una diferencia técnica y cuantitativa entre el Estado y una banda de ladrones. Para esta concepción sólo existe la fuerza. Sin un juicio de valor el derecho se reduciría a la voluntad del más fuerte o del vencedor y valdría entre los seres humanos el mismo “derecho” que entre los animales: el más fuerte devora su gusto la más débil, mientras no se lo impida alguien más fuerte todavía, y con ello no viola ningún “deber” y comete tampoco ninguna*



*“injusticia”. La palabra “derecho” resulta entonces superflua. No hablamos por ejemplo del derecho del lobo a destrozar a la oveja.*

*Por tal razón sería más exacto no hablar nunca del derecho del más fuerte o del vencedor, sino siempre del poder del más fuerte o del vencedor y en consecuencia preferible sería también no hablar nunca del derecho positivo, sino siempre del poder positivo, en cuyo caso podría perfectamente suprimirse la palabra positivo.*

*Pero desde antaño es costumbre aplicar el título honorífico de derecho a los preceptos heterónomos, porque en todos los tiempos los detentadores del poder han sabido presentar su voluntad como si fuera el derecho mismo. En la actualidad aún no podemos suprimir todavía el uso del lenguaje, pero no por ello debemos dejarnos engañar por la palabra. Tenemos que estar seguros de que del poder no es posible derivar ningún deber, ni aun en el caso de que se llame “derecho” a la fuerza.<sup>63</sup>*

Muchas personas no piensan teóricamente en estas cuestiones, sin embargo obran de acuerdo con ellas. Aun sin pensar directamente en ello estamos conscientes del aspecto axiológico que incluye el derecho. El deber existe, es objeto de una vivencia, en medio de las consideraciones de la propia conservación y el egoísmo que llenan la mayor parte de nuestra existencia, vivimos también esa pregunta que nos hacemos a nosotros mismos ¿Qué debo hacer?

Podemos llamar a esto la voz de la conciencia o del sentimiento jurídico; de los hombres incapaces de tales inquietudes decimos que no tienen conciencia, y por numerosos que éstos sean, no podemos construir, sobre ellos únicamente, el derecho y el Estado, ya que si todos obedeciéramos sólo bajo la presión de la fuerza, habría que colocar detrás de cada persona a un gendarme, y detrás de cada gendarme a un segundo para empujar al primero, y detrás del segundo a un tercero, y así sucesivamente, confirmando así la idea de que no habría policía en el mundo que pudiera obligar a todas las personas a cumplir con los mandatos del derecho.

---

<sup>63</sup> LAUN, RUDOLF FRANZ ANTON VON, *Derecho y moral*, Conferencia magistral pronunciada el día 10 de noviembre de 1924, al tomar posesión de la rectoría de la Universidad de Hamburgo, Traducción de Juan José Bremer, primera edición en español, UNAM, 1959, reimpreso por Editorial Fontamara, Colección Derecho y Sociedad N° 102, México, 2013, págs. 17-19.

El derecho y el Estado descansan, por tanto, indiscutiblemente, sobre el hecho de que una gran parte de los seres humanos viven realmente el deber, la obligación, y se adhieren espontáneamente, convirtiendo de esa forma al imperativo heterónimo en un deber autónomo. La conducta externa puede, es cierto, ser presionada por amenazas o por la fuerza, pero la aprobación de la conciencia o del sentimiento jurídico, no puede ser arrancada por la fuerza.

Sólo podemos darnos cuenta de aquello que debemos hacer, del contenido de nuestro deber, por la propia e inmediata vivencia. Esta vivencia nadie puede conocerla si no es por experiencia propia. A quien no sea capaz de vivencia semejante, a quien no ha escuchado la voz de la conciencia y experimentado la inquietud del sentimiento jurídico, no es posible describirla ni, menos aún enseñarla, sino que estas vivencias, se revelan, en cada momento en que se realizan, fragmentos del carácter del individuo, del pueblo y de la humanidad, comprensibles tan sólo metafísicamente.

Estas vivencias son incondicionadas, por tanto, mientras las reglas heterónomas son todas condicionadas, el deber autónomo es incondicionado. Sólo tendré que abstenerme del robo en el caso de que quiera evitar la cárcel, a quien no intimide esto, ningún obstáculo se opone en el mundo causal a ese delito, cierto es que puedo obrar contra la llamada voz de mi conciencia o contra el sentimiento jurídico, pero no negarla cuando está presente y menos aún suplirla cuando está ausente.

En las vivencias del deber agregamos a los procesos del mundo causal algo nuevo, algo propio, la ley de nuestro carácter. Por la adición de esta vivencia en el caso concreto, se convierten los preceptos heterónomos y condicionados del derecho positivo (que en sí sólo implican una necesidad, una fuerza condicionada), en deberes incondicionados y autónomos para dicho caso individual de aplicación; se convierten en derecho verdadero. En otras palabras: aquello que fue decretado por la fuerza y que en sí no obliga a nadie, se convierte para mí en el caso individual de aplicación, en derecho obligatorio, por virtud de la aprobación de mi conciencia o de mi sentimiento jurídico.

Por lo tanto, no puede hablarse de un reconocimiento del orden jurídico como totalidad, de una “aceptación en blanco”. De otro modo, sólo nos quedaría la

alternativa entre una obediencia muerta, ciega, sin crítica, frente a todo aquello que nos impongan las personas y los órganos que detentan el poder.

Por ejemplo, quien reconozca la institución de la propiedad privada, por regla general no tocará voluntariamente la propiedad ajena, aun en el caso de que pudiera robar completamente inadvertido y sin peligro alguno. La misma persona, en cambio, sólo observará por regla general, cuando sea obligada a ello, aquellos preceptos que desapruere por ser contrarios a su convicción moral, como por ejemplo, los relativos a los impuestos. Sin ningún escrúpulo moral, buscará en este caso, en la ley algo que le permitirá eludir su cumplimiento, sin el menor remordimiento, ocultará a las autoridades determinados hechos o hará manifestaciones falsas en sus declaraciones, más aún, en determinadas circunstancias y aunque la disposición no le afecte directamente, y por tanto, no entre en juego su egoísmo, aconsejará a sus amigos que eludan la ley y les prestará su apoyo.

Esto refleja que podemos adoptar dos actitudes frente a las normas del derecho en cada caso de aplicación concreta: o las aprobamos y las vivimos en cada caso de aplicación individual como un deber, como una presión interna de la conciencia o del sentimiento jurídico, en cuyo caso son para nosotros derecho, aún en el caso de que no las observemos; o falta esa aprobación interna, en cuyo caso son para nosotros tan sólo fuerza, aunque nos dobleguemos ante ellas. No existe una tercera actitud.

De lo anterior se desprende que sólo existe un deber. Derecho y moral, concebidos ambos como un deber en oposición al acontecer, son una misma cosa, son la totalidad de las vivencias del deber, es decir, luchan de un mismo lado el derecho autónomo y la moral y, del otro, la fuerza, no existe en realidad un conflicto entre derecho autónomo y moral. Tan pronto como entendamos bajo la palabra derecho no la necesidad, ni la fuerza, sino un deber autónomo, la diferencia entre moral y derecho se convierte en una inútil disputa de palabras.

Aún en el caso de los conflictos entre deberes, aquella persona que tiene el conflicto, es la única que puede, dentro de su propia conciencia, resolver que valor, que deber, que obligación, es más elevada, y por ello, tampoco en este caso se pondría en duda la unidad de la moral y el derecho autónomo.

*Todas las relaciones de poderío en la sociedad humana pueden fundarse de dos maneras: en una necesidad o en un deber.*

*En cuanto se apoyan en una necesidad, son fuerza, aún en el caso de que se llame “derecho” a esa fuerza. En cambio, en cuanto significa un deber, son independientes de toda fuerza; son legislación autónoma de la personalidad moral; son moral y derecho al mismo tiempo.*

*No existe una tercera solución. Por eso no existe ningún “derecho natural”, ningún “derecho justo”, ninguna “justicia”, distintos del deber autónomo ético jurídico, y por eso no existe tampoco un derecho incorrecto, injusto, inmoral, una moral injusta, una justicia inmoral, etcétera.*

*[...]*

*Correspondiendo a la unidad de derecho y moral, la ciencia del derecho tiene, del mismo modo que la ciencia de la moral, una doble tarea.*

*O es ciencia causal, en cuyo caso debe tratar todo, incluso el llamado derecho positivo, con un criterio estrictamente causal, renunciando a todo juicio de valor y colocándose en cierto modo, más allá del bien y del mal; o aspira a emitir juicios de valor, en cuyo caso es al mismo tiempo ética imperativista y filosofía del derecho o -en otras palabras- ciencia unitaria del deber unitario.<sup>64</sup>*

Por otra parte, cuando nos referimos a la competencia que tienen los legisladores para elaborar leyes y prescribir todo lo imaginable, sólo hablamos de una posibilidad causal derivada del hecho de que detentan el poder, dentro del concepto de “competencia”, se encuentra implícita la afirmación de que los enunciados normativos por ellos elaborados, son obligatorios para todos en cuanto a la ejecución y la pena, pero es un error. Debemos preguntarnos, primero, de forma causal, si las órdenes son observadas y ejecutadas de una manera efectiva, y segundo, de forma normativa, si las mismas son vividas realmente como deber, como derecho, y por quién.

---

<sup>64</sup> IBÍDEM, págs. 31-32.

Si podemos afirmar lo primero, son para aquel a quien quieren someter, una necesidad condicionada, una fuerza y, en cambio, si podemos afirmar lo segundo, son para aquel que vive el deber, derecho autónomo; y si no se da ninguno de estos dos casos, las órdenes del legislador no son otra cosa que palabras vacías o papel impreso.

Los legisladores también son seres humanos, y como tales, no están exentos de cometer arbitrariedades, de pensar que pueden dar órdenes sin ton ni son y disponer lo que les plazca, frente a esta arbitrariedad, a la dogmática positivista no le queda más que la alternativa entre la ciega obediencia del esclavo y la negación absoluta de la competencia del legislador.

La alternativa es la conciencia y el sentimiento jurídico, para resolver sobre el caso individual de aplicación, sobre el valor o desvalor que el legislador exige.

*Los súbditos y la ciencia del derecho no son esclavos del legislador, sino sus jueces, quienes, aun en el caso de que tengan que doblegarse ante la fuerza externa, son los llamados a resolver, en cada momento nuevamente, si aquello que les ha mandado dicha fuerza es bueno, es decir, moral y jurídico a la vez. De aquí que el deber autónomo, como premisa suprema de la deducción imperativista, ética y jurídica al mismo tiempo, esté situado, desde el punto de vista normativo, por encima del Estado y de su legislación positiva.*<sup>65</sup>

Los preceptos heterónomos del derecho positivo presentan, de esta forma, un nuevo aspecto, de ser declaraciones sobre una necesidad causal condicionada, sobre la imposición de una coacción y la pena, se convirtieron en el material intelectual, hablando metafóricamente, son los proyectos y ofertas que los legisladores dirigen al pueblo solicitando para ellos la aprobación ético-jurídica.

*El derecho y el Estado, y todos los detentadores del poder dentro de éste y en la comunidad internacional, tienen que luchar continuamente por conquistar la obediencia no sólo externa, sino interna y espontánea, lo mismo que la conciencia del deber y la aprobación ética de todos aquellos a quienes oprimen con sus mandatos.*

---

<sup>65</sup> IBÍDEM, Pág.36.

*En consecuencia, el carácter del pueblo y de la humanidad deciden sobre la forma en que deben estar organizados el Estado y el derecho, para descansar sobre una mayoría que pueda servirles de sustentáculo: cuanto más egoísta, tanto más poder; cuanto más consciente del deber, tanto más derecho; cuanto más cercano al animal, tanto más poder; cuanto más avanzado en la evolución ética, tanto más derecho.*<sup>66</sup>

## B. Ética tributaria

Como sinónimos de moral tributaria se utilizan también los términos ética tributaria o situación Ética y moral de la fiscalidad. Puesto que la bibliografía sobre cuestiones éticas también presenta diferencias terminológicas, debemos precisar a la ética, como disciplina filosófica, como la teoría que formula las reglas o principios del actuar moral. Y por tanto, la ética tributaria podría ser definida como la teoría que estudia la moralidad de las actuaciones en materia tributaria desarrolladas por los poderes públicos -legislativo, ejecutivo y judicial- y por el ciudadano contribuyente.<sup>67</sup>

## C. Moral tributaria

Con el desarrollo de la cultura el ser humano busca su realización plena, estableciendo como metas los fines que permitan compensar las equivocaciones que en cada caso concreto se presenten, los cuales sólo se pueden definir en condiciones situacionales, como atinadamente dice John Dewey:

*Los bienes y los fines morales existen únicamente cuando es preciso hacer algo. El hecho mismo de que haya que hacer algo es una prueba de que en la situación existente hay deficiencias y males. Este mal es precisamente el mal concreto que es. No es nunca un duplicado exacto de ningún otro mal. En consecuencia, es preciso descubrir, proyectar y alcanzar el bien de esa situación sobre la base del defecto y de la dificultad exacta cuya rectificación se impone. Es imposible inyectarlo de una manera inteligente y desde fuera dentro de la situación. Sin embargo, corresponde a la cordura comparar los*

---

<sup>66</sup> IBÍDEM, págs. 42 y 43.

<sup>67</sup> TIPKE, KLAUS, *Moral tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Traducción de Pedro M. Herrera Molina, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2002, pág. 21

*distintos casos, agrupar los males que sufre la humanidad, y generalizar los bienes correspondientes, dividiéndolos en clases. La salud, la riqueza, la industriosisdad, la templanza, la bondad, la cortesía, el saber, la capacidad estética, la iniciativa, la valentía, la paciencia, el espíritu de empresa, la perfección y una multitud de otros fines generalizados están reconocidos como bienes; pero el valor de esta sistematización es intelectual o analítico. Las clasificaciones sugieren posibles rasgos que es preciso estar al acecho para estudiarlos en cada caso particular; sugieren métodos de obrar que es preciso intentar para apartar las causas del mal que se han deducido. Son instrumentos de penetración del problema; su valor está en provocar una respuesta individualizada dentro de la situación individual.*

*La moral no es un catálogo de actos ni un conjunto de reglas que es preciso aplicar como recetas de farmacia o de libros de cocina. Lo que en la moral se necesitan son métodos específicos de investigación y de invención; métodos de investigación para localizar las dificultades y los males; métodos de invención para trazar planes de los que nos serviremos como hipótesis de trabajo para afrontarlos. La importancia pragmática de la lógica de las situaciones individualizadas, cada una de las cuales tiene su propio bien y principio irremplazable, estriba en trasladar la atención de la doctrina, desde el preocuparse de conceptos generales, hasta el problema de desarrollar métodos eficaces de investigación.*

*[...]*

*El mayor de los dualismos que hoy abruman a la humanidad, el de la separación entre lo material, lo mecánico, lo científico, por un lado, y lo moral y lo ideal por otro, se acabará cuando la ciencia se impregne plenamente de un sentido de consciente valor humano. [...] Mientras no se piense en los fines como individualizados para responder a necesidades y oportunidades concretas, la mente se dará por satisfecha con abstracciones, y faltará el estímulo para servirse de la ciencia natural y de los datos históricos en el terreno de lo moral y de lo social. Pero habrá que recurrir a todos los materiales intelectuales de una manera imperiosa para solucionar los casos especiales, una vez que se haya concentrado la atención en las concreciones*

*diversificadas. Las cosas intelectuales se moralizarán. El conflicto molesto y despilfarrador entre naturalismo y positivismo habrá terminado*<sup>68</sup>

Si los bienes y los fines morales existen únicamente cuando es preciso hacer algo y el hecho mismo de que haya que hacer algo es una prueba de que en la situación existente hay deficiencias y males, es evidente que el simple hecho de que cada vez se le dé mayor importancia y difusión a la moral tributaria, es un signo inequívoco del problema que nos aqueja, teóricamente, sabemos que la actuación desarrollada en materia tributaria es moralmente correcta, si se ajusta a los principios de la teoría ética; si se aparta de tales principios, es contraria a la moral o inmoral, pero aún hace falta transformar este conocimiento teórico en un beneficio práctico, explicando cómo y cuándo se ajustan dichas actuaciones a la teoría ética.

De la información anteriormente expuesta, sabemos que el derecho y la moral están íntimamente relacionados, y los principales aspectos que al respecto podemos señalar son:

1. Que las ideas morales influyen en muchas ocasiones en la elaboración del derecho e intervienen también en la aplicación del mismo.
2. Que jueces y aplicadores del derecho se valen en muchas ocasiones de principios y reglas morales.
3. Que muchas personas sienten un deber moral de obedecer el derecho positivo.

Y es precisamente sobre éste último punto que pretendemos profundizar, planteando tres preguntas relacionadas entre sí: ¿Todo precepto jurídico es moralmente obligatorio?; con respecto al deber moral de obedecer el derecho positivo: ¿Cuál es su fundamento? Y finalmente, ¿Contribuye el derecho positivo a formar el juicio moral de las personas?<sup>69</sup>

Aunque para ser más exactos, si bien es válido hacer dichas preguntas cuestionando al derecho en general, para efectos del presente trabajo las trasladaremos al derecho fiscal en lo particular, intentaremos dar respuesta a la

---

<sup>68</sup> DEWEY, JOHN, *La reconstrucción de la filosofía*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, Argentina, 1955, págs. 232-241.

<sup>69</sup> Personalmente yo creo que no todo precepto jurídico es moralmente obligatorio, que el fundamento del deber moral de obedecer al derecho se encuentra en la formación de los ciudadanos y que el derecho si puede contribuir favorablemente a formar el juicio moral de las personas.



primera de estas preguntas a lo largo del *Capítulo Segundo. Entendiendo la Moral Tributaria en México*, en que analizaremos la moral del Estado y del contribuyente, además de las inconsistencias de las mismas; respecto a la segunda pregunta, sobre fundamento del deber moral de obedecer los mandatos del derecho positivo, presentamos el *Capítulo Tercero. La ciudadanía fiscal y la educación cívico-tributaria* en el que se afirma que es la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso lo único que puede construir una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales.

# **Segunda parte**

La Moralidad Tributaria  
del Contribuyente y del Estado



## I. La Moral Tributaria de los Contribuyentes

*«Siempre la ética estará en crisis, porque si no está en crisis es que somos demasiado autocomplacientes y pensamos que ya se han realizado todos los ideales, lo cual sería lo más negativo que nos podría ocurrir.»*

*Victoria Camps<sup>70</sup>*

### 1. Del modelo Allingham-Sandmo a la inclusión de la Moral Tributaria

En 1972 el profesor Michael G. Allingham de la Universidad de Pennsylvania y Agnar Sandmo de la Escuela Noruega de Administración y Negocios de Bergen, realizaron un análisis teórico cuyo objetivo era estudiar la decisión del contribuyente individual de evadir y en qué medida, mediante el acto de falsear información en las declaraciones, ellos relacionan su trabajo con dos enfoques, por un lado con los estudios de economía de la actividad criminal y por el otro con el análisis de la cartera óptima y las pólizas de seguro en la economía de la incertidumbre.

La decisión de la declaración de impuestos es una decisión en condiciones de incertidumbre. La razón de esto es que el no reportar los ingresos personales completos a las autoridades fiscales no provoca automáticamente una reacción en forma de una sanción. El contribuyente tiene la posibilidad de elegir entre dos estrategias principales:

1. Él puede declarar sus ingresos reales.
2. Se podrá declarar menos de su ingreso real.

Si elige la segunda estrategia su recompensa dependerá de si es o no es investigado por las autoridades fiscales. Si no lo es, el resultado es claramente mejor que en la estrategia 1. Si lo es, es peor. Por consiguiente, la elección de una estrategia no es trivial. Ellos asumen que el comportamiento del contribuyente

---

<sup>70</sup> CAMPS, VICTORIA, "El sentido del civismo", en *Civismo: las claves de la convivencia*, Monográfico N° 6, Barcelona Metròpolis Mediterrània, Barcelona, España, 2005, pág. 18.

cumple con los axiomas de Von Neumann-Morgenstern para el comportamiento en condiciones de incertidumbre.<sup>71</sup>

Allingham y Sandmo plantean un modelo de evasión en el que el contribuyente decide sobre su obligación de declarar el impuesto, en función de la probabilidad de ser detectado. A partir de su trabajo, la mayoría de los estudios sobre evasión tributaria han estado centralizados en los aspectos coercitivos de la

---

<sup>71</sup> En 1944, John von Neumann, uno de los físicos más importantes del pasado siglo, fundador del proyecto Manhattan y padre de la física cuántica, y Oskar Morgenstern, economista austriaco, publicaron la primera obra acerca de juegos de estrategia desde una perspectiva económica y la más importante en lo que se refiere al comportamiento individual en ambiente de riesgo. Su título es “*Theory of games and economic behaviour*”, y plantea un nuevo paradigma en lo que al concepto de utilidad se refiere.

Básicamente, lo que ambos autores llevan a cabo es una aproximación metodológica que, para resolver el problema de la decisión en régimen de conflicto, les lleve a plantear la racionalidad del individuo. Ellos sugieren 4 axiomas que son completitud, transitividad, continuidad e independencia, sin embargo una de las mejores interpretaciones que existen de la axiomática de von Neumann y Morgenstern es la que posteriormente sugirieron Luce y Rafia en 1957, y que agrega dos más, dando como resultado seis sencillos axiomas que brevemente resumimos a continuación.

- a. *Todo decisor racional puede ordenar los resultados monetarios del mejor al peor;*
- b. *Todo decisor racional puede reducir toda perspectiva aleatoria compuesta a otra simple equivalente a ella;*
- c. *Todo decisor racional puede libremente determinar la probabilidad de acaecimiento del mejor resultado en la lotería formada sólo por los resultados mejor y peor de forma que tal lotería le sea equivalente a un resultado situado entre el mejor y el peor; tal probabilidad del mejor premio en esa lotería formada sólo por los premios mejor y peor recibe el nombre de utilidad de la lotería;*
- d. *De acuerdo con los dos axiomas anteriores, todo decisor racional podrá sustituir cualquier lotería por otra equivalente a ella, formada sólo por los premio mejor y peor.*
- e. *Si sobre el conjunto de todas las alternativas se establece una relación de preferencia-indiferencia, la estructura resultante será un preorden completo.*
- f. *Dado un conjunto de loterías, formadas sólo por dos premios, los mismos en todas ellas, el decisor preferirá aquélla con mayor probabilidad del mejor premio.*

A partir de este sencillo pero eficaz conjunto axiomático el decisor se encuentra en condiciones de tomar decisiones en régimen de riesgo, con el único requisito de ser capaz de determinar su función de utilidad.

Sin embargo, los axiomas y el teorema no asumen nada acerca de la naturaleza de los posibles resultados, que podrían ser –moralmente– eventos importantes, por ejemplo la participación de la vida, la enfermedad o la salud de otros, un agente racional según von Neumann-Morgenstern es capaz de actuar con gran preocupación por este tipo de eventos, sacrificar demasiado la riqueza personal o el bienestar, y todas estas acciones serán un factor en la construcción y/o definición de la función de utilidad del agente.

Cfr. LÓPEZ ZAFRA, JUAN MANUEL, *De la convexidad de la función de utilidad. Aportaciones de von Neumann y Morgenstern al concepto de utilidad en economía*. Universidad Pontificia Comillas, ASEPUMA (Asociación Española de Profesores Universitarios de Matemáticas para la Economía y la Empresa), XI Jornadas, Oviedo, España, 2003, disponible en: <http://www.uv.es/asepuma/XI/39.pdf>, fecha de última consulta 20 de enero de 2014; Ver también: *Von Neumann–Morgenstern utility theorem* en: [http://en.wikipedia.org/wiki/Von\\_Neumann%E2%80%93Morgenstern\\_utility\\_theorem](http://en.wikipedia.org/wiki/Von_Neumann%E2%80%93Morgenstern_utility_theorem).

conducta fiscal. En esos modelos, el individuo decide evadir o pagar sus impuestos en función de la utilidad esperada de esa acción. La característica particular es que esa utilidad depende básicamente del ingreso esperado, la probabilidad de ser descubierto, el monto de la sanción, la tasa impositiva y la aversión al riesgo. Básicamente, estos estudios descansan en los modelos de toma de decisiones bajo incertidumbre, donde el individuo maximiza una función de utilidad sin que intervengan aspectos relacionados a la moral, la ética, u otras cuestiones vinculadas a las cargas valorativas de los contribuyentes. La decisión de evasión quedaría representada de la siguiente forma:

$$\text{Utilidad esperada de evadir (UEV)} = \text{Beneficio de evadir} - \text{Costo de pagar}$$

$$\text{Utilidad esperada de pagar (UEP)} = \text{Beneficio de pagar} - \text{Costo de pagar}$$

$$\text{El individuo decide evadir si: } UEV > UEP$$

Dónde:

$$\text{Costo de pagar} = \text{valor del impuesto}$$

$$\text{Costo de evadir} = \text{valor de la multa} \times \text{probabilidad de auditoria}$$

El modelo propuesto por Allingham y Sandmo es el siguiente:

$$\mathbb{E}[U(Y, X)] = (1 - p)(Y - \tau X - \mu Y) + p[Y - \tau X - \mu Y - \delta(Y - X)]^{72}$$

En esta decisión bajo incertidumbre, tenemos que en la función de utilidad esperada del ingreso neto  $\mathbb{E}[U(Y, X)]$ , la utilidad marginal es estrictamente positiva y estrictamente decreciente (denotando la aversión al riesgo del individuo);  $p$  es la probabilidad de auditoría,  $\delta$  es la tasa de sanción que se aplica en el caso de una auditoría al contribuyente,  $Y$  es la renta real,  $\tau$  es la tasa impositiva,  $X$  es la renta declarada,  $\mu$  es el costo indirecto del cumplimiento o presión fiscal indirecta (siendo este positivo y un factor adicional que afecta directamente la utilidad esperada, suponiendo que la decisión de sub-declarar el nivel de renta podría estar afectada por el desconocimiento de la norma, los costos de pago, entre otros).

Si bien este modelo concentró durante décadas los análisis y estudios relacionados con la evasión fiscal, el enfoque tradicional comenzó a mostrar limitaciones cada vez más evidentes para explicar algunas cuestiones que parecían incidir significativamente en el comportamiento fiscal. Una pregunta que surgía con frecuencia era ¿por qué aún en situaciones donde las penalidades por no pagar

<sup>72</sup> ALLINGHAM, MICHAEL G. Y SANDMO, AGNAR, "Income Tax Evasión: A theoretical analysis", en *Journal of Public Economics* 1, 1972, North-Holland Publishing Company, pág. 325.

impuestos son bajas y las inspecciones poco frecuentes, algunas personas deciden igualmente pagarlos? ¿Por qué hay individuos que sienten culpa cuando no pagan y otros que no? La evidencia de que una proporción de los individuos simplemente no estaban predispuestos a evadir y el análisis de la influencia de otras variables como la moral o la percepción de justicia y equidad del sistema en la decisión de pagar o no los impuestos, fueron orientando las investigaciones hacia frentes alternativos y han permitido en las últimas décadas mejorar las teorías y modelos relacionados con la evasión tributaria. El cumplimiento o no cumplimiento fiscal dejó de ser visto solo como una función dependiente de variables objetivas y empezó a ligarse a la predisposición o voluntad íntima del individuo a pagar o no, que está determinada por un conjunto de factores subjetivos.

A partir de los años 90 la variable 'moral' comenzó a ser un factor comúnmente mencionado en la literatura económica cuando se analizan las causas que llevan a determinados contribuyentes a pagar sus tributos y a otros a evadirlos.<sup>73</sup> Algunas aproximaciones teóricas y empíricas han intentado abordar la cuestión moral en la evasión tributaria, analizando aspectos como el sentido de culpa que puede percibir un individuo al evadir, el impacto de esa conducta en su reputación social, la influencia de la conducta del resto de los individuos, hasta dónde la evasión es considerada una conducta no ética o delictiva, o el grado de gravedad que el contribuyente le asigna a la evasión. Quizás una de las evidencias más fuertes que surgieron de estos estudios, fue comprobar que cuando en una sociedad el cumplimiento tributario es elevado, la moral tributaria también lo es, mientras que la ausencia de moral tributaria suele convivir con alto niveles de evasión.

Cuando el objetivo es analizar la moral tributaria como determinante del comportamiento impositivo, es necesario realizar algunas ampliaciones al modelo Allingham-Sandmo:

$$E[U(Y, X)] = (1 - p)(Y - \tau X - \mu Y) + p[Y - \tau X - \mu Y - \delta(Y - X)] \\ + f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4)$$

---

<sup>73</sup> Por ejemplo el análisis empírico de 1984 realizado por B.S. Frey y H. Weck-Hannemann sobre la economía informal, o el realizado por Bosco y Mittone en 1997 sobre la reputación social de la conducta evasora o el estudio de 2002 hecho por Benno Torgler para medir la moral en AL.

La adición de  $f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4)$  es una variable dependiente que explica la moral tributaria reflejando la tolerancia frente al incumplimiento. Es decir  $MT = f(\cdot)$ . Las funciones que fueron agregadas, agrupan dentro de sí diversos factores que nos permiten introducir a la fórmula eventos moralmente importantes. Dichas funciones se explican a continuación:

$\theta_1$  *Valores*: Comprenden los factores no económicos, convicciones o creencias que llevan a los contribuyentes a comportarse de una u otra manera frente a la tributación. Estos pueden ser personales o depender del grupo o entorno social.

$\theta_2$  *Corresponsabilidad del Estado, reciprocidad*: Son factores de percepción del destino y uso de los impuestos y la identificación de la concepción sobre la legitimidad del sistema impositivo, quienes consideran las personas que se benefician, utilización y satisfacciones del uso de bienes públicos. Es la apreciación de la equidad del sistema tributario, intuición de la justicia de la legislación tributaria, percepción sobre el cumplimiento de los otros, la prioridad en el pago de impuestos y los sentimientos que se presentan ante el incumplimiento de los evasores/elusores.

$\theta_3$  *Factor de riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario*: Implican elementos de conocimiento del sistema tributario, niveles de dificultad, inconformidad operativa o logística en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y adicionalmente conocer qué medios utilizan las personas que declaran. La regularidad de uso, y si los costos fruto del pago de impuestos son representativos como para incurrir en incumplimiento. Relaciona el pago con la percepción del riesgo (sanciones y multas).

$\theta_4$  *Factores socio-demográficos y socio-económicos*: Comprenden los datos de identificación de las personas como son: lugar de nacimiento, nacionalidad, sexo, rango de edad, estado civil, escolaridad, grupo ocupacional, actividad económica, situación laboral, nivel de ingresos, afiliación a seguridad social, entre otros.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> BEDOYA, ANDREA Y VÁSQUEZ, BYRON, "Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador", en *Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, N° 5, Segundo Semestre, 2010, Ecuador, pág. 105



## 2. Encuesta sobre la Moral Tributaria en México

John R. Hicks<sup>75</sup> siempre consideró que, «para poder pronunciarse sobre algún tema, no era suficiente con el simple conocimiento de las estadísticas establecidas por otros, y que era necesario trabajar sobre el terreno.»<sup>76</sup> Inspirados por esa idea decidimos salir a realizar un estudio sobre la moral tributaria en nuestro país.

### A. Metodología

Cada una de las 4 funciones mencionadas en el apartado anterior sirvió para desarrollar una serie de preguntas que nos permitirán realizar un primer acercamiento a la medición de la moral tributaria del contribuyente.

Para poder establecer cuál es el grado de moralidad tributaria de los contribuyentes en México es necesario hacer un análisis social, sin embargo, dicho análisis ha quedado restringido a un análisis cuantitativo, por lo cual será necesario establecer los siguientes puntos:

a) Tipo y diseño general del estudio - Encuesta realizada para obtener las variables que permitirán hacer la medición de la moral del contribuyente.

b) Universo de estudio, selección y tamaño de muestra - Inicialmente nos planteamos la posibilidad de evaluar la moral tributaria en el Distrito Federal, posteriormente se decidió restringirlo a Ciudad Universitaria, sin embargo a pesar de que al realizar las operaciones para saber cuál sería el tamaño de la muestra representativa, era evidente que no diferían mucho, cualquiera de las dos sobrepasaba las capacidades de operación con que contábamos.

Para estimar el tamaño de muestra necesario para realizar la encuesta se debe de aplicar la siguiente fórmula:

$$n = \frac{0.25N}{\left(\frac{\alpha}{z}\right)^2 (N - 1) + 0.25}$$

---

<sup>75</sup> Premio Nobel de Economía en 1972, junto con Kenneth Arrow por sus estudios pioneros sobre el equilibrio general de la economía.

<sup>76</sup> ROUX, DOMINIQUE, *Los premios Nobel de Economía*, traducción de María Luisa Gómez de Pablos y Eva Rosa Muñío Isac, Colección 'Economía Actual', Ediciones AKAL, Madrid, España, pág. 71.

Donde  $N$  es el tamaño de la población,  $\alpha$  es el valor del error tipo 1,  $z$  es el valor del número de unidades de desviación estándar para una prueba dicotómica con una zona de rechazo igual a alfa, 0.25 es el valor de  $p^2$  que produce el máximo valor de error estándar, esto es  $p = 0.5$  y  $n$  es el tamaño de la muestra.

El valor que tomaremos para el error  $\alpha$ , es del 3 % (0.03) con un nivel de confianza de 97 % (0.95) lo que equivale a un valor de  $z$  de 2.170090378 (a nivel práctico 2.17). El valor de  $n$  obtenido por esta fórmula nos indica el tamaño de la muestra. Si el universo de estudio es la UNAM, seleccionando a la población de licenciatura, siendo un total de 166,994 estudiantes<sup>77</sup> el tamaño de la muestra en este caso sería de 1298 estudiantes de las diversas facultades que integran nuestra universidad.

En el caso de que se intentara medir la Moral Tributaria en todo el Distrito Federal conservando el mismo margen de error y considerando que de acuerdo a los datos del INEGI tiene una población total de 8'851,080 habitantes<sup>78</sup> el tamaño de la muestra deberá ser de 1308 habitantes, si quisiéramos más exactitud y la dejáramos con un margen de error del 1% la muestra debería de ser de 16'556 habitantes. Poco más de 1000 habitantes por cada Delegación del Distrito Federal, lo cual permitiría además presentar los datos de manera geográfica y la elaboración de un mapa sobre moralidad tributaria.

c) Encuesta a realizar - Se elaboró tomando como modelos las metodologías para medir la Moral Tributaria y el análisis de los resultados obtenidos que fueron presentados en la 45ª Asamblea General del CIAT por los representantes de Italia, Ecuador, Uruguay y Francia, así como el trabajo de Victoria Giarrizzo y Juan Sebastián Sivori<sup>79</sup> sobre la inconsistencia de la moral tributaria en Argentina.

La encuesta que aplicamos fue respondida por 558 personas y es la que a continuación se muestra:

---

<sup>77</sup> Según los datos estadísticos de nuestra propia Universidad, disponibles en la dirección electrónica: [http://www.estadistica.unam.mx/series\\_inst/](http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/)

<sup>78</sup> Información disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

<sup>79</sup> GIARRIZZO, VICTORIA Y SIVORI, JUAN SEBASTIÁN, "La inconsistencia de la moral tributaria en Argentina: el caso de los moralistas evasores", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Revista Pecunia N° 10, 2010, Bs. As., Argentina, págs. 95-124.

## Encuesta de Moral Tributaria

Delegación/Municipio \_\_\_\_\_ Edad \_\_\_\_\_ Escolaridad \_\_\_\_\_  
 Afiliación a Seguridad Social \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Estado civil \_\_\_\_\_  
 Situación laboral \_\_\_\_\_ Esta registrado en el RFC \_\_\_\_\_

¿Con cuál de las siguientes posiciones está de acuerdo?

1. "El no pagar impuestos no se puede justificar en ningún caso"
2. "En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos"
3. "Es justificable no pagar impuestos en México"

¿Cree usted que cuando hay una situación difícil está bien pasar por encima de la ley? Sí  No

¿Qué tan común es en las personas...?

- |   | Sí es común              | No es común              |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. Pasarse un semáforo en rojo                                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. No pagar impuestos   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Comer en un restaurante y no pagar la cuenta                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. No entregar ticket o factura                                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Presentar declaraciones de impuestos con datos falsos          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Que los patrones no paguen aportaciones de SS de sus empleados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

¿Qué tan justificable es?

- |   | Justificable             | No justificable          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. Pasarse un semáforo en rojo                                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. No pagar impuestos   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Comer en un restaurante y no pagar la cuenta                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. No entregar ticket o factura                                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Presentar declaraciones de impuestos con datos falsos          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Que los patrones no paguen aportaciones de SS de sus empleados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

¿Qué tan común es en usted...?

- |  | Sí es común              | No es común              |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1. No devolver algún artículo prestado por un amigo            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Tirar basura en la calle                                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. No apoyar a grupos menos favorecidos                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. No devolver las pertenencias que alguien olvido o dejo caer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. No votar en elecciones                                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. No pagar sus deudas   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

¿Qué siente usted, si alguien en casa decide no pagar impuestos?

1. Indiferencia
2. Parte de culpa
3. Temor
4. Vergüenza
5. Satisfacción

¿Se debe denunciar a quien no pague?

1. Siempre
2. A veces
3. Nunca

En una escala del 1 al 5, donde 1 es muy en desacuerdo y 5 es muy de acuerdo,

¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes frases?

- |  | 1                        |                          |                          |                          | 5                        |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Impuesto es el dinero que se entrega al estado para la construcción de obras y la prestación de bienes y servicios. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Impuesto es el pago obligatorio que los individuos y las empresas deben hacer al Estado                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Impuesto es un pago que se realiza para satisfacer necesidades colectivas.  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Impuesto es el dinero que requiere el Estado para mantener funcionando programas de desarrollo                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Impuesto es la contribución que exige el Estado para mantenerse a sí mismo  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

¿Qué tan de acuerdo está sobre el cobro de impuestos en el país?

- | 1                        |                          |                          |                          |                          | 5                        |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

¿Cree Usted que en la actualidad se está cumpliendo en igual, menor o mayor forma con el pago de los impuestos?

¿Por qué cree que ahora se está cumpliendo más o menos que antes?

- 1. Hay más control
- 2. Es más fácil pagar los impuestos
- 3. Hay más conocimiento de cómo pagarlos
- 4. Hay más conciencia de cumplir con esta obligación
- 5. Otra

En caso de que sea otra, especifique:

---



---



---

De los siguientes servicios ¿Cuáles cree que ha mejorado a través del pago de impuestos?

- |                                 |                          |                           |                          |
|---------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1. Educación                    | <input type="checkbox"/> | 7. Energía                | <input type="checkbox"/> |
| 2. Salud                        | <input type="checkbox"/> | 8. Fomento de la Cultura  | <input type="checkbox"/> |
| 3. Vivienda                     | <input type="checkbox"/> | 9. Actividades Deportivas | <input type="checkbox"/> |
| 4. Seguridad                    | <input type="checkbox"/> | 10. Prestamos /Créditos   | <input type="checkbox"/> |
| 5. Carreteras                   | <input type="checkbox"/> | 11. Todos                 | <input type="checkbox"/> |
| 6. Conservación de areas verdes | <input type="checkbox"/> | 12. Ninguno               | <input type="checkbox"/> |

¿Las personas que pagan impuestos lo hacen por...?

- 1. Obligación ciudadana
- 2. Solidaridad con los demás
- 3. Evitar multas
- 4. Obligación laboral
- 5. Evitar clausuras
- 6. No tener problemas legales
- 7. Evitar ir a la cárcel

En caso de que sea otra, especifique:

---



---



---

Considerando los servicios públicos que brinda el Estado, diría usted que el pago de sus impuestos es...

1. Poco                       2. Razonable                       3. Mucho

¿Por qué considera eso?

¿Qué sanción debería recibir quien no paga impuestos?

- 1. Incautación de bienes
- 2. Clausura de Negocio
- 3. Multas
- 4. Cárcel
- 5. Inhabilitado del ejercicio independiente de la profesión

En caso de que sea otra, especifique:

---



---



---

¿Denunciaría usted a alguien que...?

- |                                |                          |                          |                          |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|                                | Sí                       | No                       | No Sé                    |
| 1. No paga impuestos           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. No entrega ticket o factura | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

En caso de que sea otra, especifique:

Las leyes fiscales han permitido...

- |   |                          |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | Sí                       | No                       | No Sé                    |
| 1. Reducir el número de evasores/elusores | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Que los ricos paguen más impuestos     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Considera que cumplir con sus obligaciones fiscales...

- 1. Es fácil y rápido
- 2. Requiere ayuda al ser lento y complicado

En su caso ¿Quién llena las formas fiscales para la declaración de sus impuestos?

- |                        |                          |                          |                          |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Usted Mismo         | <input type="checkbox"/> | 4. Contador              | <input type="checkbox"/> |
| 2. Amigo o Familiar    | <input type="checkbox"/> | 5. Empresa donde trabaja | <input type="checkbox"/> |
| 3. Tramitador o Gestor | <input type="checkbox"/> | 6. Asesor o Asistente    | <input type="checkbox"/> |

¿Cuáles son las mayores dificultades que se le presentan al declarar sus impuestos?

- |                                    |                          |                                       |                          |
|------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 1. Largas filas                    | <input type="checkbox"/> | 4. Recopilar los documentos           | <input type="checkbox"/> |
| 2. Pocas ventanillas               | <input type="checkbox"/> | 5. Dificultad para llenar formularios | <input type="checkbox"/> |
| 3. Desconocimiento de cuando pagar | <input type="checkbox"/> | 6. Tener que contratar a alguien más  | <input type="checkbox"/> |

¿Cree usted que comprar en el comercio informal está mal?

- 1. No
- 2. Más o menos
- 3. Si

Si al realizar un consumo, el comercio donde compra no le entrega el ticket ¿Lo pide?

- 1. Siempre
- 2. A veces
- 3. Nunca
- 4. Depende del comercio

¿Le parece importante pedir el ticket?

- 1. Sí, y por eso lo pido
- 2. Sí, pero no lo pido
- 3. Más o menos
- 4. No
- 5. No lo sé

Si no lo pide... ¿Por qué razón es?

---

---

---

¿Cree que pagar impuestos es una obligación?

- 1. Si
- 2. No
- 3. A veces
- 4. No sé

Cuando compra un producto y el comerciante no le entrega ticket,

¿Cree que eso es incorrecto?

¿Cree que está comprando en el comercio informal?

¿Cree que la evasión tributaria es algo incorrecto?

Sí

No

Si al realizar una compra de \$121 el comerciante le da a elegir entre: 1. Pagar \$121 y llevarse el ticket; 2. Pagar \$110 pero no llevar el ticket, ¿Qué elige?

- 1. Pagar 121 con ticket
- 2. Pagar 110 sin ticket

Cuando compra un producto en el comercio informal para pagar menos,

¿Piensa que está haciendo algo incorrecto?

Sí

No

¿Por qué compra(ría) en el comercio informal?

Para pagar menos

No sé que compro informalmente

Me da lo mismo

Porque otros evaden

Para castigar al Estado

Otra \_\_\_\_\_

Si sus ingresos aumentaran,  
¿Pagaría más sus impuestos?

Sí

No

Si tuviera los ingresos suficientes para mantener el estándar de vida que quisiera,  
¿Pagaría todos sus impuestos?

Si hubiera menos corrupción en el gobierno,  
¿Pagaría todos sus impuestos?

¿Tiene algún comentario? \_\_\_\_\_

**B. Resultado del análisis estadístico**

La moral tributaria significa hacer explícito el conjunto de valores que determina un adecuado comportamiento de los ciudadanos respecto a sus obligaciones con el Estado.<sup>80</sup> De allí que para tratar de identificar comportamientos morales en los tributos se consideró la primer pregunta, en la que se consultaba “¿Con cuál de las siguientes posiciones está de acuerdo?” y se los enfrentaba ante las opciones de: 1) “El no pagar impuestos no se puede justificar en ningún caso”, 2) “En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos” y 3) “Es justificable no pagar impuestos en México”. (Ver Gráfica 1 y Cuadro 1).



<b>Cuadro 1: Categoría Moral Tributaria</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
1. "El no pagar impuestos no se puede justificar en ningún caso"	217	39%
2. "En ciertas ocasiones se puede tener justificación para no pagar impuestos"	312	56%
3. "Es justificable no pagar impuestos en México"	25	4%
No sabe/No contestó	4	1%
<b>Total</b>	<b>558</b>	<b>100%</b>

<sup>80</sup> TIPKE, KLAUS, *Moral tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Op, cit., pág. 24.

Frente a esta pregunta que refleja la moral tributaria en el país se medirán el resto de factores, además, este enunciado es comparable a lo que se plantea en las *World Values Survey*<sup>81</sup>, en las que se evalúan las propensiones morales hacia el pago de impuestos y que son el proxy utilizado para identificar los niveles de moral tributaria en el ámbito internacional.

Se construye entonces una variable categórica en la que se identifican tres niveles:

1. A quienes responden “El no pagar impuestos no se puede justificar en ningún caso”, es decir el 39%, se le denomina categoría de ‘alta moral tributaria’.
2. A quienes responden “En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos”, que representan el 56%, se les denomina categoría de ‘media moral tributaria’.
3. Finalmente, al 4% que respondió “Es justificable no pagar impuestos en México”, se les denomina categoría de ‘baja moral tributaria’

En base a estas categorías, se establece un modelo ordenado que relaciona a la moral tributaria con los valores, la percepción social y económica, la reciprocidad, el riesgo, la facilidad de pago y el conocimiento del sistema tributario y finalmente, con las características socio-demográficas y socioeconómicas.

Los resultados de estas relaciones los expondremos a continuación, sin embargo, es importante mencionar que durante la etapa de depuración de los datos, se omitieron en algunas ocasiones las respuestas irrelevantes “no sabe/no contestó” y en algunos casos la categoría “otro(s)” y también hay que destacar que en ocasiones se admitió más de una respuesta, por lo que los porcentajes totales no siempre suman 100%, o bien, se excede la frecuencia máxima de 558.

---

<sup>81</sup> WORLD VALUES SURVEY - The World's most comprehensive investigation of Political and Sociocultural Change, *Modelo de encuesta para la ola de tiempo 2010-2012*, disponible en la página: [http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_136/files/WVS\\_2010-2014\\_Questionnaire\\_v2012-06.pdf](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_136/files/WVS_2010-2014_Questionnaire_v2012-06.pdf) Adicionalmente se encuentran disponibles también los archivos de datos de las encuestas en: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> Estos datos son importantes porque WVS realiza encuestas en varios países del mundo, especialmente en aquellos que son integrantes de la OCDE.

## a) Valores

En la mayoría de estudios sobre “cumplimiento tributario” y “evasión”, los principales determinantes en el comportamiento de los ciudadanos y los contribuyentes son las diferencias en sus instituciones, su Administración Tributaria, sus actitudes con respecto al gobierno, entre otras. Sin embargo, poco se ha discutido sobre la inclusión de los valores y la cultura como posibles determinantes del pago de los impuestos. Esto sucede principalmente porque la cultura y los valores son difíciles de medir y están relacionados con las *«ideas, creencias, modelos de percepción y estructuras mentales que se encuentran en el cerebro de cada individuo [...] y que pueden ser aprendidas de otros a través de la imitación, observación, interacción o discusión»*.<sup>82</sup>

La finalidad de este primer módulo, es analizar la relación de la evasión con temas como la cultura, las normas sociales, los sentimientos morales y los valores, individuales y colectivos, que se pueden presentar en una sociedad. Hay conductas relacionadas con la honestidad y honradez, el patriotismo, la sociabilidad, el respeto, y a su vez, con aspectos como la culpa, la vergüenza, la indiferencia o el miedo.

Respecto a los valores, Max Scheler afirma que:

*[...] son, como puras cualidades, refractarios a la medición. Lo mismo que los ‘puros fenómenos de color y sonido’, que, no obstante, son mensurables indirectamente merced a sus ‘depositarios’ y la cantidad de estos (por mediación de los fenómenos de la luz y sonido, así por su relación con la extensión y espacialidad). Así pueden tornarse ‘indirectamente’ mensurables los valores de ‘la misma’ modalidad al ser medidos sus depositarios, de modo que la magnitud de éstos, al incluir una diversidad apreciable de valor, es utilizada como unidad de medida y es designada como un ‘símbolo’ determinado ‘de valor’. Luego, cuando se cuentan y tratan numéricamente estos ‘símbolos’, se origina una medición indirecta del valor.*<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> BEDOYA, ANDREA Y VÁSCONEZ, BYRON, “Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador”, en *Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, N° 5, Segundo Semestre, 2010, Ecuador, pág. 110.

<sup>83</sup> SCHELER, MAX, *Ética: nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*, Traducción de Hilario Rodríguez Sanz, Caparrós Editores, Madrid, España, 2001, pág. 173.



Así, los valores pueden tener polaridad en cuanto a si son positivos o negativos (Scheler los trata como agradables o desagradables), y jerarquía en cuando son superiores o inferiores, de ahí que a través de las respuestas de los encuestados, es posible identificar tendencias que podrían darse frente al cumplimiento tributario. Por ejemplo, se esperaría que quienes se consideren menos honestos o suelen actuar de forma deshonestas, sean más propensos a caer en la evasión, lo que en términos de moral tributaria, reflejaría una 'baja moral'.

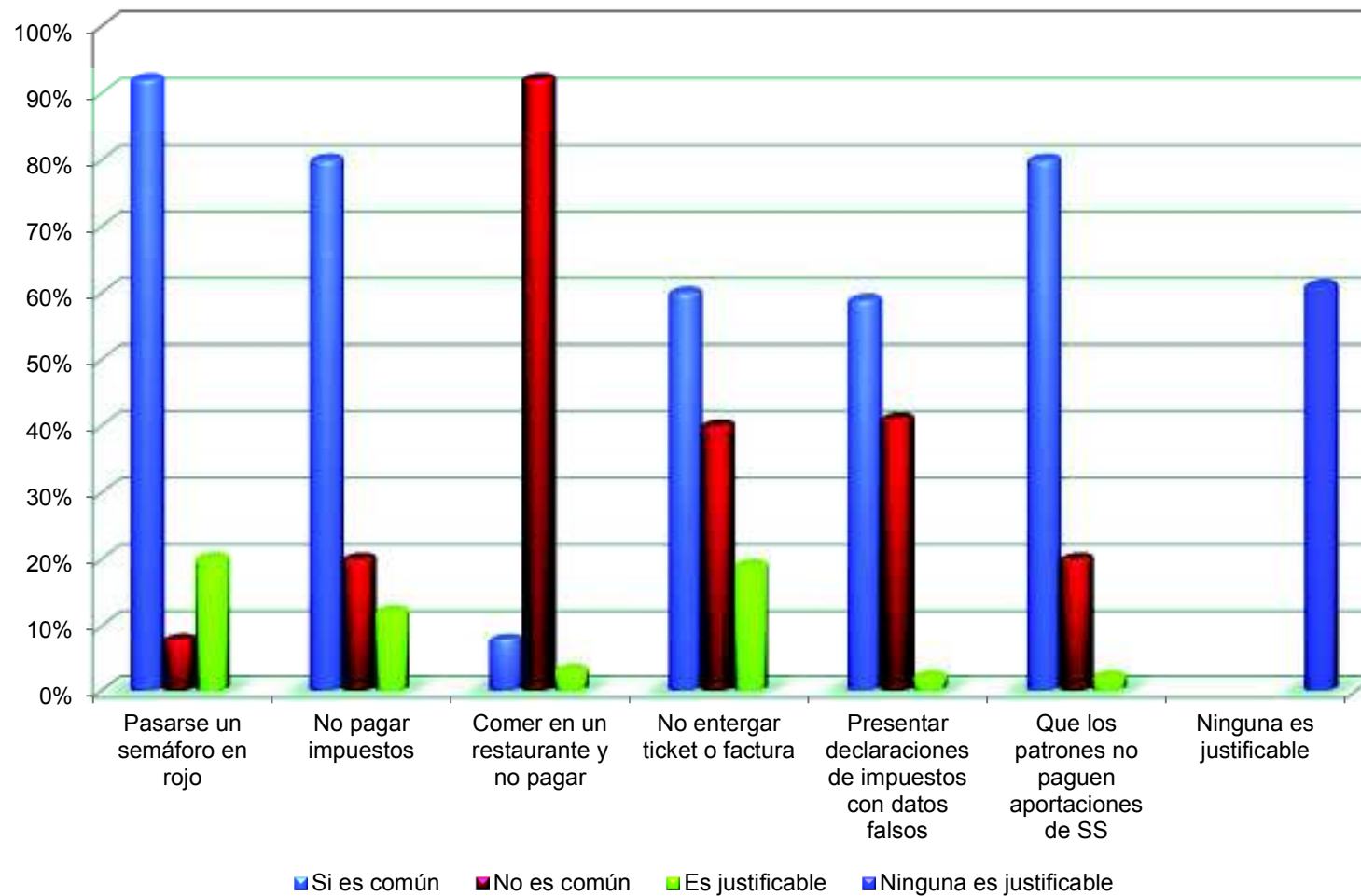
Este bloque inicia con la pregunta “¿Cree usted que cuando hay una situación difícil está bien pasar por encima de la ley?”, con esto intentamos comprender la propensión de los encuestados hacia el cumplimiento (*Ver Gráfica 2*).

Posteriormente, se coloca a los encuestados en el papel de observadores de los demás y se pregunta “¿Qué tan común es en las personas tener conductas como: pasarse un semáforo en rojo, no pagar impuestos, comer en un restaurante y no pagar la cuenta, no entregar ticket o factura, presentar declaraciones de impuestos con datos falsos, que los patrones no paguen aportaciones de SS de sus empleados?” y finalmente se pregunta “¿Qué tan justificable es cometer estas acciones?” (*Ver Gráfica 3 y Cuadro 2*).



**Gráfica 3**

*¿Qué tan común es en las personas?*



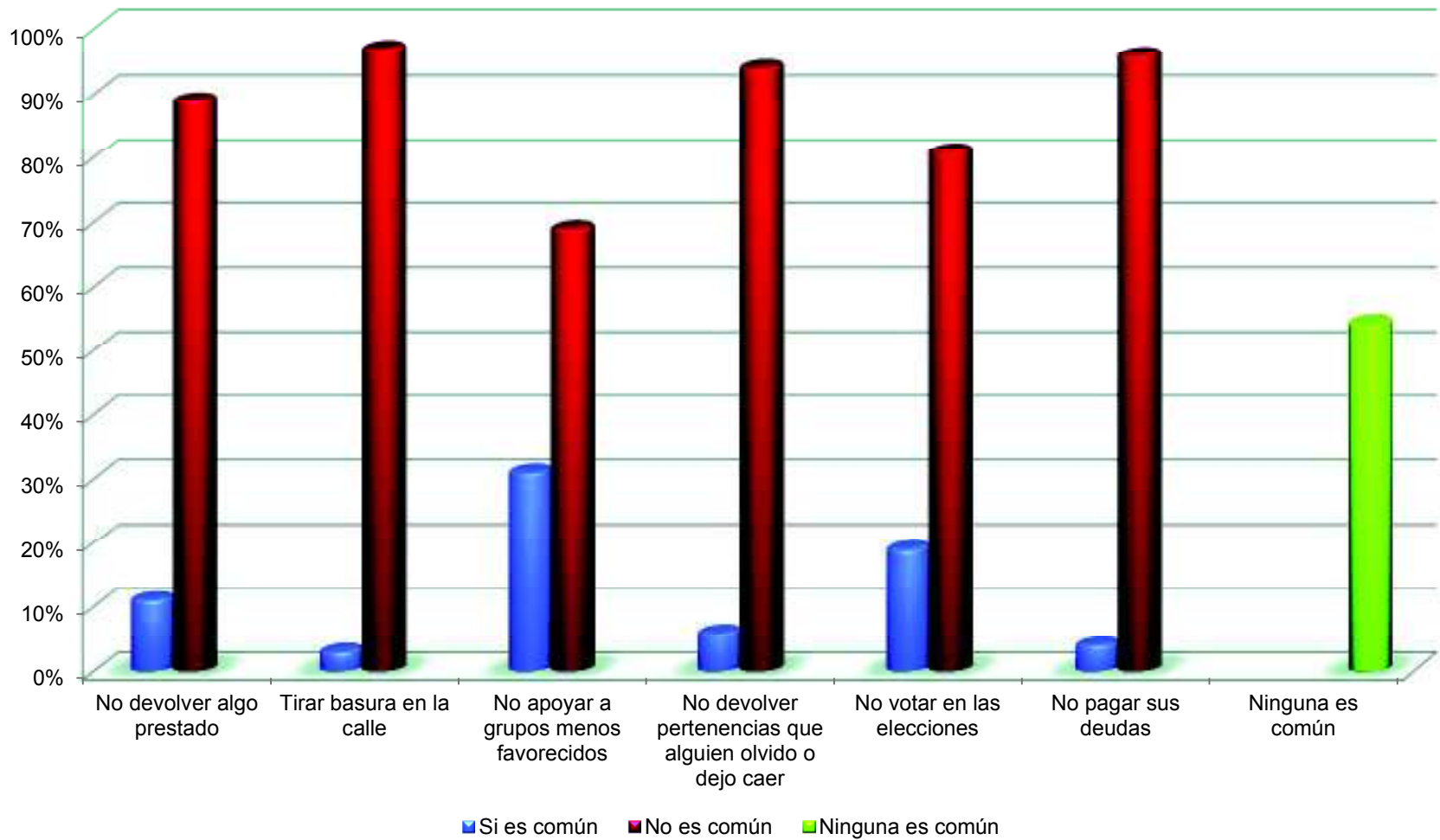
<b>Cuadro 2: ¿Qué tan común es en las personas?</b>						
<b>Acción evaluada</b>	<b>Si es común</b>	<b>No es común</b>	<b>% Si</b>	<b>% No</b>	<b>Es justificable</b>	<b>% justificable</b>
Pasarse un semáforo en rojo	512	46	92%	8%	112	20%
No pagar impuestos	449	109	80%	20%	69	12%
Comer en un restaurante y no pagar	43	515	8%	92%	17	3%
No entregar ticket o factura	334	224	60%	40%	105	19%
Presentar declaraciones de impuestos con datos falsos	331	227	59%	41%	11	2%
Que los patrones no paguen aportaciones de SS	447	111	80%	20%	13	2%

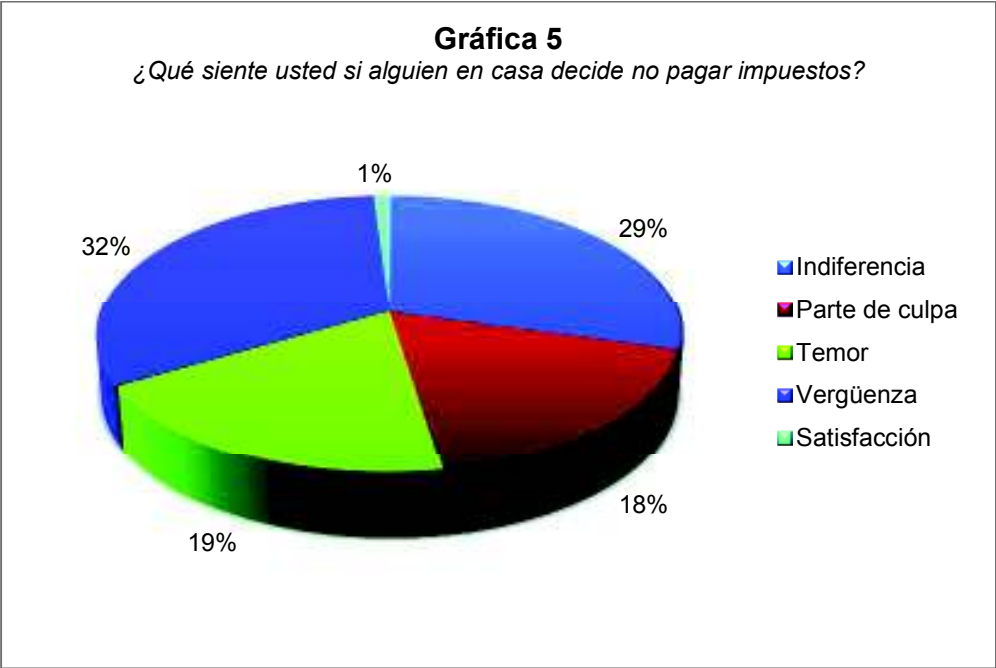
Aunque el 61% de los encuestados afirman que estas acciones no son justificables, se observa que sí es común que se incurra en estas conductas, siendo la más común “Pasarse un semáforo en rojo” con 92%, por otra parte, para medir las acciones personales se preguntó a cada uno de los encuestados ¿qué tan común es en usted? y se dio la siguiente lista de actividades: no devolver algún artículo prestado por un amigo, tirar basura en la calle, no apoyar a grupos menos favorecidos, no devolver las pertenencias que alguien olvido o dejo caer, no votar en las elecciones y no pagar las deudas. No es sorprendente que más del 50% digan que nunca realizan estas acciones, puesto que lo que se percibe moralmente como inadecuado o incorrecto tiene un alto componente de ocultamiento para evitar ser juzgado. (Ver Gráfica 4).

Finalmente se efectuaron dos preguntas en las que se confrontan los juicios morales individuales frente a los juicios morales colectivos “¿Qué siente usted si alguien en casa decide no pagar impuestos?” (Ver Gráfica 5) y “¿Se debe denunciar a quien no pague?” (Ver Gráfica 6), estas preguntas están relacionadas con la influencia del comportamiento de los otros sobre las conductas de cumplimiento individuales, las respuestas a ellas nos permiten identificar las percepciones de valores y las normas sociales como factores potencialmente significativos en la definición de la moral. En este sentido, se consideran como variables importantes las que se relacionan con la honestidad y la capacidad que poseen las personas para fijar umbrales entre lo correcto-justificable y lo incorrecto-injustificable.

**Gráfica 4**

*¿Qué tan común es en usted...?*





Aunque hay más preguntas relacionadas al tema, las reservaremos para el momento en que haya que analizar las inconsistencias de la moral tributaria en los contribuyentes.

## b) Corresponsabilidad del Estado y reciprocidad

Uno de los factores asociados con el nivel de moral tributaria es la confianza de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, la credibilidad en las acciones que este realiza con los ingresos frutos de los impuestos. Las personas perciben su relación con el Estado, no solo desde el punto de vista de la coerción, sino también del intercambio bajo la premisa de que los impuestos corresponden a un pago por los bienes y servicios que otorga el Estado a la sociedad.

De esta manera, cuando los bienes y servicios que el Estado provee a la sociedad se ven como los deseados, y las decisiones políticas sobre los mismos son transparentes y justas, el cumplimiento debe tender a ser mayor. De ahí que si todos los ciudadanos perciben que sus intereses están adecuadamente representados en instituciones políticas y además reciben una adecuada combinación de bienes y servicios públicos, aumentarán su disposición a pagar.

*Los resultados experimentales [...] apoyan la hipótesis de que el cumplimiento tributario aumenta con las percepciones individuales de que el sistema tributario es justo y que además, el gobierno está proporcionando bienes y servicios valorados con los ingresos. Podemos definir la moral tributaria como la motivación intrínseca para pagar los impuestos surgida de la obligación moral de pagar impuestos o de la creencia de contribuir a la sociedad mediante el pago de impuestos. En la medida en que la confianza en el intercambio fiscal contribuye a la norma social de pagar impuestos, estas normas son una causa próxima de mayor cumplimiento.*<sup>84</sup>

En este módulo se examinó la apreciación de los hogares sobre el uso de los impuestos y el funcionamiento general del sistema tributario. Como primer parámetro pedimos que se evaluaran algunas frases relacionadas con el destino de

---

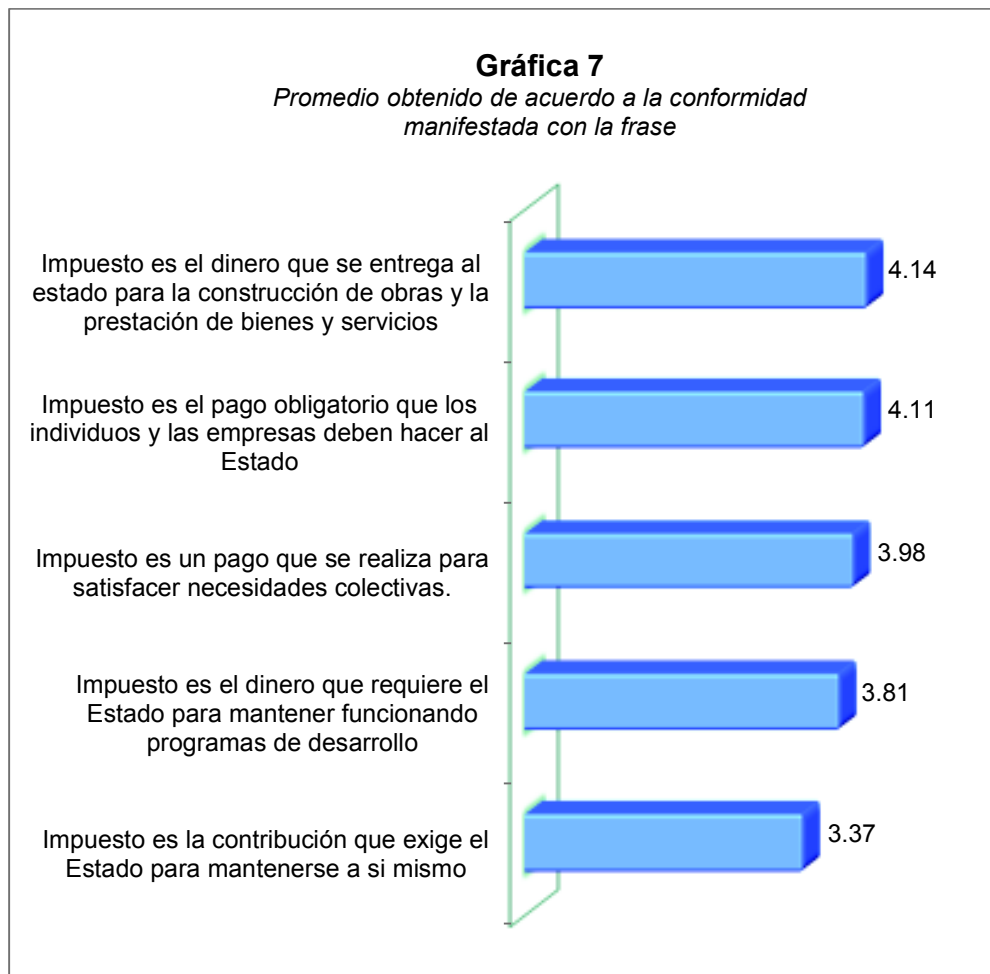
<sup>84</sup> CUMMINGS, RONALD G., et al., *Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence*, 2005, pág. 4, disponible en: <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/botswana.pdf>

El texto original se encuentra en inglés y es el que a continuación se transcribe:

*The experimental and survey results reported in this paper provide support for the hypothesis that tax compliance increases with individual perceptions that the tax system is fair and that the government is providing valued goods and services with the revenues. We may define tax morale as the intrinsic motivation to pay taxes arising from the moral obligation to pay taxes or the belief in contributing to society by paying taxes. To the extent that the trust in the fiscal Exchange contributes to the social norm of paying taxes, these norms are a proximate cause of higher compliance.*

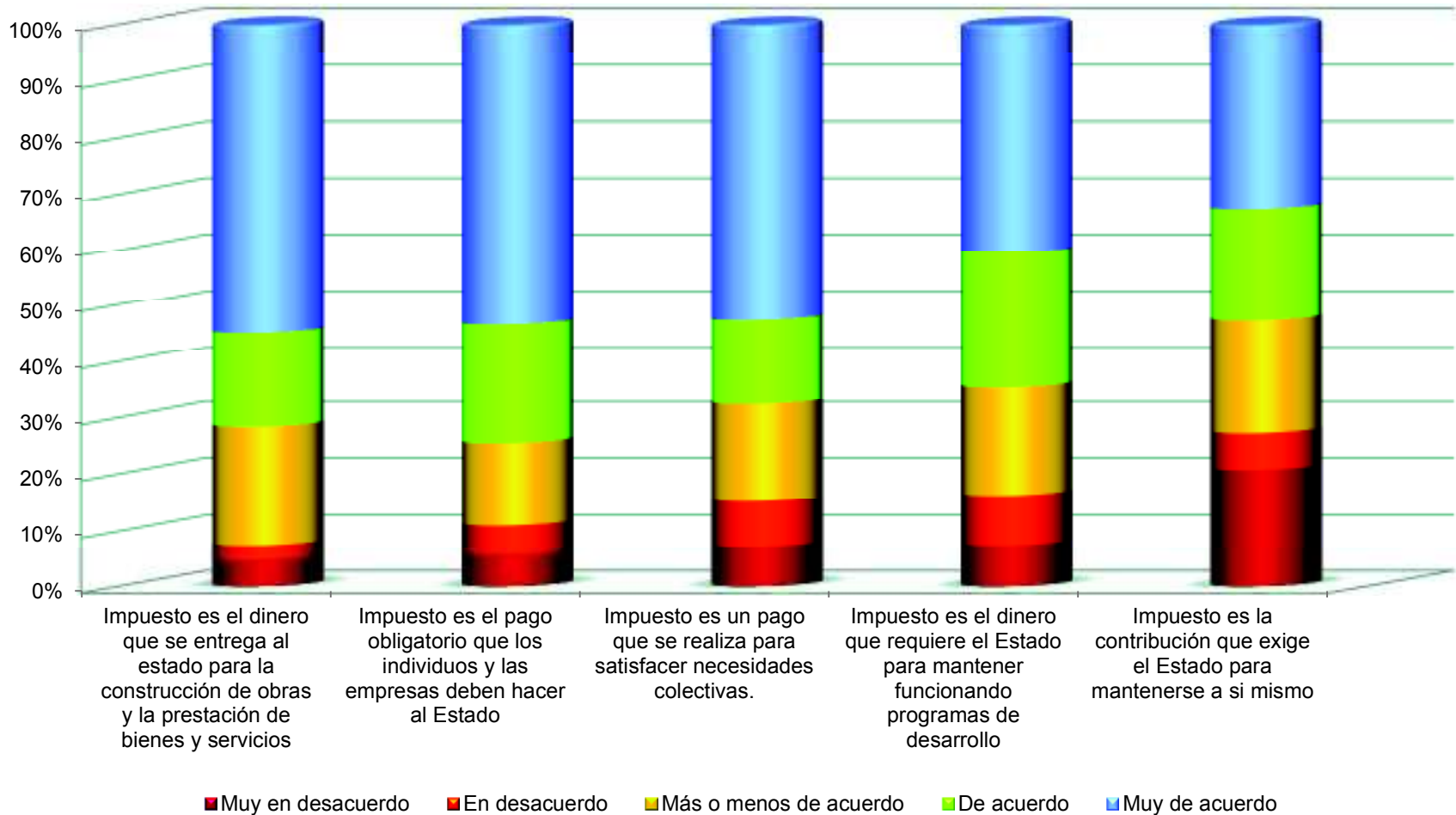
los impuestos, pidiendo que las calificaran en una escala del 1 al 5, dónde 5 representa 'muy de acuerdo'. (Ver Cuadro 3 y Gráficas 7 y 8).

<b>Cuadro 3: ¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes frases?</b>						
<b>Frase</b>	<b>Frecuencia</b>					<b>Prom.</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
Impuesto es el dinero que se entrega al estado para la construcción de obras y la prestación de bienes y servicios	25	17	117	93	306	4.14
Impuesto es el pago obligatorio que los individuos y las empresas deben hacer al Estado	30	31	83	116	298	4.11
Impuesto es un pago que se realiza para satisfacer necesidades colectivas.	41	43	96	84	294	3.98
Impuesto es el dinero que requiere el Estado para mantener funcionando programas de desarrollo	42	49	108	133	226	3.81
Impuesto es la contribución que exige el Estado para mantenerse a sí mismo	115	38	111	109	185	3.37



**Gráfica 8**

*¿Qué tan de acuerdo estas con las siguientes frases?*





Es claro que lo que más relacionan las personas es el destino de los impuestos para provisión de bienes y servicios públicos (4.14), el 72% de los encuestados se mostraron 'de acuerdo' o 'muy de acuerdo' con la idea de que los impuestos deben permitir que las personas tengan acceso a bienes y servicios públicos. Veamos ahora la percepción sobre servicios públicos. (Ver Gráfica 9 y Cuadro 4).

La política fiscal requiere un alto nivel de capital social, pues si la gente cree que los demás son honestos, su voluntad de pagar impuestos aumenta; por el contrario, si está consciente de la evasión de los otros miembros de la sociedad o del gobierno, su moral fiscal disminuye. La indisciplina fiscal sería entonces ocasionada, entre otras causas, por la percepción de un sistema tributario injusto, corrupción, falta de transparencia en el gasto y el efecto contagio cuando existe una determinada actitud compartida por el resto de la sociedad, al respecto, Benno Torgler afirma que:

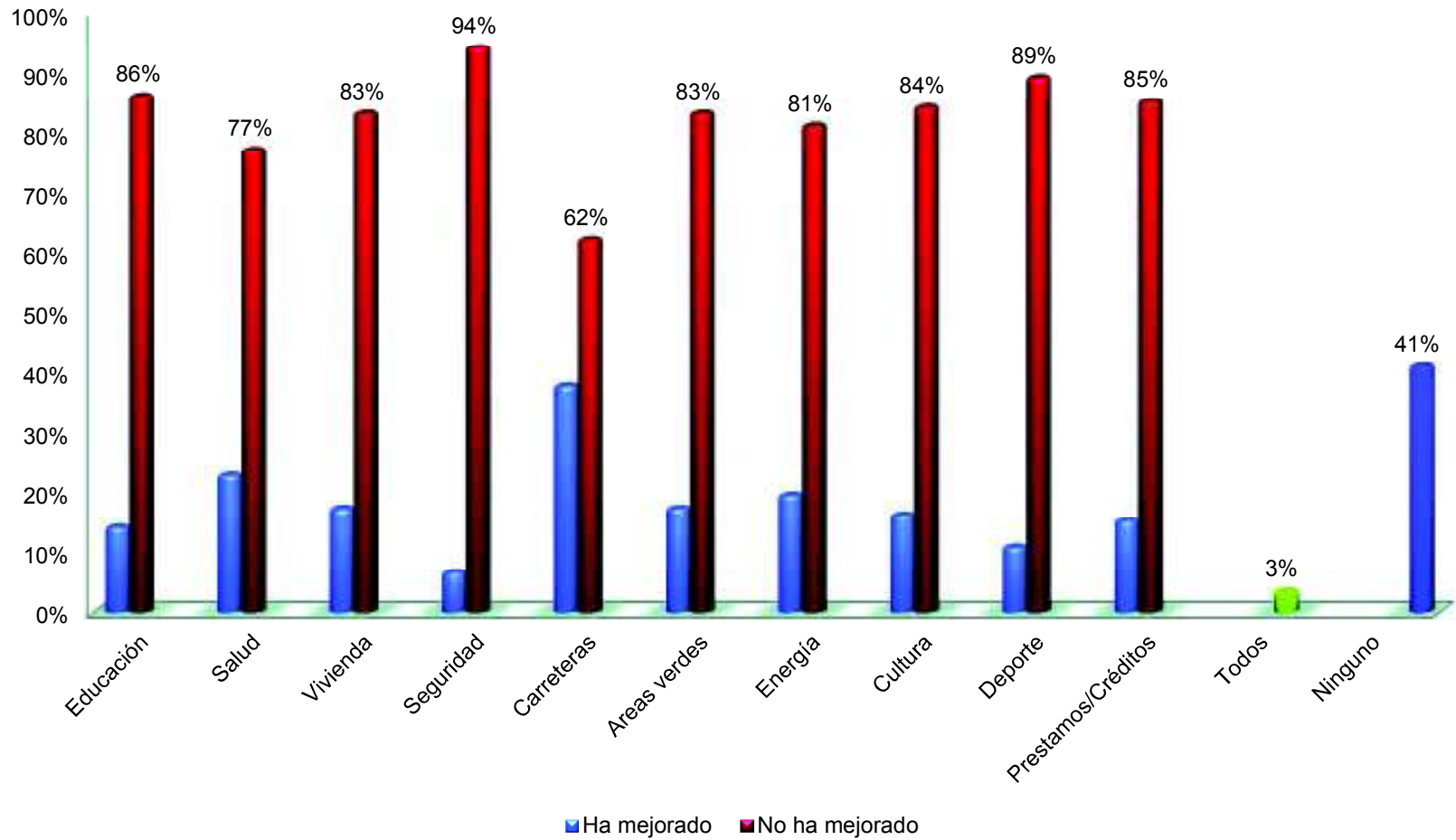
*Los gobiernos y la administración tributaria tienen que crear confianza en su credibilidad y su capacidad para proporcionar los beneficios prometidos por los impuestos. La relación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, visto como una relación contractual o contrato psicológico, implica fuertes lazos emocionales y lealtades. Dicho contrato psicológico tributario se puede mantener mediante acciones positivas, basadas en la confianza. Si estas normas dan buenos resultados y los contribuyentes toman sus decisiones para cumplir con los impuestos de acuerdo con las experiencias del pasado, el capital social asociado con el pago de impuestos puede ser creado o mantenido. Dicho capital social puede reducir los costes de funcionamiento del gobierno<sup>85</sup>.*

---

<sup>85</sup> TORGLER, BENNO, "Tax Morale in Latin America", en *Public Choice*, Vol. 122, No. 1/2, Editorial Springer, EE.UU., Enero de 2005, pág. 156. La traducción es mía, el texto original es el siguiente: *The governments and the tax administration have to create confidence in their credibility and their capacity to deliver promised returns for taxes. The relationship between taxpayers and tax authorities, seen as a relational contract or psychological contract, involves strong emotional ties and loyalties. Such a psychological tax contract can be maintained by positive actions, based on trust. If such rules yield good results and taxpayers make their decisions to comply with taxation according to past experiences, social capital associated with paying taxes can be created or maintained. Such a social capital stock can reduce the costs of running the government.*

### Gráfica 9

De los siguientes servicios.  
¿Cuáles cree que han mejorado a través del pago de impuestos?



<b>Cuadro 4: De los siguientes servicios. ¿Cuáles cree que han mejorado a través del pago de impuestos?</b>				
<b>Servicio brindado</b>	<b>Frecuencia</b>		<b>Porcentaje</b>	
	<b>Si mejoró</b>	<b>No mejoró</b>	<b>Si mejoró</b>	<b>No mejoró</b>
Educación	78	480	14%	86%
Salud	128	430	23%	77%
Vivienda	95	463	17%	83%
Seguridad	33	525	6%	94%
Carreteras	212	346	38%	62%
Conservación de áreas verdes	96	462	17%	83%
Energía	106	452	19%	81%
Fomento a la Cultura	89	469	16%	84%
Actividades deportivas	61	497	11%	89%
Prestamos/Créditos	84	474	15%	85%

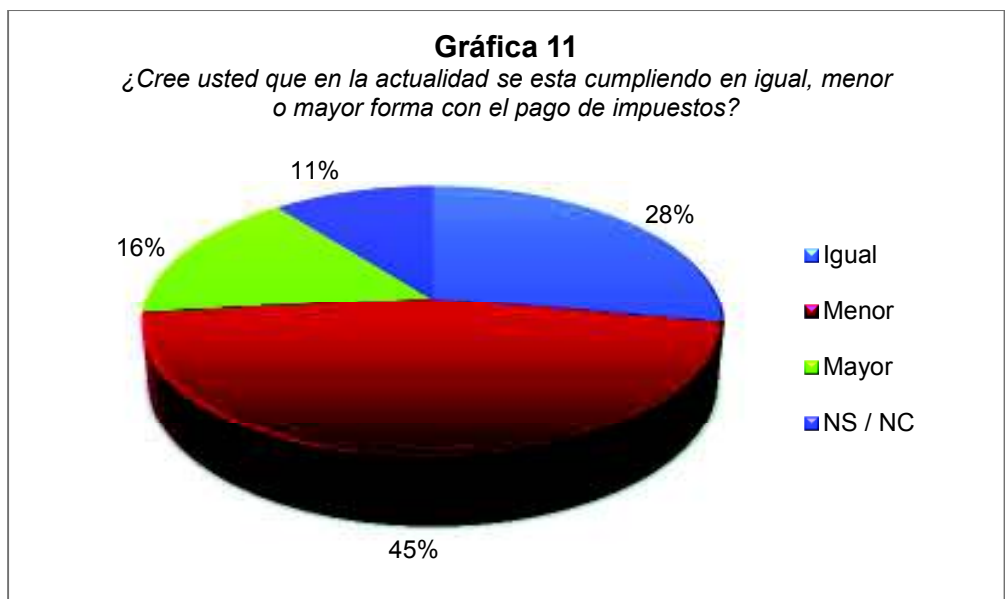
Adicionalmente, se hizo la siguiente pregunta: Considerando los servicios públicos que brinda el Estado, diría usted que ¿el pago de sus impuestos es... poco, razonable o mucho? (Ver Gráfica 10).

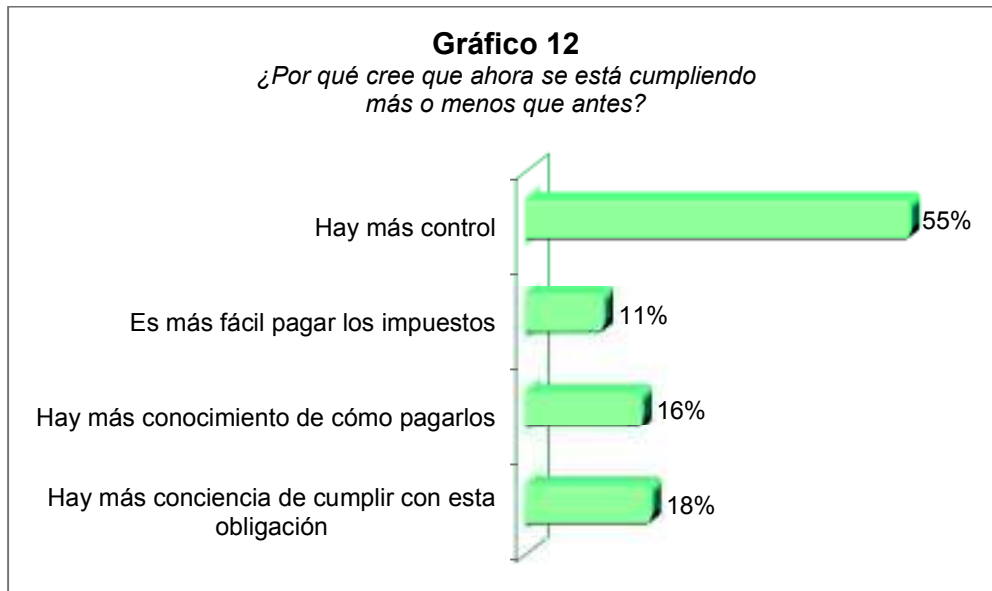


Además se les dio la oportunidad de señalar porque consideraban eso, siendo las respuestas más recurrentes: deficiencia de los propios servicios, corrupción, falta de equidad, mala administración de los recursos por parte de los funcionarios públicos.

De acuerdo a los resultados de la encuesta, un 28% actualmente percibe que el nivel de cumplimiento de la sociedad frente al pago de impuestos es igual, el 16% consideran que existe un mayor cumplimiento y el 45% considera que es menor, (Ver Gráfica 11).

Además, a las personas que contestaron que el cumplimiento era mayor, se les preguntó porque consideraban eso, y a las que contestaron que era menor, se les permitió explicar la razón por la que pensaban así, respecto a las primeras la mayoría (55%) consideraba que había aumentado por parte de la Administración Tributaria, y eso aumentaba el cumplimiento, seguidas de las que opinaban que hay más conciencia de cumplir con esta obligación (18%) y de las que consideraban que hay más conocimiento de cómo pagarlos (16%), finalmente, las que consideraron que ahora es más fácil pagar impuestos (sólo el 11%), (Ver Gráfica 12). Por otra parte, las personas que consideraron que el cumplimiento era menor, mencionaron razones como la subocupación y el comercio informal, la evasión fiscal, la elusión fiscal, el trato inadecuado hacia el contribuyente, los beneficios que se otorga a los morosos, la evidente corrupción del gobierno, los beneficios a muchas personas morales que son percibidos como indebidos, la injusticia en las leyes fiscales, inconformidad con las políticas públicas, la falta de empleo, la actual situación económica del país, la carga excesiva que los impuestos pueden representar para algunos sectores de la población y la falta de equidad.





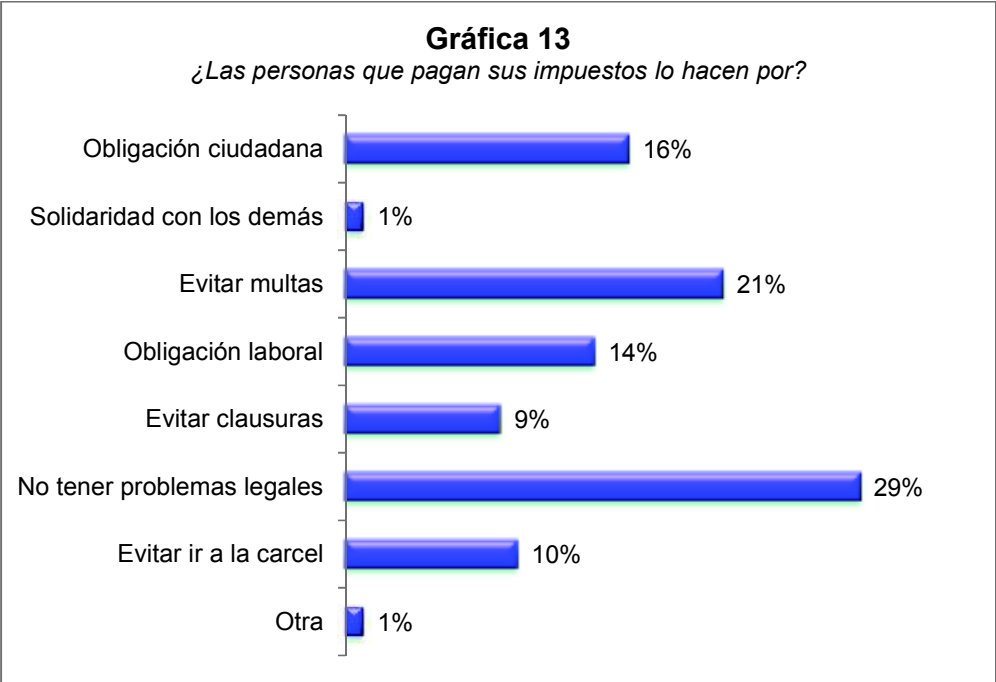
c) Riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario

Los estudios efectuados<sup>86</sup> sobre cómo influyen las normas sociales y morales en el cumplimiento tributario, en la mayoría de los casos concluyen que al existir una gestión transparente de las Administraciones Tributarias y una normativa clara y simple, es más fácil generar acciones colectivas encaminadas a un mayor cumplimiento.

Sin embargo, si bien la evasión tributaria y el fraude fiscal son temas ampliamente discutidos dentro y fuera de la administración pública, existen pocos estudios que correlacionen directamente la evasión y el fraude con la moral tributaria.

Los resultados de la encuesta permiten identificar algunas percepciones respecto del cumplimiento, en base a las que es posible establecer una aproximación a las categorías identificadas anteriormente como 'alta', 'media' o 'baja' moral tributaria. La siguiente pregunta a evaluar es "¿Las personas que pagan sus impuestos lo hacen por?". Y aquí me parece importante resaltar que de las personas que señalaron otra razón (1% es decir, 6 personas), 5 de ellas mencionaron el nacionalismo o el amor a su patria. (Ver Gráfica 13).

<sup>86</sup> Cfr. TORGLER, BENNO, *Tax Morale in Latin America*, Op. cit., y CUMMINGS, RONALD G., et al., *Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence*, Op cit.



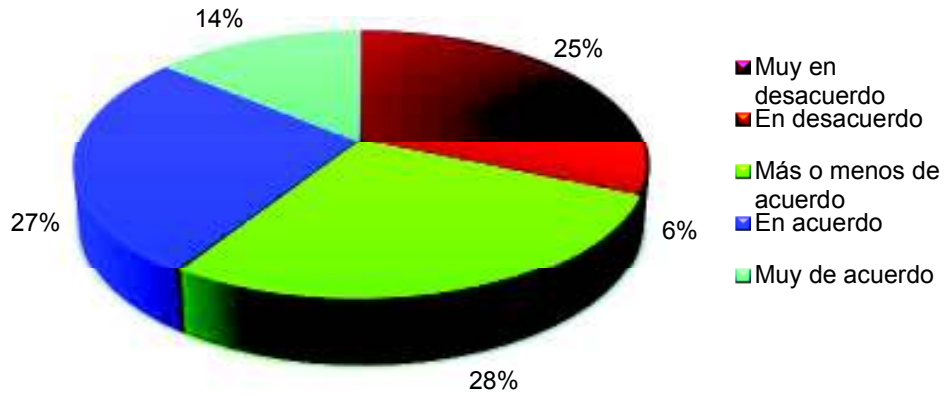
Después, se les preguntó “¿Qué tan de acuerdo está sobre el cobro de impuestos en el país?”, pregunta que fue calificada en una escala de 1 a 5, en la que 1 ‘representaba muy en desacuerdo’ y 5 ‘muy de acuerdo’, en este caso solo el 41% está ‘de acuerdo’ o ‘muy de acuerdo’ con el cobro de impuestos, mientras que 31% se encuentra ‘en desacuerdo’ o ‘muy en desacuerdo’, y el 28% restante se muestra ‘más o menos de acuerdo’. (Ver Gráfica 14)

En la siguiente parte de la encuesta, un 65% del total concuerda en que la sanción para quienes no pagan impuestos deberían ser multas, el 15% las clausuras y un 13% señala la cárcel como sanción. Este último dato es llamativo, pues los ciudadanos parecen mostrar cierta tendencia a aceptar sanciones más severas. (Ver Gráfica 15).

Del mismo modo se consultó sobre la disposición a denunciar en caso de que las personas no declaren y no entreguen factura. Un 38% no denunciarían a alguien que no declara, mientras que el 57% si denunciaría a quien no entregue factura. Podemos aseverar, que las personas han internalizado más la conducta de emitir facturas que la de declarar impuestos. (Ver Gráfica 16).

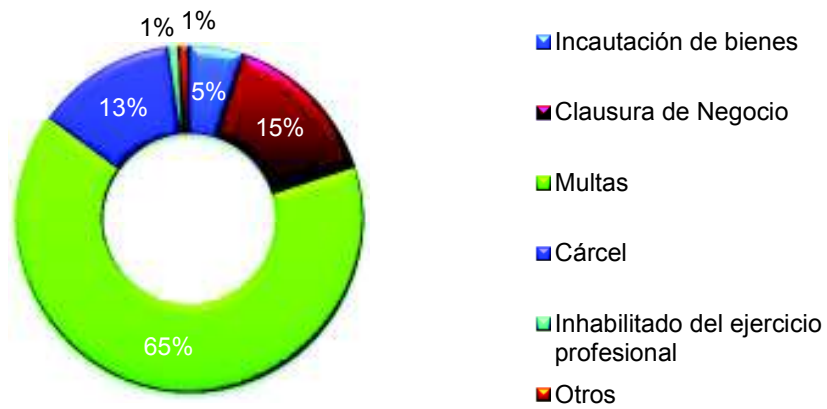
**Gráfica 14**

*¿Qué tan de acuerdo está sobre el cobro de impuestos en el país?*



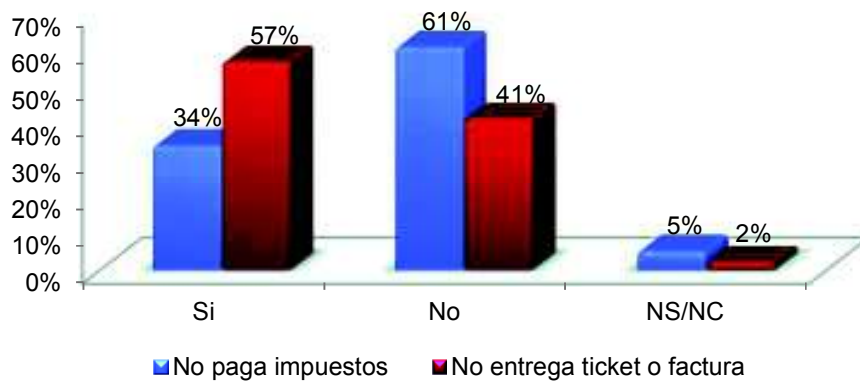
**Gráfica 15**

*¿Qué sanción debería recibir quien no paga impuestos?*



**Gráfica 16**

*¿Denunciaría usted a alguien que...?*



También se preguntó a todos los encuestados su percepción sobre los cambios legales y sus efectos, y se observó que los cambios legales han generado una mayor recaudación, pero no confían en que se cumpla con la equidad. Un 57% afirma que los cambios legales han logrado reducir el número de personas y empresas que no pagan sus impuestos, pero sólo el 16% afirma que los cambios han hecho que quienes tienen mayores ingresos tributen más. (Ver Gráfica 17).



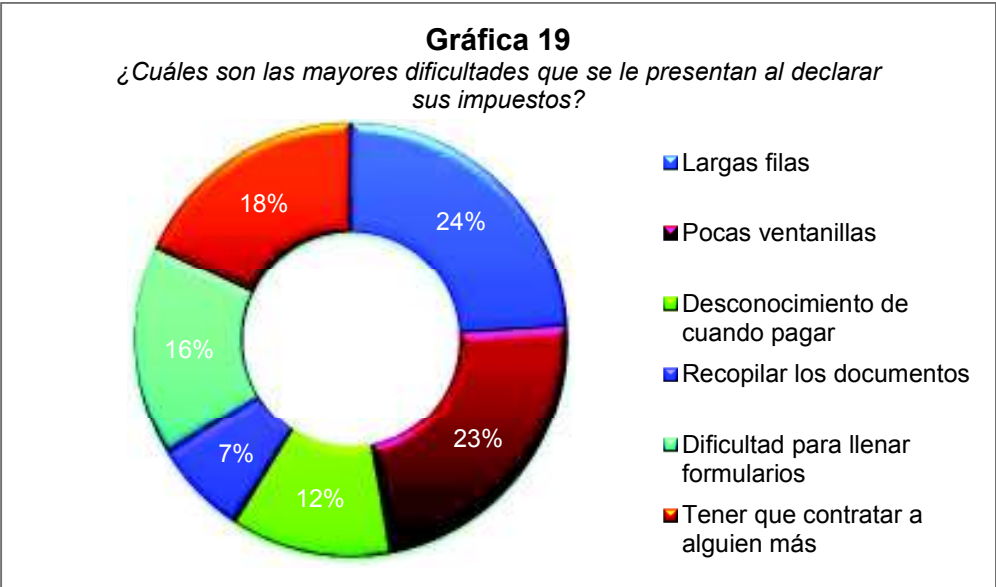
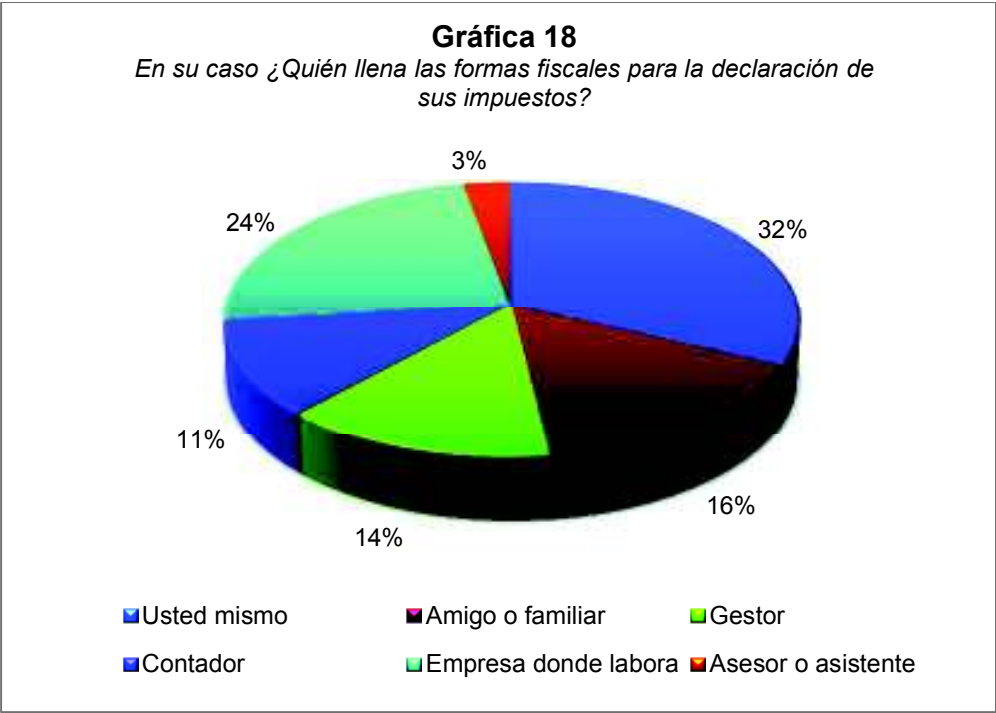
*Dentro de estos factores, también se evaluaron los denominados costos del cumplimiento, Un sistema tributario óptimo debe ser simple y fácil de entender. La presión fiscal indirecta, entendida como los costos en los que incurre el contribuyente para cumplir sus obligaciones tributarias, pueden ser un factor que determine el cumplimiento. Del mismo modo, la complejidad del sistema tributario o la normativa, puede resultar en incumplimientos no intencionales, o reducir los costos morales de evadir, generando costos para quienes si pagan. De acuerdo a que tan alta se perciba la complejidad, existirá una más alta o más baja moral tributaria y por tanto se incrementará o reducirá el cumplimiento.<sup>87</sup>*

Del 100% de los encuestados, 39% declararon no estar dados de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, por lo que no se les preguntó sobre costos de

<sup>87</sup> Cfr. BEDOYA, ANDREA Y VÁSQUEZ, BYRON, "Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador", en *Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, N° 5, Segundo Semestre, 2010, Ecuador, pág. 118.



cumplimiento, del 61% restante, 32% llena sus propias declaraciones, mientras que todos los demás reciben ayuda para hacerlo, el 29% no encuentra dificultad alguna para pagar, sin embargo, 47% indica que su principal dificultad son las largas filas para pagar y la escasez de ventanillas. (Ver Gráficas 18 y 19).



d) Factores socioeconómicos y demográficos.

«Los factores socio-demográficos son importantes determinantes del comportamiento y también en lo que se refiere a la moral tributaria.»<sup>88</sup> Esta categoría describe el perfil de los encuestados: edad, nivel de educación, estrato económico, actividad económica. Al realizar la encuesta se intentó en todo momento mantener proporcional el número de encuestados para evitar sesgos.<sup>89</sup>

En la distribución de género, por ejemplo, se encuestaron a 278 hombres y 280 mujeres, que son 49.82% de hombres y 50.17% de mujeres.

De acuerdo con la distribución de la muestra, 41% pertenecen a un estrato socioeconómico bajo, 52% al nivel medio y 7% al estrato socioeconómico alto.<sup>90</sup>

Igualmente, del total de la muestra, sólo el 42% manifiesta tener algún grado de educación medio superior o superior, 32% cuenta con algún grado de educación secundaria y el 26% cuenta únicamente con la educación primaria.

Respecto a la situación laboral, 27% se presenta como trabajador no remunerado, 21% son empleados públicos, 33% de empleados privados y 19% desempleados, es decir, 46% no recibe salario alguno mientras que el 54% restante si lo recibe.

Para encuestas posteriores, sería conveniente que en este factor se tomaran en cuenta otros factores relevantes además de los ya mencionados, tales como el lugar de realización de la encuesta, su posición en el hogar, el tipo de contribuyente que es, además podría agruparse la edad por rangos y en la situación laboral debería agregarse a las personas que laboran por cuenta propia, ya que según estudios anteriores, las personas que integren este grupo tienen una moral tributaria más baja que los que trabajan en relación de dependencia.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> TORGLER, BENNO, *Tax Morale in Latin America*, Op. cit., pág. 162.

<sup>89</sup> Si bien es fácil evitar el sesgo en cuestiones como el género y la edad, es más difícil lograrlo en aspectos como la situación laboral y la escolaridad, a pesar de esta circunstancia, espero que de haberse producido algún sesgo, este no sea significativo dentro de los resultados presentados.

<sup>90</sup> Para estudios posteriores, se debe considerar este dato como una estadística predeterminada con la que hay que cumplir y guiarse por las cifras del INEGI.

<sup>91</sup> Cfr. TORGLER, BENNO, *Tax Morale in Latin America*, Op. cit., pág. 157.

### 3. Conclusiones del estudio

Los estudios sobre moral tributaria (especialmente los dos que hemos citado con anterioridad en este trabajo), demuestran que los valores, los sentimientos morales, la reciprocidad en la relación Estado-ciudadano y los factores socio-demográficos; además del riesgo y la facilidad de pago, son importantes determinantes en las decisiones de cumplimiento tributario.

Lo que seguiría a continuación sería integrar una ‘función probit’<sup>92</sup> de acuerdo a los apartados anteriores:

$$MT = f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4) = \theta_1 + \theta_2 + \theta_3 + \theta_4$$

Sin embargo, al no lograr que el tamaño de la muestra sea representativo, no consideramos conveniente realizar el modelo, porque los resultados no serían concluyentes para poder agregarse a la fórmula de Allingham y Sandmo, se debe considerar tomar como base esta encuesta, ampliarse donde presenta deficiencias, cumplir con el objetivo de aplicarla a toda la población necesaria para cubrir la muestra representativa, además, sería conveniente que se aplicara por olas de tiempo, para evitar así que algún suceso social afecte los resultados de forma irreversible.

A pesar de que no se construirá el probit, se consideraran los resultados de esta etapa para exponer los problemas que son una tendencia evidente y proponer alternativas de solución, para evidenciar estos problemas analizaremos en el siguiente apartado las inconsistencias que se presentaron al momento de realizar esta encuesta y se contrastará además la moral manifestada y la moral efectiva de las personas que las respondieron.

---

<sup>92</sup> En probabilidad y estadística se llama función probit a la inversa de la función de distribución o función cuantil asociada con la distribución normal estándar. La función tiene aplicaciones en gráficos estadísticos exploratorios y modelos probit.

## II. Inconsistencias de la Moral Tributaria de los Contribuyentes

*«Aquel que no usa su moralidad sino como si fuera su mejor ropaje, estaría mejor desnudo.»*

*Gibran Khalil Gibran*<sup>93</sup>

### 1. Los moralistas evasores

Sabemos que el cumplimiento fiscal es un deber ciudadano y suele ser entendido de esa forma en la mayoría de las economías modernas, sin embargo, el comportamiento frente al sistema tributario no siempre concuerda con lo señalado por la norma, lo que da como resultado la existencia de evasión tributaria.

Una de las cuestiones que se plantean cuando se explora la evasión en los países con niveles sustanciales de incumplimiento tributario, es cuál es el grado de moral tributaria en esa sociedad, surgiendo preguntas como: ¿la evasión fiscal ocurre por la ausencia de moral tributaria, es decir, por la carencia de normas o valores aceptados socialmente que establezcan que el no pago es algo incorrecto? ¿O el incumplimiento fiscal ocurre a pesar de la existencia de una moral tributaria?<sup>94</sup>

La interacción entre moral y evasión tributaria presenta características singulares y particulares en cada país. Su estudio permite no solo entender con mayor profundidad las causas de la evasión, sino replantear el conjunto de mecanismos posibles para superarla. En economías como la nuestra, donde los niveles de evasión son relativamente elevados, los resultados de la encuesta sobre moral tributaria resultaron en principio elevados pero presentan al mismo tiempo ciertas inconsistencias para explorar.

---

<sup>93</sup> KHALIL, GIBRAN, *Dichos Espirituales*, Editorial Humanitas S.L., Barcelona, España, 1990, pág. 16.

<sup>94</sup> Cfr. ALARCÓN GARCÍA, GLORIA y PABLOS ESCOBAR, LAURA DE, "La conciencia fiscal y el fraude fiscal. Factores que influyen en la tolerancia ante el fraude", *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 2, Universidad Complutense de Madrid, 2007, Madrid, España, págs. 4 y 5.

La evidencia empírica recolectada, mostró que en términos de moral tributaria una población como la que se presenta en la sociedad mexicana puede dividirse en tres segmentos bien diferenciados: un segmento conformado por individuos con baja moral tributaria, otro conformado por individuos con moral tributaria media, y un tercer segmento poblacional integrado por personas con alta moral tributaria. Si bien el comportamiento fiscal de cada uno de esos grupos se define por motivos completamente diferentes, surge un denominador común en ellos: la evasión es una característica casi permanente en los segmentos poblacionales que no manifiestan un vínculo entre moral y evasión, pero también se presenta con elevada frecuencia en los segmentos poblacionales donde sí existe una moral tributaria que permite que los hombres valoricen como algo 'incorrecto' el 'no pago de impuestos'.

Uno de los hallazgos resultantes de esta investigación es destacar que un porcentaje mayoritario de la población en México suele entender al incumplimiento fiscal como una acción incorrecta y una falta a las responsabilidades civiles. Pero a pesar de ello, evade. Así, mientras la evidencia empírica muestra que en los países con alto cumplimiento tributario la moral tributaria es elevada, mostraremos en este trabajo que no siempre ocurre el caso inverso. Es decir, sociedades con elevada moral tributaria pueden convivir con elevados niveles de evasión, irrumpiendo en escena un grupo de 'Moralistas Evasores' en cuya moral conviven dos esquemas superpuestos e inconsistentes entre sí: la moral manifiesta y la moral efectiva. Es decir, dos esquemas donde las mismas personas que consideran incorrecto el no pago, si tienen la posibilidad de obtener algún beneficio económico por no pagar, eligen ese camino. Pero al mismo tiempo, y quizás lo más paradójico, es que 'no siempre sienten culpa de hacerlo', lo cual pone dudas sobre la interpretación más clásica de moral tributaria que establece que las normas sociales que guían la moral existen si el contribuyente siente culpa de evadir.

*En términos de política económica, la identificación de grupos con diferentes grados de moral tributaria permite diseñar y definir políticas focalizadas para cada segmento. Pero tan relevante como conocer el nivel de moral tributaria de una sociedad, es analizar la consistencia de esa moral, esto es, hasta dónde esa moral manifiesta coincide con la moral efectiva de los individuos al momento de tomar decisiones relacionadas al cumplimiento fiscal. Así, las políticas para combatir la evasión posiblemente deban prestar*

*mayor a atención a estos dos aspectos determinantes del grado de formalidad e informalidad de una economía para elaborar mecanismos que alienten el pago y desalienten la evasión.*<sup>95</sup>

El objetivo de esta parte del trabajo será explorar la moral tributaria de los contribuyentes, pero buscando obtener resultados generalizables. Para ello se analizarán las inconsistencias que se presentan en la dinámica evasión-moral, se evaluará por qué ocurren y finalmente se dejarán planteadas algunas rutas de abordaje posibles para enfrentar esta problemática, rutas que trascienden las fronteras de lo meramente fiscal.

## **2. La moral manifiesta vs la moral efectiva**

La determinación del grado de moral tributaria se puede realizar al menos de dos formas. Por un lado, hemos analizado cómo valora el contribuyente la evasión en sí misma, es decir, el no pagar un impuesto cuando tiene la responsabilidad tributaria de hacerlo. La segunda, es analizando cómo valora la evasión el demandante de un bien o servicio que si bien no es el responsable directo de pagar el impuesto, con su conducta alienta el incumplimiento fiscal.

El primer caso fue evaluado mediante la pregunta “¿Con cuál de las siguientes posiciones está de acuerdo?” dándole a escoger entre las siguientes opciones de respuesta: “El no pagar impuestos no se puede justificar en ningún caso”, “En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos” y “Es justificable no pagar impuestos en México”.

Ahora bien, el segundo caso será evaluado mediante el consumidor que adquiere un producto en el mercado informal. Esta segunda opción, además de ser sencilla metodológicamente permite obtener datos más confiables (los datos revelados por consumidores suelen ser más confiables y sencillos de recolectar que los revelados por empresarios), además, del comportamiento indirecto del comprador se puede inferir mejor su moral, ya que el contribuyente al no ser el que

---

<sup>95</sup> GIARRIZZO, VICTORIA Y SIVORI, JUAN SEBASTIÁN, “La inconsistencia de la moral tributaria en Argentina: el caso de los moralistas evasores”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Revista Pecunia N° 10, 2010, Bs. As., Argentina, pág. 98.

evade directamente, contesta con mayor aproximación lo que piensa, sin interponer ese pensamiento con lo que sería políticamente correcto.

La primera pregunta de esta serie de preguntas es “¿Cree usted que comprar en el comercio informal está mal?”, mediante la respuesta a esta pregunta, construiremos una segunda variable categórica, en la que identificaremos nuevamente tres niveles:

1. A quienes responden “Si”, es decir el 42%, se le denomina categoría de ‘alta moral tributaria’.
2. A quienes responden “Más o menos”, que representan el 30%, se les denomina categoría de ‘media moral tributaria’.
3. Finalmente, al 27% que respondió “No”, se les denomina categoría de ‘baja moral tributaria’.

Sobre los tres segmentos poblacionales establecidos en función de su nivel de moral tributaria, se puede esperar *a priori* niveles de evasión elevados en las categorías 2 y 3, donde la moral ausente o débil determina ese comportamiento fiscal. (Ver Gráfica 20)

Esto confirmaría los estudios que establecen que los bajos niveles de moral determinan elevados niveles de evasión.<sup>96</sup> Sin embargo, esta relación se vuelve difusa en el segmento 1. Si bien es de esperar que en este segmento los niveles de evasión sean bajos o nulos, esa relación no siempre parecería cumplirse. Es decir, no necesariamente personas que pertenecen al segmento 1 (alta moral tributaria) se comportan según los valores que manifiestan, apareciendo contradicciones en el 'deber' y el 'hacer', o, dicho de otra forma, surgiendo dos tipos de morales, la Moral Manifiesta y la Moral Efectiva del individuo. Eso deriva en conclusiones completamente diferentes a las que surgen del estudio de los segmentos 2 y 3, tanto al intentar explicar las causas de la evasión como en la propuesta de soluciones.

---

<sup>96</sup> Cfr. TORGLER, BENNO, *Tax Morale in Latin America, Op. cit.*, y CUMMINGS, RONALD G., et al., *Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence, Op cit.*

El estudio de la moral tributaria se abordará en esta sección evaluando el comportamiento de los consumidores frente al Impuesto al Valor Agregado, recordemos que el IVA es un impuesto indirecto sobre el consumo donde la empresa se lo cobra al cliente, pero luego deberá abonarlo al Estado. La esencia de este tributo es que los consumidores finales tienen la obligación de pagarlo y ese pago es controlado por el organismo fiscal a través del comprobante o factura que la empresa le entrega al cliente. Lo interesante, es que al no ser responsabilidad del consumidor el pago del tributo, no recibe castigos por comprar en el mercado informal, y eso permite limpiar la variable 'moral', del análisis temas relacionados como el riesgo de ser descubierto y las multas correspondientes.

#### *A. Resultados del análisis estadístico*

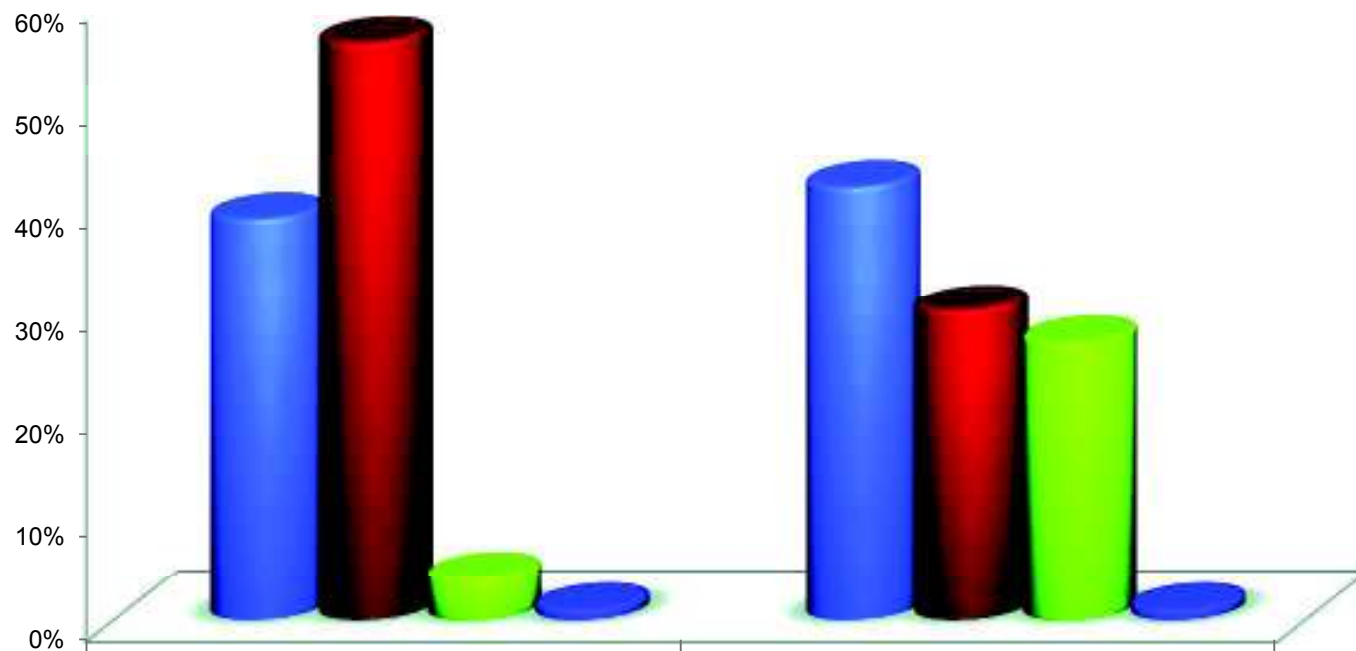
Como lo mencionamos anteriormente, lo primero que se buscó determinar en la encuesta fue el estado de la moral tributaria. Para eso se eligió la pregunta “¿Cree usted que comprar en el comercio informal está mal?”, y se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación:



Desde esta primera pregunta obtuvimos una variación respecto a los resultados obtenidos en el apartado anterior, el grupo con alta moral tributaria tuvo un incremento de 39% a 42%, pero el que tenía una moral tributaria media paso de 56% a 30%, mientras que el grupo con baja moral tributaria creció de 4% hasta 27%. (Ver Gráfica 21)



**Gráfica 21**  
*Comparación entre los resultados  
de la Gráfica 1 y la Gráfica 20*



	Gráfica 1	Gráfica 20
Alta moral tributaria	39%	42%
Moral tributaria media	56%	30%
Baja moral tributaria	4%	27%
NS/NC	1%	1%

■ Alta moral tributaria   
■ Moral tributaria media   
■ Baja moral tributaria   
■ NS/NC

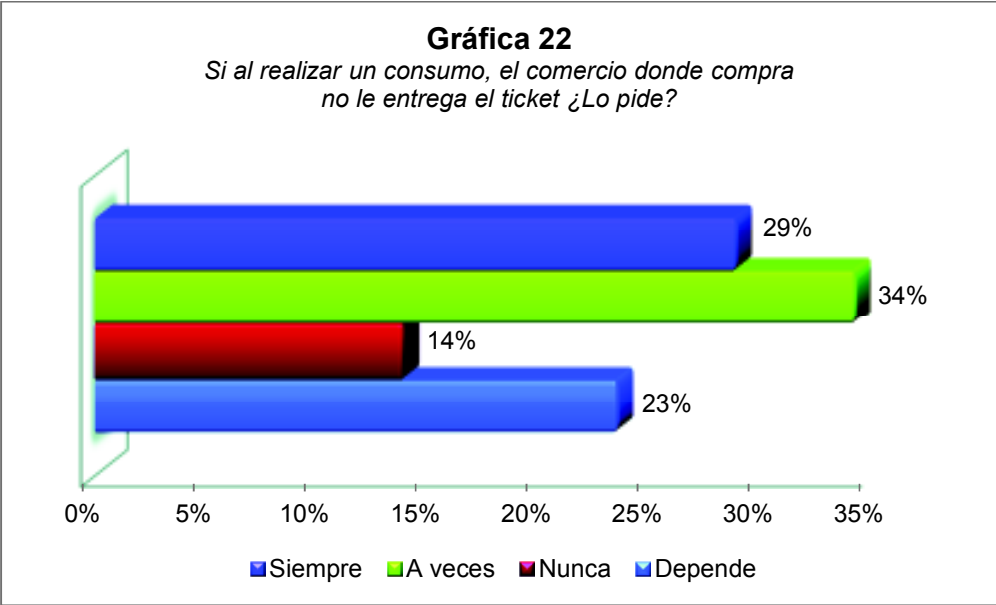
Al existir en nuestro país numerosos impuestos (tanto directos como indirectos), es difícil que sólo uno tenga un peso predominante en la recaudación, sin embargo el 40% de los ingresos del Gobierno Federal señalados en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2014, proviene únicamente de ellos, a su vez, ese 40% se integra por un 57% proveniente del Impuesto Sobre la Renta (ISR), 34% del IVA y el 9% restante proviene de otros impuestos, el ISR (23%) y el IVA (14%) explican el 37% de lo que recauda el Estado Nacional.

Una característica de este último tributo, es que el consumidor puede ejercer presión sobre el contribuyente responsable de pagarlo, es decir, sobre las empresas, solicitando el comprobante luego de realizar la compra. Sin embargo, eso no siempre ocurre, a pesar de las campañas de concientización y programas de aliento que frecuentemente realiza el ente controlador para incentivar a la población a pedir el comprobante de compra, la mayor parte de los consumidores en México no piden su factura.

De acuerdo con la encuesta, solo 29% de los encuestados manifestó que siempre pide el ticket, 14% no lo pide nunca, y el resto, dependiendo el comercio o el tipo de producto o servicio que se adquiere. (*Ver Gráfica 22*).

La pregunta que surge inmediatamente es: ¿no se pide el ticket porque no se considera importante hacerlo? Los resultados sorprenden: para la mayoría de la gente (69%) es importante pedir el ticket, para el resto (31%) es solo medianamente importante o directamente no es importante, en el resultado se aprecia que parte de la gente que “a veces” o “dependiendo del objeto o lugar” piden el ticket, se agrupan entonces entre la que considera importante pedir el ticket, pero sólo bajo ciertas circunstancias. El porcentaje de la población que respondió “No lo sé” se incluyó dentro de la población para la cual la solicitud del ticket no es importante. En este caso, la no importancia queda inducida por el desconocimiento que tiene el consumidor de lo que implica impositivamente obtener el comprobante. (*Ver Gráfica 23*)

Adicionalmente, quienes contestaban que no lo pedían tenían oportunidad de decir la razón, entre las respuestas recibidas están las siguientes: no tener la obligación de declarar ingresos ni comprobar gastos, no requerirlo, no necesitarlo, indiferencia y simple olvido.



De lo anterior se deduce que el 69% de los encuestados declara que es importante pedir el ticket, sin embargo, y pese a ello, el 62% de la gente no lo pide. En principio, se pueden argumentar dos puntos relevantes, uno positivo y uno negativo:

1) La población que declara que siempre reclama su ticket, que es el 38% representa el control efectivo a la evasión fiscal que realizan los consumidores, que, si bien no es muy bajo, podría aumentar y generar un mejor control.

2) Hay un 32% que le asigna importancia baja o nula al acto de pedir el comprobante. Sobre este segmento poblacional las autoridades económicas deberían trabajar introduciendo educación tributaria e instalando mayor conocimiento y conciencia sobre la importancia e implicaciones que conlleva obtener el comprobante de compra una vez efectuada la transacción. Ya no pasa por el hábito de pedir o no pedir el comprobante de compra, sino porque directamente para ese segmento de la población el comprobante no es algo significativo.

Ese 32% representa gente para la que es igual comprar o no en el comercio formal, para ver la importancia que este segundo factor puede tener, veamos qué porcentaje de la población relaciona la no entrega de un ticket de un comercio con comprar en el mercado informal, 62% no considera que cuando no le dan ticket está comprando en el sector informal y otro 38% sostiene que no. (Ver Gráfica 24)



Esto nos da una mejor idea, pero a su vez, tampoco puede saberse mediante ese tipo de preguntas lo que sucede con la población de los segmentos 1 y 2, ya que quienes sí creen que es importante pedir ticket no siempre lo relaciona con algún tema tributario, ya que las personas pueden considerar que es importante pedir el comprobante solo por si necesitan cambiar el producto o reclamar el servicio.

Para analizar cuál es la evaluación que realiza el consumidor sobre la evasión se realizaron una serie de preguntas de orden diverso. Estas preguntas fueron:

- a) ¿Cree que pagar impuestos es una obligación?
- b) Cuando compra un producto y el comerciante no le entrega ticket, ¿cree que eso es incorrecto?
- c) ¿Cree que la evasión tributaria es algo incorrecto?
- d) Si al realizar una compra de \$121 el comerciante le da a elegir entre:
  - 1. Pagar \$121 y llevarse el ticket;
  - 2. Pagar \$110 pero no llevar el ticket, ¿Qué elige?

Las respuestas fueron las siguientes:

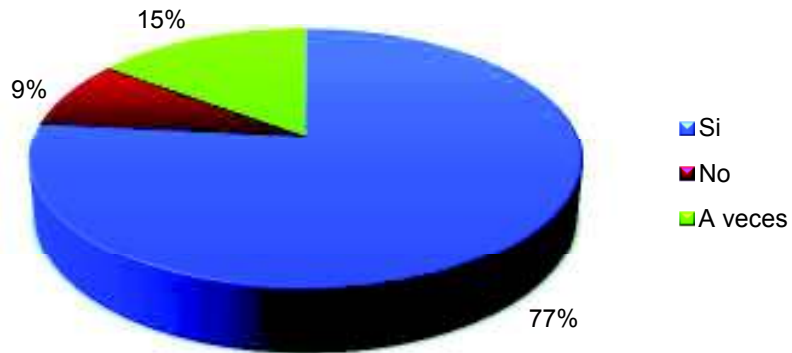
El 77% concuerda en que pagar impuestos es una obligación, el 68% señala que es incorrecto no recibir factura de compra, este porcentaje coincide con bastante aproximación con la cantidad de personas que consideran importante pedir ticket (69%), el 72% está de acuerdo o más o menos de acuerdo en que está mal comprar en el mercado informal y el 80% sostiene que la evasión tributaria es algo incorrecto. (Ver Gráficas 25, 26 y 27).

Es decir, la mayor parte de los individuos parecerían comprender que pagar impuestos es una obligación. Esta evidencia refuerza el concepto que denominamos Moral Manifiesta. Sin embargo, cuando existe la posibilidad de obtener un beneficio económico violando las reglas tributarias, la Moral Efectiva dice otra cosa: si el vendedor le diera a elegir al comprador entre pagar \$121 con factura o \$110 sin factura, el 48% elige comprar sin factura para ahorrarse \$11. (Ver Gráfica 28).

Aquí aparece la primera contradicción de la gente: el 69% de los individuos dicen que es importante pedir ticket, a su vez el 68% declara que es incorrecto que no le entreguen el comprobante de pago, el 77% comprende que pagar impuestos es una obligación, 80% sostiene que la evasión tributaria es algo incorrecto y si se quiere una respuesta más directa, 42% señala que comprar en el comercio informal está mal. Pero a pesar de manifestar la importancia de cumplir con las obligaciones fiscales, si pueden ahorrarse \$11, el 48% elige dejar de lado sus valores morales y evadir.

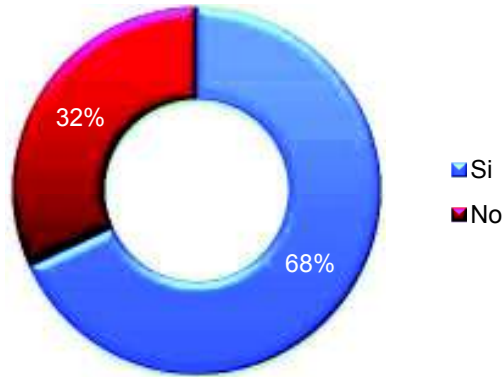
**Gráfico 25**

*¿Cree que pagar impuestos es una obligación?*



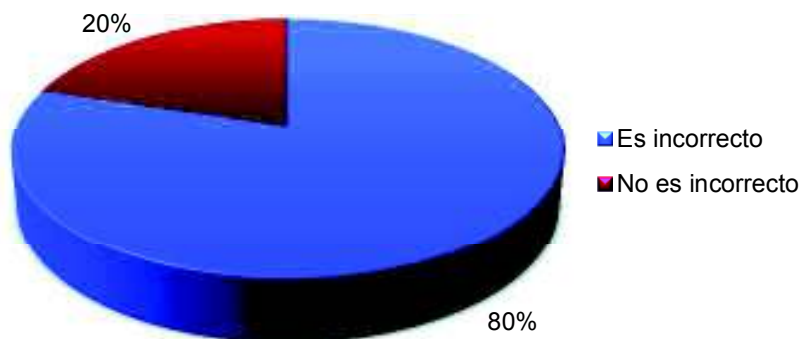
**Gráfica 26**

*Quando compra un producto y el comerciante no le entrega ticket, ¿Cree que eso es incorrecto?*



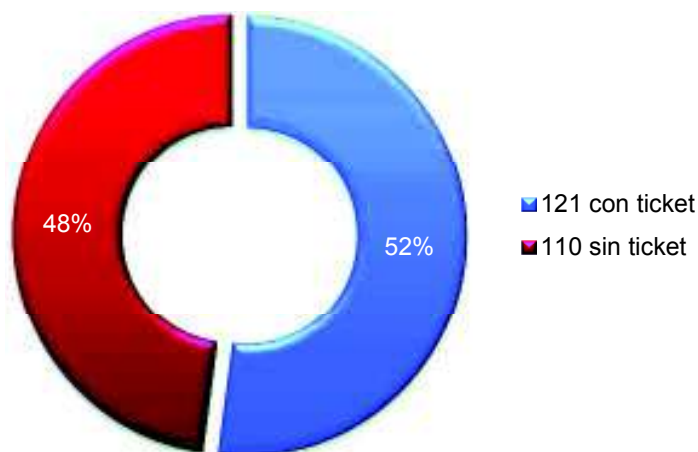
**Gráfica 27**

*¿Cree que la evasión tributaria es algo incorrecto?*



### Gráfica 28

Si al realizar una compra de \$121 el comerciante le da a elegir entre:  
1. Pagar \$121 y llevarse el ticket; 2. Pagar \$110 pero no llevar el ticket, ¿Qué elige?



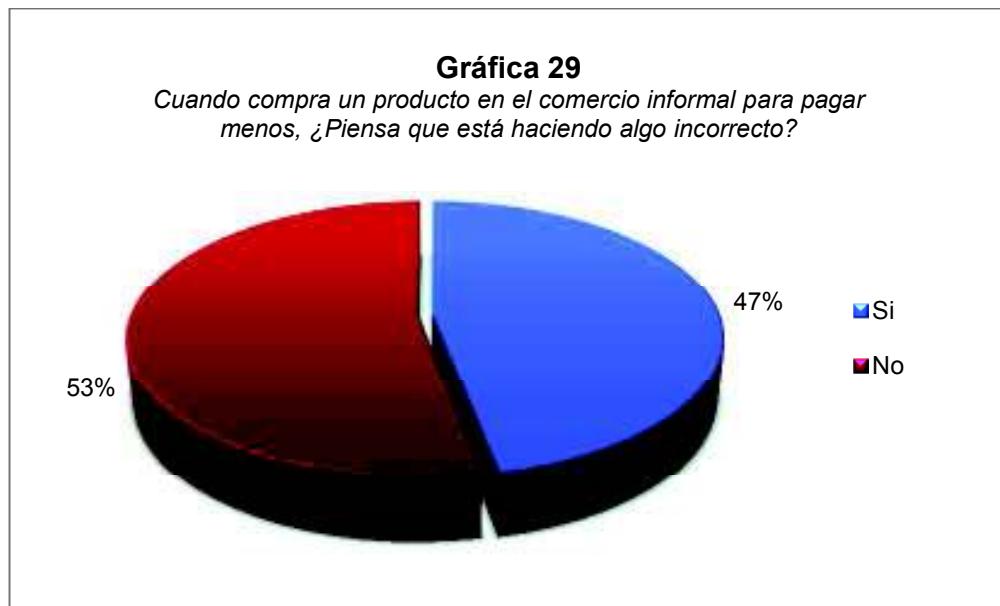
Claramente, el público parece responder al incentivo económico. Por un lado, declara que es importante pagar, pero si dadas las circunstancias, pueden ahorrarse dinero, las cuestiones relacionadas con la ética, la moral y lo legal, pasan a un segundo plano.

Quizás el dato más relevante que surge del muestreo, sea que el 23% de las personas del segmento 1 (alta moral tributaria) eligieron comprar sin comprobante por ahorrarse \$11. Dicho en otras palabras, el 23% de la gente con alta moral tributaria está dispuesto a dejar de lado sus valores morales y evadir si se antepone en esa decisión la posibilidad de obtener cierta ventaja económica. Configurándose de esa manera la figura del "moralista evasor". Se trata de individuos con moral tributaria fuerte, pero que violan sus propias convicciones morales.

Lo que manifiesta la gente cuando le asigna importancia al pago de impuestos es su deber moral; aquello que es políticamente o moralmente correcto. No obstante, cuando realiza sus transacciones económicas se deja llevar por sus motivos más íntimos, por sus intereses económicos y, dado que estos últimos son más fuertes que el "deber moral", el individuo puede terminar evadiendo. En este caso, la contraposición es moral manifiesta ("es importante pagar") y moral efectiva ("si tengo beneficios económicos, decido no pagar").

Una vez captada la valoración de los diferentes aspectos vinculados a la evasión y la compra informal, el cuestionario indujo al individuo a evaluar su propia acción. Lo primero que se buscó explorar es si el individuo que compra sin ticket es consciente de que pudo haber existido en esa transacción un acto de evasión. A la pregunta: Cuando compra un producto y no le dan ticket, ¿cree que está comprando en el comercio informal? Entre quienes eligieron pagar más barato (\$110) y no llevar el ticket para ahorrarse \$11, solo 29% consideran que no están comprando de manera informal. El resto (71%) señalan que sí lo están haciendo. Así, el 71% manifiesta a través de su respuesta que pudo haber existido un acto de evasión en su compra. Con lo cual, se descarta así la hipótesis de que eligió pagar \$110 porque no sabía que con eso compraba en el comercio informal. A su vez, se reafirma la pregunta con otra: ¿cree que comprar en el comercio informal está mal? El 42% contestó que sí, el 30% más o menos, determinando con esta pregunta los segmentos poblacionales según su grado de moral tributaria.

Sin embargo, esas respuestas encuentran sostén en la justificación de esa acción. Si bien la mayor parte de la gente cree que es incorrecto comprar en el comercio informal, únicamente el 47% del total de encuestados considera que hizo algo incorrecto (*Ver Gráfica 29*), además, cuando se refiere a sí mismo, sólo el 28% de las personas que eligió comprar por \$110 sin ticket considera que hizo algo incorrecto.



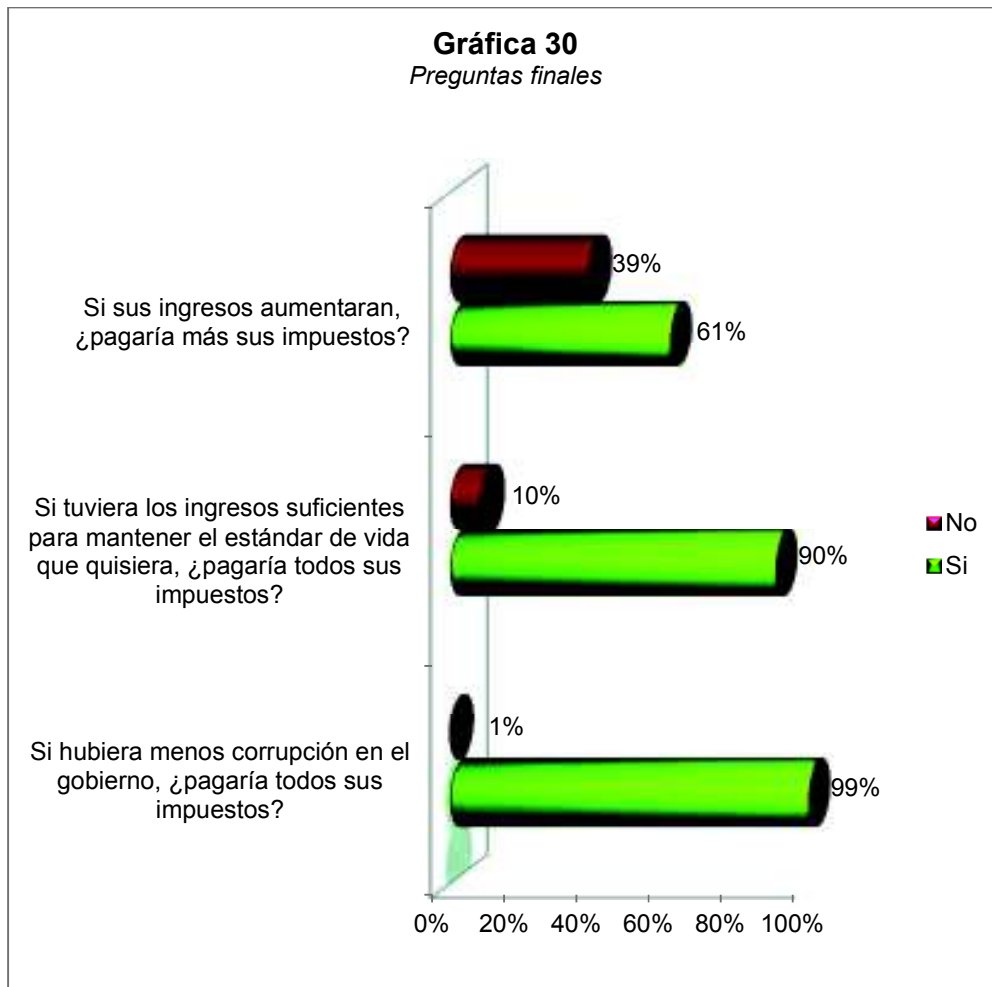


Posiblemente la 'no culpa' en la evasión tiene que ver con otras características de la economía. Por ejemplo, la percepción de niveles elevados de corrupción en el Estado, o de niveles de ingresos insuficientes que lo llevan a auto-justificar su conducta fiscal. Con esta finalidad se agregaron tres preguntas para finalizar la encuesta (*Ver Gráfica 30*), que fueron:

1. Si sus ingresos aumentaran, ¿pagaría más sus impuestos?: el 61% de las respuestas fueron positivas, y 39% de ellas negativas.

2. Si tuviera los ingresos suficientes para mantener el estándar de vida que quisiera, ¿pagaría todos sus impuestos?: el 91% de respuestas fueron positivas.

3. Si hubiera menos corrupción en el gobierno, ¿pagaría todos sus impuestos?: 99% de las respuestas positivas.



Los problemas de ingresos y la percepción sobre la corrupción del Estado parecen ser dos variables relacionadas no necesariamente con la moral tributaria manifiesta, pero sí con la moral tributaria efectiva. Los ingresos constituyen un impedimento al pago y en la evasión el público encuentra parte de su compensación por sus ingresos insuficientes. A su vez, la percepción de corrupción en el Estado autoriza a la población a no sentirse culpable por una acción a la cual el mismo sujeto califica de incorrecta. Así, en segmentos como el 3, la evasión no estaría relacionada con la falta de Moral tributaria, sino que el Moralista Evasor sería una especie de castigo al Estado ineficiente y corrupto que alienta a evadir sin culpa y a pesar de la presencia de una moral tributaria fuerte. Bajo ese contexto, la evasión no parece ser una acción condenada socialmente.

Finalmente, hay una observación más que nos gustaría hacer, sobre las personas que mostraron una verdadera moral efectiva, de ellas, el 37% de ellas eran hombres y el restante 63% mujeres, surgiendo así la pregunta: ¿podemos decir que las mujeres como grupo presentan características diferenciadoras con respecto a la conciencia fiscal, y también con sus actitudes frente al cumplimiento de las obligaciones fiscales, y en relación a la intolerancia contra el fraude? Esta puede ser una interrogante que valdría la pena intentar responder con un estudio posterior.<sup>97</sup>

### **3. Conclusiones respecto a la inconsistencia**

Los estudios de moral tributaria constituyen un área donde queda un gran camino por desarrollar e investigar. Por ahora, son muchas las preguntas e incógnitas pendientes, y es relativamente escaso el conocimiento consolidado. En mayor o menor medida la moral tributaria es un valor presente en todas las economías del mundo y eso explica por qué siempre existen

---

<sup>97</sup> Puede ser emblemático en el estudio de la moral tributaria por género el trabajo de ALARCÓN GARCÍA, GLORIA, *et. al.*, "Conciencia y fiscalidad en las mujeres españolas", presentado en el marco del *III Congreso de Economía Feminista*, en el Centro de Formación Feminista Carmen de Burgos, del Instituto Andaluz de la Mujer, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2009. Disponible en: [www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/Gloria\\_Alarcon.pdf](http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/Gloria_Alarcon.pdf)

individuos dispuestos a cumplir con las normas fiscales independientemente de todo tipo de variables que puedan alentar la evasión.

Sabemos que la existencia de moral tributaria es una condición necesaria para reducir la evasión, e incrementar el cumplimiento fiscal. Pero al mismo tiempo, la evidencia muestra que en determinadas condiciones, la evasión puede coexistir con niveles elevados de moral tributaria.

Los resultados globales derivados de este trabajo, corroboran algunas de las conclusiones alcanzadas en otras encuestas sobre esta materia y sirven de refuerzo a los obtenidos en la primer parte de este trabajo.

Por un lado, las consecuencias del desconocimiento mostrados por los encuestados en determinados aspectos fiscales han de ser examinadas y aplicadas en la vertiente de una mejora en la educación fiscal. Por otro lado, los determinantes de la conciencia fiscal identificados a través de esta encuesta deberán ser considerados en la mejora de la moral tributaria del contribuyente, por sus consecuencias en una disminución del fraude fiscal. Además, las opiniones, preferencias y actitudes de los individuos en determinados ámbitos concretos del sistema fiscal deberían ser consideradas por los poderes públicos en el diseño del sistema tributario y la normativa que lo regula.

El grado de comprensión y de conocimiento, así como la actitud que tienen los ciudadanos respecto de la efectividad de nuestro sistema fiscal influye substancialmente en la actitud para contribuir en los gastos públicos, en la implicación como contribuyente activo en el proceso de percepción de los ingresos y en la determinación de los gastos públicos que pueden producirse en cada momento histórico.

La moral tributaria puede aumentar en la medida que se piense que son pocos los que defraudan, de ahí la importancia de las medidas represivas para luchar contra la economía informal y los altos niveles de fraude de los contribuyentes. También la percepción que se tenga de la calidad de los servicios que presta el Sector Público es determinante en una mayor moral tributaria.

Un comentario especial merece la relación entre los contribuyentes y el Estado. Los resultados de las encuestas indican que si hubiera menos corrupción en el Estado, la sociedad tendría mayor predisposición al pago de impuestos. Al menos así lo declara el 99% de los entrevistados.

Sin embargo, en la relación Sociedad-Estado es importante dejar planteados dos interrogantes:

- a) ¿La moral de la Sociedad es muy diferente a la moral de los políticos que representan a los ciudadanos? De ser así, entonces
- b) existe una relación de causalidad entre ambas: ¿la moral de los ciudadanos está influenciada por la moral de los gobernantes? o ¿la moral de la Sociedad se configura de manera independiente a la moral del Estado y, de hecho, la primera es la base esencial de la segunda?

Independientemente de la respuesta a estos interrogantes, es crucial modificar los hábitos tributarios para las próximas generaciones y eso obliga a activar un conjunto de acciones combinadas que incrementen la moral tributaria, por un lado, pero generen condiciones adecuadas, por otro, para que el moralista no se convierta en evasor. Porque cuando eso ocurre, combatir la evasión se transforma en una tarea ardua y compleja, que requiere cambios estructurales que el Estado puede no estar en condiciones de implementar, además, el sistema impositivo debe ser justo desde el punto de vista de los contribuyentes. Si el contribuyente siente que está en un contrato injusto, probablemente, será más propenso a no cumplir.

*La confianza en el presidente y los empleados estatales, la creencia de que otros individuos obedecen la ley y las actitudes prodemocráticas tienen un efecto positivo sobre la moral fiscal. Los gobiernos y las administraciones tributarias deben crear credibilidad en su capacidad de distribuir lo prometido a cambio de los impuestos. Si tales reglas dan buenos resultados y los contribuyentes deciden obedecer las obligaciones fiscales de acuerdo a las experiencias pasadas, el capital social asociado al pago de impuestos puede ser*

*creado o mantenido. Tal capital social puede disminuir notablemente los costos de gobernar.*<sup>98</sup>

Para tener un panorama completo de los que implica la moral tributaria, analizaremos en el siguiente apartado la moral tributaria del Estado.

---

<sup>98</sup> TORGLER, BENNO, “La moral tributaria en América Latina”, en *Revista del Instituto de la Administración Federal de Ingresos Públicos*, IR02, Octubre, 2007, Bs. As., Argentina, Pág. 28.(8-31)

### III. La Moral Tributaria del Estado Mexicano

*«El compromiso del corazón, de alguien que ha militado en política toda la vida, está junto a los que no eligieron la vida que tienen y que es entonces, desde la gestión de un gobierno, desde el Estado, donde estamos ante la responsabilidad política y moral de reparar esa injusticia de vivir una vida que no se quiere y que merece ser mejor».*

*Cristina Fernández de Kirchner<sup>99</sup>*

#### 1. Finanzas públicas

El Estado, fundado en la propiedad privada de los medios de producción, está obligado a sostener, principalmente mediante impuestos, las cargas financieras exigidas para el cumplimiento de sus funciones. Sin impuestos y contribuyentes no puede construirse ningún Estado, ni el Estado de Derecho ni, desde luego, el Estado Social.

No se trata aquí de analizar si una incorrecta moral tributaria del Estado puede justificar una incorrecta moral del contribuyente, responder a una inmoralidad con otra no resolvería ninguno de los problemas actuales que enfrentamos, en cambio, intentaremos dilucidar si la mala actuación del Estado influye de hecho de forma negativa sobre la moral del contribuyente.

*Puede leerse con frecuencia que el ciudadano sólo queda obligado frente al Estado a condición de reciprocidad, que el Estado sólo puede esperar que el contribuyente obre con rectitud si ha recibido el buen ejemplo moral del Estado en cuanto a la tributación y al gasto se refiere.*

---

<sup>99</sup> FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, CRISTINA, *Palabras de la Presidenta de la Nación, en el acto de entrega de viviendas en el Partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires*, disponible en internet: <http://www.caserosada.gov.ar/component/content/article/3093>

*La mayoría de los ciudadanos se comportan con un asombroso respeto a la ley, aunque carezcan de conocimientos legales, si las leyes son claras y el interesado está habituado a ellas. Ahora bien, si las leyes no reflejan un modelo ético y son objeto de continuos cambios, si el contenido de la ley da la impresión de responder a caprichos legislativos, si no se extraen de la ley valores consecuentes, si todo esta es así, no puede surgir una conciencia jurídica habitual, desarrollada y enraizada, que también depende del sentido común.*

*Las convicciones jurídicas necesitan apoyarse en terreno firme, necesitan consistencia jurídica, “constancy of law through time, continuity”, en expresión de los juristas ingleses. La frontera entre lo legal y lo ilegal se desdibuja con excesiva facilidad cuando falta dicha base. También las empresas necesitan terreno firme, puesto que requieren seguridad para poder planificar sus actividades. Según una declaración del Sindicato Fiscal, «los impuestos forman parte del ordenamiento jurídico del Estado, pero en la conciencia de la población y (por desgracia) en la política se presentan sin hondas raíces, como un puro mecanismo recaudatorio».<sup>100</sup>*

Para poder evaluar la influencia que pueda tener el Estado en la moral de los contribuyentes, resulta indispensable analizar las finanzas públicas, ya que estas constituyen instrumentos fundamentales para la política económica, pues la actividad financiera estatal es de contenido esencialmente económico, determinado por factores políticos y sociológicos que operan en cada país y en cada sistema. Es decir, *«las finanzas públicas estudian la actividad financiera estatal desde el punto de vista económico, sociológico y político [...] mientras el derecho financiero se dedica a su estudio desde el punto de vista jurídico»*.<sup>101</sup>

Para visualizar la importancia que las finanzas públicas tienen en el sistema económico, diremos que ellas se vinculan directamente con la inversión pública, pero además, las finanzas públicas están a su vez relacionadas con los instrumentos monetarios, crediticios y cambiarios, el uso

---

<sup>100</sup> TIPKE, KLAUS, *Moral tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Op. cit, págs. 121-122.

<sup>101</sup> FAYA VIESCA, JACINTO, *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 47.

de estos instrumentos en forma coherente e integral, es tarea que cumple la política económica de cualquier país, existiendo variaciones desde luego, según sea el sistema económico en cuestión.

Por tanto, para que resulte posible profundizar en la moralidad del Estado debemos analizar primero las leyes, reglamentos y disposiciones relativas a las finanzas públicas en general, y en particular a las concernientes al presupuesto y gasto público, ya que «*el presupuesto es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos*».<sup>102</sup>

Tradicionalmente se define como:

*[...] Un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente elaborado y aprobado por el ejecutivo, acerca de los ingresos y gastos públicos. Es políticamente una toma de decisión que supone tres aspectos fundamentales:*

- 1) Señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto;*
- 2) Evaluación de las erogaciones por realizar, para alcanzar cada una de estas metas en varias posibilidades;*
- 3) Una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno.*<sup>103</sup>

A mediados del siglo pasado se consideraba que el objetivo del presupuesto era buscar un equilibrio por sí mismo y era concebido en función de los ingresos públicos, generalmente impositivos, más que de los gastos, mismos que debían limitarse a parámetros exiguos y supletorios a la actividad de los particulares, con el desarrollo del Estado social, el presupuesto cambió de naturaleza y orientación:

---

<sup>102</sup> WITKER, JORGE, *Curso de derecho económico*, Serie J. Enseñanza y material didáctico, N° 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, pág. 108.

<sup>103</sup> RETCHKIMAN, BENJAMÍN, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977, pág. 291.



*[...] los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales, de los salarios y los ingresos, de la moneda y del crédito y que para ello el instrumento técnico organizador es el presupuesto nacional concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación economía del Estado.*<sup>104</sup>

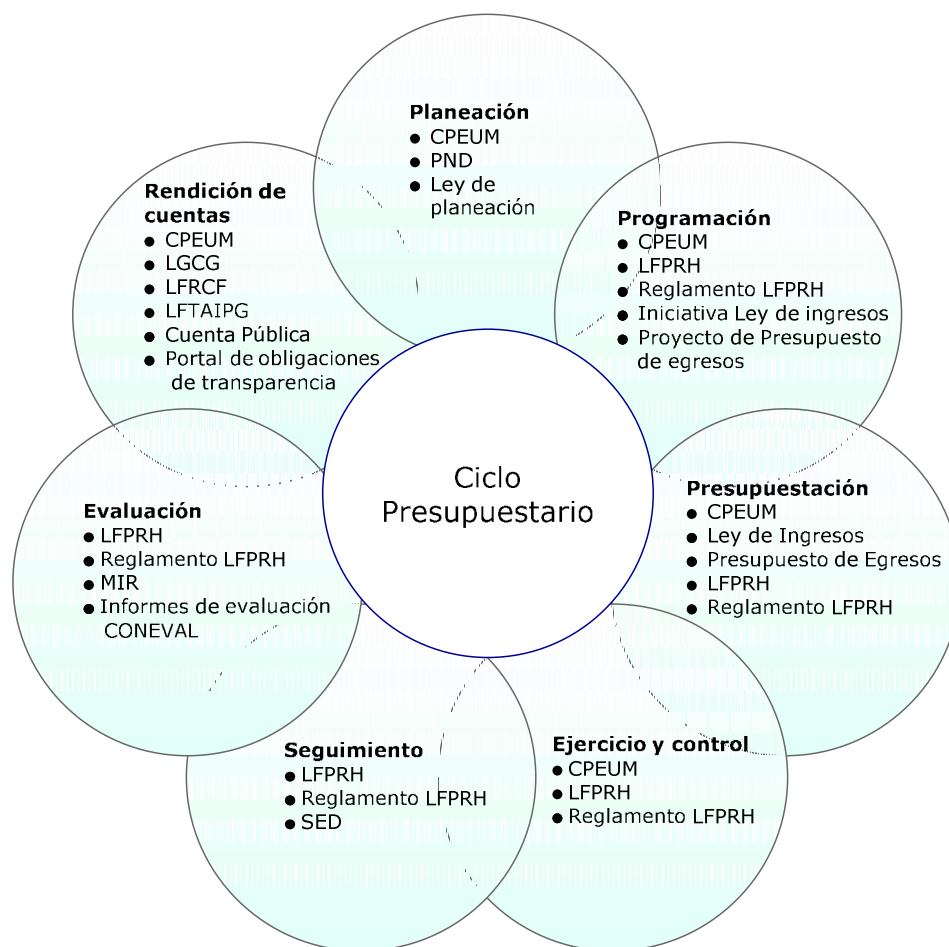
Por lo tanto, el presupuesto va más allá del diagnóstico y registro de los gastos e ingresos públicos anuales, su función también es la de conformar el instrumento básico de la política económica aplicado a la consecución de objetivos determinados, por ello, estudiaremos las siguientes normas que regulan el uso del gasto:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- El Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- La Ley de Planeación
- La Ley de Ingresos
- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su reglamento
- La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF)
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)
- La Ley General de Desarrollo Social (LGDS)
- El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
- Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR)
- Los informes técnicos elaborados por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

---

<sup>104</sup> MYRDAL, GUNNARD, *El Estado del futuro*, 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México-Bs. As., 1987, pág. 36.

El uso de los recursos públicos debe responder teóricamente a un ciclo <sup>105</sup> que inicia con la planeación, sigue con la programación y presupuestación, el ejercicio y control, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas, misma que a su vez debe informar de nuevo a la planeación. Esto es así porque conceptualmente los recursos públicos sirven para poner en ejecución las políticas públicas contenidas en los planes y programas gubernamentales, su ejercicio esta entonces guiado por una lógica que debe permitir asignarlos de manera ordenada para cumplir propósitos específicos, y al mismo tiempo, que permita evaluar la medida en que su ejercicio contribuyó de manera precisa a cumplir esos mismos propósitos, el siguiente esquema sintetiza estas ideas:



<sup>105</sup> Esta visión de ciclo la refleja claramente la OCDE en el *SBO Network on Performance and Results* y puede verse en el sumario presentado durante la V Reunión Anual *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results*, Octubre, 2008. Disponible en la siguiente página de internet: [www.oecd.org/dataoecd/21/14/42188165.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/42188165.pdf)

## A. Planeación

Por planeación puede entenderse el proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social de un país a partir de un plan general de desarrollo que constituye el marco normativo de la gestión, señala los objetivos del crecimiento y precisa las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzar los objetivos previstos.

Esta etapa implica la alineación de los objetivos de cada programa o política con las prioridades nacionales. Tiene como principio la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos establecidos en el Artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación.

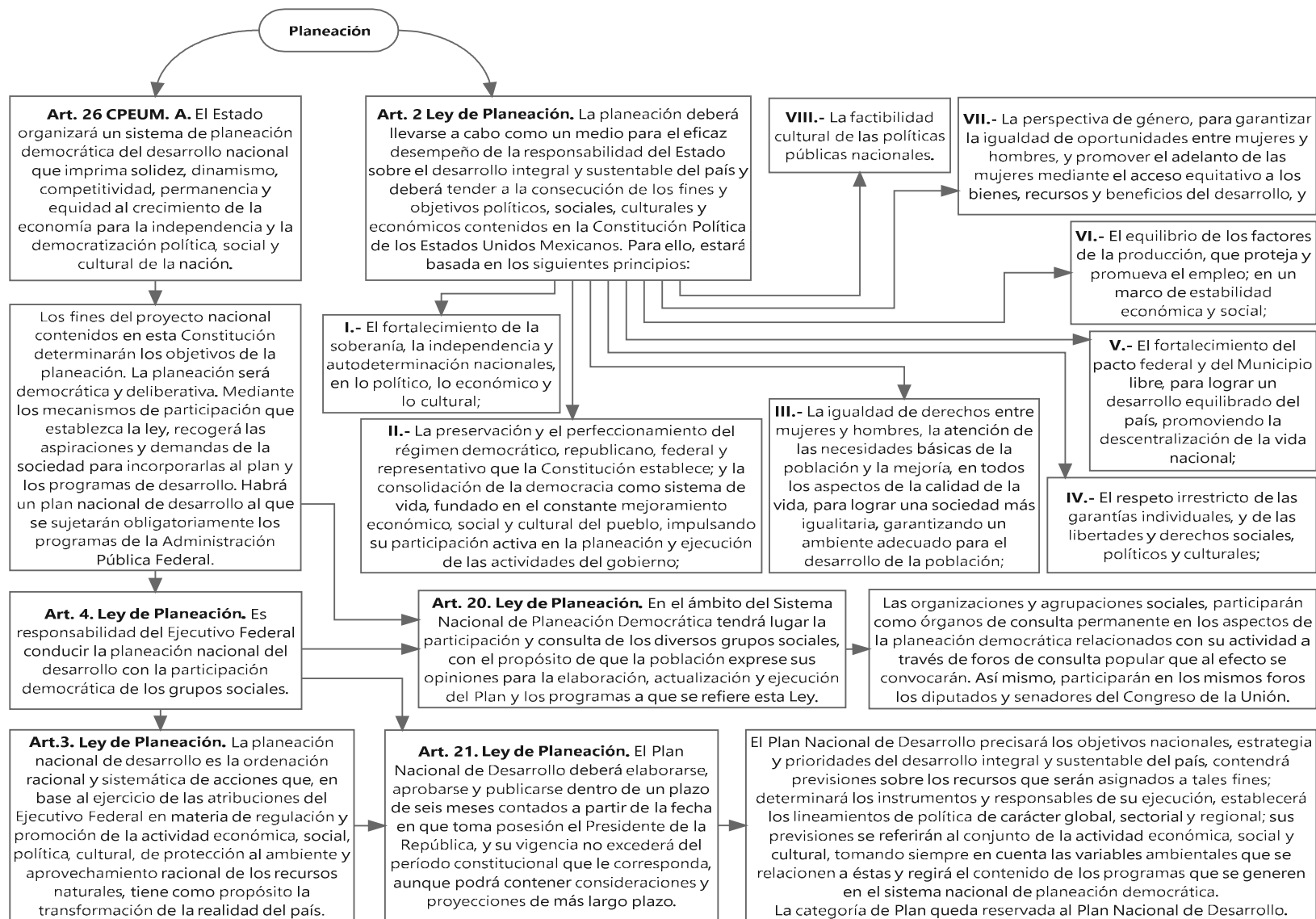
En dicho artículo, la parte relativa a la planeación no ha sido modificada desde 1983 y por ello su concepción y diseño corresponden a una racionalidad propia del modelo de economía mixta que prevalecía en la época en que fue incorporado a la constitución y en el cual era concebible un proyecto nacional único. En palabras de Miguel de la Madrid:

*[...] la planeación democrática constituye un ámbito paragubernamental donde la voluntad nacional trabaja en paralelo con los mecanismos tradicionales de planeación gubernamental. Su intención explícita es recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos en el plan nacional de desarrollo, instrumento al que se deberán sujetar obligatoriamente los programas de la administración pública federal.<sup>106</sup>*

La Ley de Planeación establece un sistema que a partir del Plan Nacional de Desarrollo articula la acción de la administración pública federal a través de la elaboración, por parte de las dependencias y entidades, de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que derivan y deben ser congruentes con las directrices planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>106</sup> MADRID, MIGUEL DE LA, "Artículo 26 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo I, 20ª Edición, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 609



El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aprobado por Decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en las estrategias transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

Los Programas Sectoriales son instrumentos de planeación que contienen objetivos, metas y estrategias que buscan fortalecer las acciones gubernamentales y responder a las necesidades, prioridades, objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de desempeñar las actividades de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal.

Las acciones gubernamentales se regulan a través de la Ley de Planeación, de la cual proviene el Plan Nacional de Desarrollo, rector de los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales; que establece los ejes de política pública y determina las metas nacionales con sus respectivos objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción.

Los Programas Sectoriales emanan de las 5 metas nacionales del Plan:



Veamos ahora que señala Plan Nacional de Desarrollo, respecto de las metas nacionales en lo que se refiere al desarrollo social, aunque no están diseñadas de manera aislada, la mayoría de los contenidos se encuentran en “México Incluyente”, que nos interesa particularmente, porque el desarrollo social de nuestro país es lo que más adelante evaluaremos:

*El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.*

*Lo anterior no sólo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país. Existe un amplio sector de la población que por diversos motivos se mantiene al margen de la economía formal, en sectores donde no se invierte en tecnología, donde hay poca o nula inversión en capital humano, donde no hay capacitación y por tanto la productividad se ve limitada. El hecho de que la productividad promedio en el sector informal es 45% menor que la productividad en el sector formal, muestra el amplio potencial de una política pública orientada a incrementar la formalidad.<sup>107</sup>*

El mismo Plan, señala los objetivos generales de las metas nacionales propuestas, de las que nos interesa especialmente ‘Un México incluyente’ y ‘Un México próspero’:

*Las cinco Metas Nacionales:*

*1. Un México en Paz [...]*

---

<sup>107</sup> GOBIERNO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en internet: <http://pnd.gob.mx/>, texto completo disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, pág. 16.

2. *Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. La presente Administración pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.*

3. *Un México con Educación de Calidad [...]*

4. *Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.*

5. *Un México con Responsabilidad Global [...]*<sup>108</sup>

*Asimismo, la idea de un Gobierno Cercano y Moderno permea en un México Incluyente, a través de políticas sociales que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.*<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> GOBIERNO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Op. cit, págs. 21 y 22.

<sup>109</sup> IBÍDEM, pág. 54.

## B. Programación

En el gobierno del presidente José López Portillo se adoptó el presupuesto por programas, cuya finalidad era vincular las metas con los recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización. Así la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal de 1976 estableció que el ejecutivo tenía que presentar el PEF con base en programas que tuvieran objetivos y metas, todo bajo el supuesto de que era necesario ordenar el crecimiento del gasto público en época de abundancia. Este sistema dejaba mucho que desear. Entre otras razones porque se concentró más en los procesos que en los resultados. Además, la carencia de un método de costos impidió relacionar las metas con los recursos y faltó una metodología que estableciera con suficiente precisión la manera de diseñar programas y proyectos.<sup>110</sup>

Debido a esto, desde 1989, se comenzaron a adoptar medidas para modificar el presupuesto por programas, pero fue hasta 1995, que la situación económica de nuestro país hizo indispensable la necesidad de adoptar mayores controles en el gasto y cambiar del mero equilibrio contable entre ingresos y egresos a un proceso presupuestario que se orientara a resultados.

El cambio central se dio hasta 2006 con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, este instrumento sentó las bases para el presupuesto basado en resultados,<sup>111</sup> así como las reglas de responsabilidad fiscal y los principios de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Busco asimismo elevar la eficiencia y eficacia del gasto público y la generación de un vínculo más estructural entre programación, presupuestación y gasto.<sup>112</sup>

Además, en 2008 se reformó el Artículo 134 Constitucional, para establecer que el gobierno debe administrar los recursos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

---

<sup>110</sup> CHÁVEZ PRESA, JORGE, *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000, pág. 135-137.

<sup>111</sup> Este tipo de presupuesto pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

<sup>112</sup> LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y FIERRO, ANA ELENA, *El ciclo de uso de los recursos públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 502.



De esta manera, esta etapa inicia cuando se establece la estructura de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos definiendo los programas presupuestarios que llevará a cabo la Administración Pública Federal, a partir de información estratégica y concluye cuando se envía el Paquete Económico al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. A partir del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades y dependencias realizan programas anuales o plurianuales, que fungen como base para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos que anualmente se presenta al Congreso.

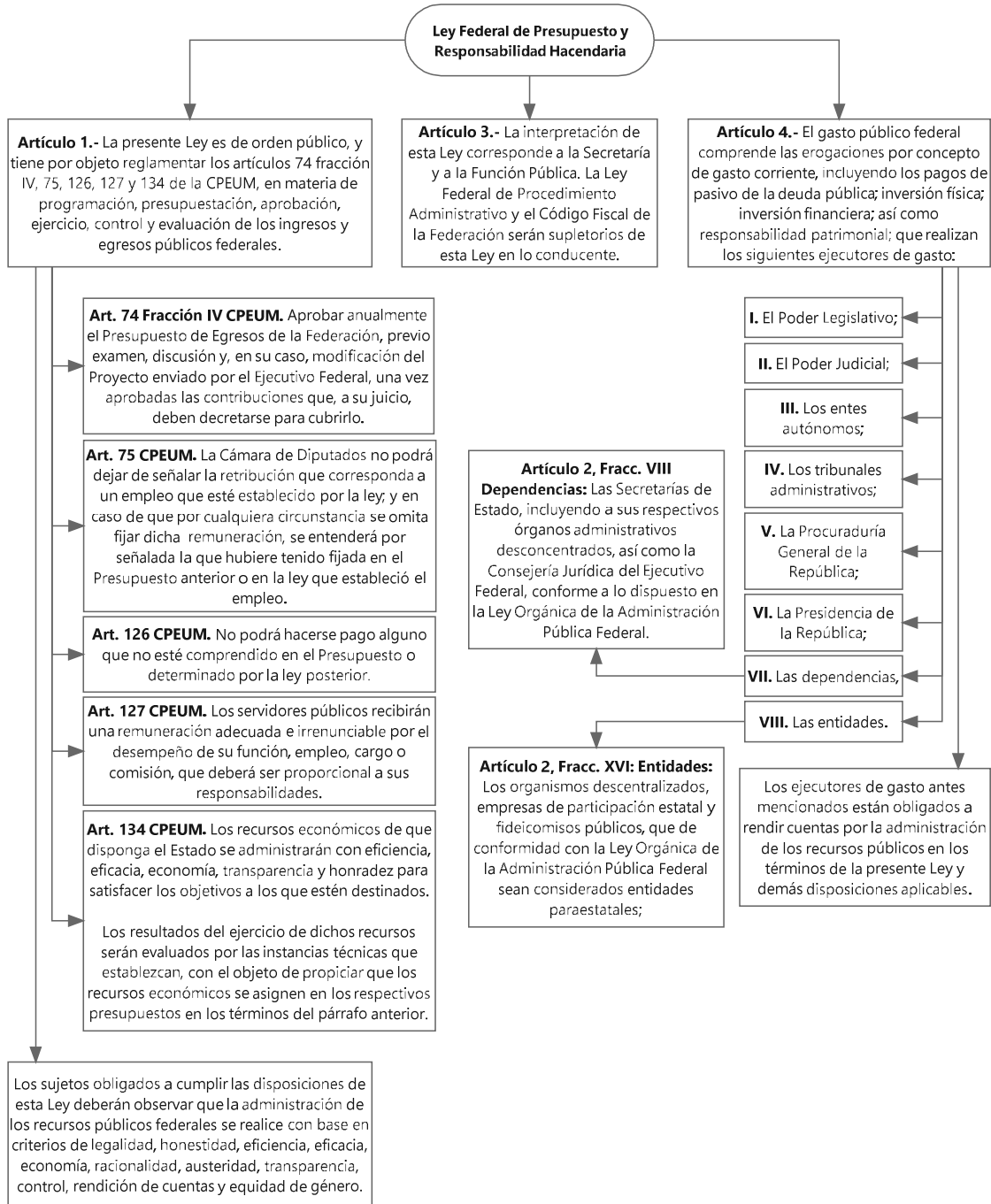
Así que los programas sectoriales deben estar en concordancia con las metas nacionales que el Ejecutivo Federal ha propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el PND 2013-2018 dichos programas son:

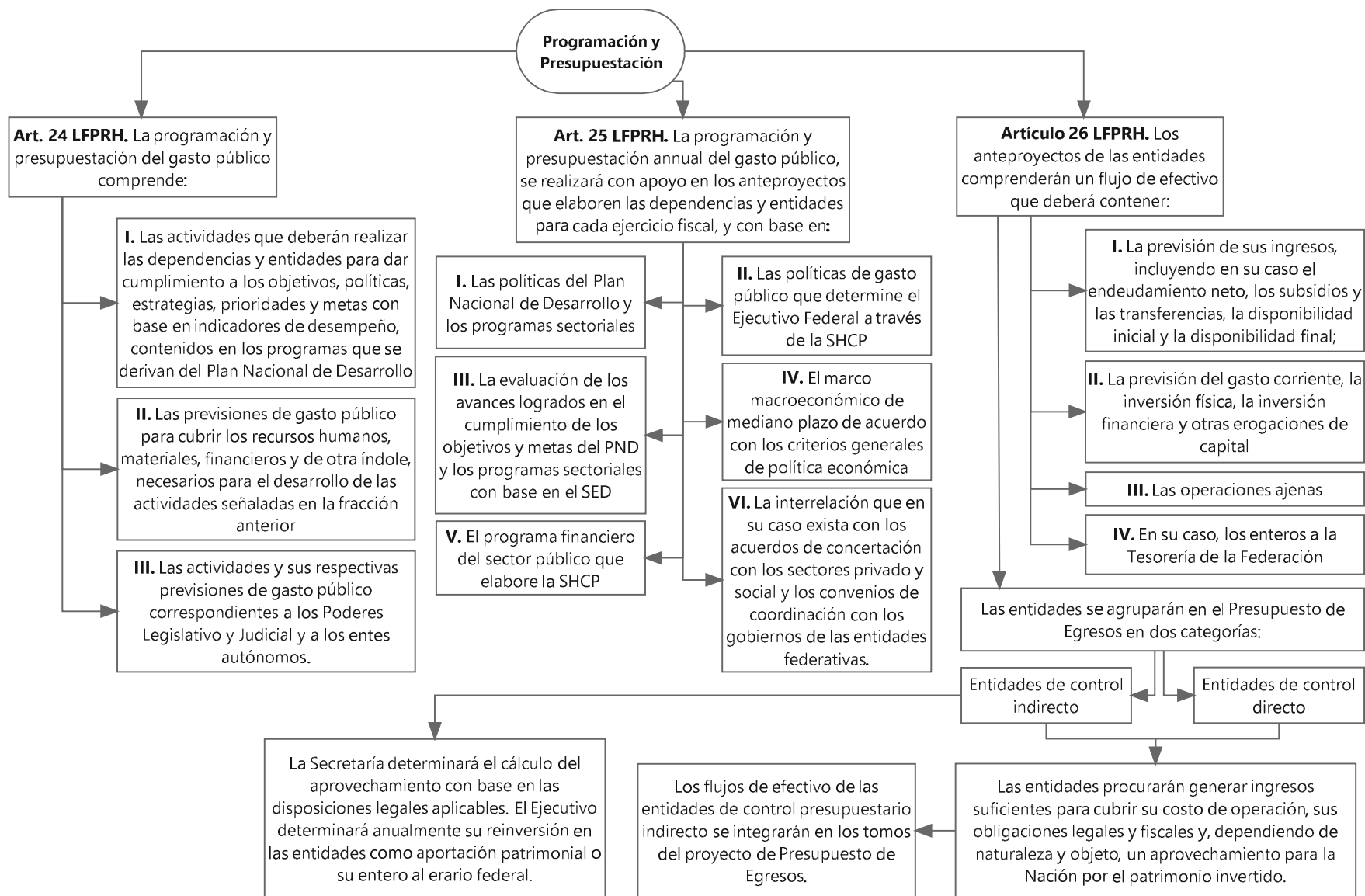
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
- Programa Nacional de Desarrollo Social
- Programa Nacional México sin Hambre
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
- Programa Sectorial de Desarrollo Social
- Además de los aspectos relativos al desarrollo, que podamos encontrar circunstancialmente en algún programa diferente.

Por lo tanto, durante esta etapa se hacen los proyectos de ejecución del gasto, además, la programación se debe realizar con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal y con base principalmente en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal y la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

### C. Presupuestación

Esta etapa del ciclo es complementaria de la anterior, en ella se determina el destino de los recursos públicos, para ello y tomando como base los Proyectos de Presupuesto elaborados en la fase de programación, el Gobierno Federal elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación. Analicemos las disposiciones relativas a la programación y presupuesto:





En términos del artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual contendrá como mínimo, las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, además de los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, además, de conformidad con el artículo 28, el proyecto se debe presentar conforme a ciertas clasificaciones:

*Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:*

- I. La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;*
- II. La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Asimismo se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;*
- III. La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales;*

IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y

V. La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.<sup>113</sup>

Para cumplir con esto, cada año se elabora un “Manual de programación y presupuesto”<sup>114</sup> en el que se señalan los lineamientos específicos que serán aplicables para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Para el 2014, en los anteproyectos, a cada gasto proyectado se le asigna una clave presupuestaria, integrada por 36 dígitos, que se obtienen de la siguiente manera:

Estructura de la clave presupuestaria												
Clasificaciones												
		Administrativa	Funcional y programática				Económica			Geo.		
Siglas	R/S	UR	Funciones			AI	Pp	OG	TG	FF	EF	PPI
			FI	FN	SF							
Nombre	Ramo/ Sector	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Sub- función	Actividad Institucional	Prog. Pres.	Objeto del Gasto	Tipo de Gasto	Fuente de Financia- miento	Entidad Fed.	Clave de Cartera
Dígitos	2	3	1	1	2	3	4	5	1	1	2	11

Lo anterior es relevante, por 2 razones, la primera es que para decidir la integración del presupuesto de egresos, la estructura programática en la que se basa el presupuesto se adecuó, a partir de 2008, con la introducción de la categoría “Programa Presupuestario” que permite la identificación directa de los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados al efecto; al tiempo que se eliminaron las

<sup>113</sup> LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, modificada por decretos publicados el 01 de octubre de 2007, 13 de noviembre y 31 de diciembre de 2008, 19 de enero y 9 de abril de 2012 y 24 de enero de 2014; disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>

<sup>114</sup> En el que por cierto no se hace mención a la clasificación por género.

categorías “Programa” y “Actividad Prioritaria”, quedando así una estructura más pequeña que facilita la comprensión de la misma; y se agregó la formulación de la “Actividad Institucional” bajo un enfoque que permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan, pero ello implica que se debe decidir únicamente con base en el nombre de un programa, el gasto total del mismo y la clave presupuestaria,<sup>115</sup> como se muestra en la siguiente imagen:

RAMO 11 Educación Pública		Página 1 de 3			
Programas y Proyectos de Inversión					
CLAVE	NOMBRE	ENTIDAD FEDERATIVA		MONTO	
		CLAVE	DENOMINACIÓN	TOTAL	ASIGNADO 2014
<b>Programa Presupuestario:</b>					
<b>0810 Prestación de servicios de educación superior y posgrado:</b>					
1211800001	Programa de Actualización y Fortalecimiento al Nivel Medio Superior	35	VARIOS	49,692,179	49,692,768
1211800007	Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Infraestructura de Apoyo a los Servicios de Computo y Telecomunicaciones (Servicos)	09	DISTRITO FEDERAL	14,690,908	14,542,000
1211800008	Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura de Computo y Consultas de Acceso al sitio de computo institucional (Computo)	09	DISTRITO FEDERAL	22,028,331	22,080,000
1211800005	Programa de Fortalecimiento a la Investigación	35	VARIOS	50,657,168	50,338,751
1211800006	Programa de Reforzamiento al Nivel de Posgrado	35	VARIOS	50,581,966	50,062,374
131142M001	Reposición de equipo de laboratorio para las actividades de investigación	09	DISTRITO FEDERAL	48,053,881	20,789,111
131142M002	Reposición de equipo de laboratorio para las actividades de Docencia en Licenciatura y Posgrado	09	DISTRITO FEDERAL	47,957,519	20,524,468
<b>Programa Presupuestario:</b>					
<b>0860 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria</b>					
131114M003	Proyecto de Infraestructura Social en Educación	35	VARIOS	91,946,888	34,246,754
131114M001	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	35	VARIOS	140,491,072	132,946,522
<b>Programa Presupuestario:</b>					
<b>0809 Proyectos de infraestructura social del sector educativo</b>					
091143M007	Construcción y equipamiento de los edificios de Ciencias de la Comunicación y Diseño y el edificio multifuncional de la Unidad Cuernavaca Primera Etapa de la Unidad Cuernavaca	09	DISTRITO FEDERAL	279,459,500	23,013,718
111143Q001	Construcción de la Escuela Nacional de Estudios Superiores de León Guanajuato (Primera Etapa)	11	GUANAJUATO	450,587,410	118,657,197
131143Q000	Programa de Adquisiciones de Bienes no Asociados a la Gira Pública destinada a Facultades y Areas de Apoyo a la Gobernanza (Bases de Computo)	35	VARIOS	91,438,000	91,438,000
131143Q001	Programa de Adquisiciones de Bienes no Asociados a la Gira Pública para Educación Superior en Paralelos	35	VARIOS	92,179,078	92,179,078
131143Q005	Programa de Adquisiciones de Bienes no Asociados a la Gira Pública para el Nivel Posgrado	09	DISTRITO FEDERAL	11,395,000	11,395,000
131143Q014	Programa de Adquisiciones de Bienes no Asociados a la Gira Pública para Investigación Científica y Tecnológica	35	VARIOS	149,075,362	129,878,382

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index2.html>

La segunda, que está íntimamente relacionada con la primera es que en nuestro país es común que personas que no tienen idea de cómo llevar a cabo un proyecto de presupuesto, se pueden encontrar de pronto no sólo a cargo del mismo, sino decidiendo su aprobación, esto sucede sobre todo en los municipios, y aunque la labor del Instituto para el Desarrollo Técnico de las

<sup>115</sup> La estructura programática 2014 se encuentra disponible en la siguiente página de la SHCP: [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_pp2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_pp2014.pdf) y además se puede consultar el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2014: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index2.html>

Haciendas Públicas en la capacitación es muy importante, sería mejor que todos los ciudadanos y no sólo unos cuantos entiendan la política económica del país, y que en caso de resultar electos para un cargo público, tengan conocimiento previo de las funciones a realizar.

Además, no podemos esperar que los encargados de estos rubros en los gobiernos municipales que llegaron ahí por elección popular, aprendan lo necesario para llevar la contabilidad gubernamental en sólo 2 o 3 días.<sup>116</sup>

Finalmente, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los tiempos previstos para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, dentro de las etapas de programación y presupuestación, son los siguientes:

<b>Tarea</b>	<b>Asignada a:</b>	<b>Fecha límite</b>
Enviar al Congreso por medio de la SHCP los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año 2015	Ejecutivo Federal	1 de abril de 2014
Enviar al Congreso por medio de la SHCP la estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos	Ejecutivo Federal	30 de junio de 2014
Enviar al Congreso los criterios generales de política económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos	Ejecutivo Federal	8 de Septiembre de 2014
Aprobación de la Ley de Ingresos por parte de la	Cámara de Diputados	20 de octubre de 2014
Aprobación de la Ley de Ingresos por parte de la	Cámara de Senadores	31 de octubre de 2014
Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal	Cámara de Diputados	15 de noviembre de 2014

<sup>116</sup> El curso “El presupuesto en base a resultados” dura sólo 2 días y el de “Armonización contable” únicamente 3. La información relativa a los cursos del INDETEC está disponible en: [www.indetec.gob.mx/municipal/capacitacion/](http://www.indetec.gob.mx/municipal/capacitacion/)

#### *D. Ejercicio y control*

En el ejercicio, se ejecutan las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un desembolso de dinero, es decir, en esta etapa se gasta el presupuesto que fue programado y aprobado durante el ejercicio fiscal anterior, por otra parte, el control implica que dicho uso siga los principios constitucionales.

El presupuesto basado en resultados, fue producto de la reforma de 2008 al artículo 134 constitucional, y tuvo como finalidad principal, mejorar sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos del Estado para cumplir con sus fines. Así uno de los objetivos principales de la reforma fue *«incrementar la calidad del gasto así como fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas»*.<sup>117</sup>

Desde entonces, se ha hecho énfasis en la necesidad de que el uso de los recursos públicos se adecue a los principios establecidos en el artículo 134, con el propósito de que sean utilizados de manera eficiente, eficaz y transparente con economía y honradez.

La constitución no define el contenido preciso de los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez, por lo que, a partir de su definición legal y de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Auditoría Superior de la Federación y la doctrina, trataremos de definir su contenido y alcance.

El artículo 2° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus fracciones XI y XII define a la eficacia y la eficiencia de la siguiente manera:

- XI. Eficacia en la aplicación del gasto público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;*

---

<sup>117</sup> Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto; presentada por el Ejecutivo Federal el 20 de junio de 2007.



*XII. Eficiencia en el ejercicio del gasto público: el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;*

Así, el concepto de eficacia se encuentra referido al logro de los objetivos propuestos. En el caso del ejercicio de los recursos públicos, la eficacia es el principio que asegura que las entidades y dependencias efectivamente logren las metas propuestas en los programas.<sup>118</sup> Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a la metodología de las auditorías de desempeño, establece que la eficacia se asocia esencialmente al logro de objetivos y hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y lo alcanzado; mientras que la eficiencia sólo se refiere a que el gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.

Por su parte, la transparencia constituye el presupuesto básico del funcionamiento del ciclo del gasto, ya que la falta de información accesible, clara, oportuna, completa y verificable obstaculiza la posibilidad de evaluar los procesos y procedimientos mediante los cuales las autoridades ejercen sus funciones y disponen de los recursos públicos, sin esa información es imposible conocer los resultados reales del actuar de la administración pública.<sup>119</sup>

El principio de economía, ha sido definido por la ASF como «*la medición del costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos*».<sup>120</sup>

En cuanto a la honradez, supone un uso responsable de los recursos públicos, implica que el ejercicio de los recursos no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.

---

<sup>118</sup> LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y FIERRO, ANA ELENA, *El ciclo de uso de los recursos públicos*, Op. cit., pág. 506.

<sup>119</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Diagnostico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado*, México, Julio de 2013, pág. 24, recurso disponible en la siguiente página web: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

<sup>120</sup> Presentación de la ASF a la Cámara de Diputados, disponible en la siguiente página web: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/292760/951372/file/Modulo9a.pdf>

Es muy relevante para la definición de los principios mencionados la siguiente tesis aislada:

*GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.*

*Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios:*

*1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.*

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 55/2008. Municipio de Ocotlán, Estado de México. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Raúl Manuel Mejía Garza y Agustín Tello Espíndola.<sup>121</sup>*

---

<sup>121</sup> Tesis 1a. CXLVI/2009, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Pág. 2712, Tesis Aislada (Constitucional), Número de IUS: 166422

Para finalizar, es importante saber que en esta etapa del ciclo, el gasto se sub-clasifica, de acuerdo al momento, ejecución y destino del mismo, de esa forma tenemos los siguientes tipos de gasto:

*Gasto Programable: Son las asignaciones previstas por dependencias y entidades de la Administración Pública en presupuesto destinadas a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales, plenamente identificables con cada uno de los programas, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios. Este concepto lo conforma el gasto corriente (nómina, materiales y servicios generales), así como el gasto de inversión (bienes muebles e inmuebles y obras públicas).*

*Gasto No Programable: Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses, comisiones y amortizaciones de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales; y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).*



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

*Gasto Esperado: Erogación presupuestada que se estima sea realizada en cualquier fecha intermedia del ejercicio presupuestal anual, con el fin de calcular el monto del gasto total que alcanzará éste al 31 de diciembre.*

*Gasto Ejercido: Suma de las erogaciones realizadas con base en los documentos presupuestarios autorizados en un determinado período.*<sup>122</sup>

*Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.*<sup>123</sup>

Así el gasto se debe ejercer de manera controlada, atendiendo a los principios constitucionales, por lo que dicho ejercicio debe llevarse a cabo mediante una administración de resultados que con oportunidad y eficiencia cumpla las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Todo esto en el marco normativo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que consolido a nivel de ley una gran cantidad de disposiciones que anteriormente se integraban, año con año, al Presupuesto de Egresos de la Federación, y que por lo mismo tenían que ser discutidas anualmente.

En Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976, sólo se consideraban como etapas del presupuesto la preparación o elaboración, la sanción o aprobación, la ejecución y el control, las tres etapas que siguen en el nuevo modelo (seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) son complementarias a la etapa de ejecución y control, y crean un vínculo para garantizar que los resultados del gasto controlado en un ejercicio fiscal incidan en la planeación, programación y presupuestación futuras, mediante la información brindada.

---

<sup>122</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Glosario de Términos del INDETEC, Voces: *Gasto Ejercido, Gasto Esperado, Gasto Programable y Gasto no Programable*, México, 2005.

<sup>123</sup> LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Artículo 2, Fracción XXVI.

## *E. Seguimiento*

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública iniciaron en 2007 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal. El Sistema de Evaluación del Desempeño es una herramienta del Presupuesto basado en Resultados, mediante el cual se alinean los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo; establece además los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados por estos programas. De esta manera, el sistema contribuye a la instrumentación de una cultura organizacional de «*gestión para resultados*».<sup>124</sup>

El Sistema de Evaluación del Desempeño es un elemento central del presupuesto basado en resultados y está orientado a supervisar y mejorar la calidad del gasto de los recursos públicos, se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Entre los criterios más importantes del Sistema de Evaluación del Desempeño destacan las evaluaciones que deben ser realizadas por expertos independientes imparciales y transparentes; dichas evaluaciones deben ser públicas y contar con el mínimo de información que señala la ley, incluyendo el costo de la misma, se deben realizar evaluaciones anuales de evaluación de las políticas públicas, programas sociales y desempeño de los ejecutores.

A pesar de los avances normativos en la materia, en la práctica nos encontramos frente a un sistema apenas en formación.

---

<sup>124</sup> La Gestión para Resultados es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Los objetivos que persigue la Administración Pública con la implementación del Sistema de Evaluación son:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados.
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación.
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Actualmente, la instrumentación del sistema tiene como una de sus bases la Metodología del Marco Lógico, la cual establece los principios para la conceptualización y diseño de programas públicos y sus herramientas de monitoreo y evaluación, que se plasman en un instrumento denominado Matriz de Indicadores para Resultados. El propósito es orientar a los programas presupuestarios al logro de resultados, además de ello, cuenta con dos componentes principales:

- 1. Uno, de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión;*
- 2. Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.*<sup>125</sup>

A continuación se muestran los componentes principales del Sistema de Evaluación del Desempeño y la relación del mismo con el ciclo presupuestario:

---

<sup>125</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Manual sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2009, pág. 19, recurso disponible en la siguiente página web: [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema\\_evaluacion\\_desempeno.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf)



Fuente: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21\\_pbr\\_sed.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21_pbr_sed.pdf)

En el ámbito del sistema de evaluación se realizan diversos ejercicios de monitoreo y evaluación:

- Evaluaciones externas a programas, en el marco del programa anual de evaluación que establece el artículo 110 de la LFPRH.
- La evaluación del desempeño y calidad en el ejercicio del gasto, realizada bimestralmente para identificar el avance en la ejecución y resultados de los programas presupuestarios, con base en los indicadores estratégicos y de gestión plasmados en las Matrices.
- El modelo sintético de información del desempeño, que hace una valoración general de cada programa presupuestario, tomando en cuenta su comportamiento presupuestario; la conformación de la matriz; los resultados de evaluaciones externas; la mejora de la gestión de las instituciones y la implementación de mejoras en los programas como resultado de las evaluaciones externas.

Toda la información obtenida por medio del Sistema se concentra para realizar a partir de ella la evaluación, pero ya no de forma individual, sino de todos los programas presupuestarios existentes en el país.

## *F. Evaluación*

En mayo del 2008, se publicó un decreto que reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, entre otras cosas, adicionaba la fracción XXVIII al artículo 73, modificación que facultaba al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. A partir de entonces, y tomando como base esa modificación a la nuestra carta magna, se inició la construcción normativa que permitiría la homologación de la contabilidad gubernamental.

El 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual, desde su artículo primero señala que el objeto de la misma es establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Y en la fracción I de su artículo cuarto, se señala lo que por armonización, se deberá entender la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Esto es importante, porque comenzó a promover la idea de una “armonización contable” entre los diferentes niveles y órdenes de gobierno, dando inicio así a la homologación de las diferentes contabilidades gubernamentales en un mismo sistema contable, sin esto, sería imposible hacer una correcta evaluación de los programas presupuestarios.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión. Tiene



entre sus objetivos normar y coordinar la evaluación, tanto de la política nacional de desarrollo social, como de los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. Dicho Consejo, basándose en el Sistema de Evaluación del Desempeño y en las Matrices de Indicadores para Resultados, emite de forma anual Informes de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social así como los resultados de las mediciones de los Índices de Pobreza. Para entender mejor como realiza sus informes el Consejo Nacional de Evaluación, hagamos un rápido análisis de las Matrices de Indicadores para Resultados.

Las Matrices son una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa, de conformidad con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, todos los programas presupuestarios están obligados a tener una Matriz de Indicadores para resultados. Sin embargo, es muy importante mencionar que la información referente al contenido de las matrices, no es responsabilidad del CONEVAL, sino de cada programa, por lo que para obtener los datos duros y la evaluación exacta de cada programa, es recomendable consultar directamente a la entidad o dependencia o responsable.

La información de desempeño toma como referencia las Modalidades de Programas presupuestarios obligados a registrar Matriz de Indicadores para Resultados, las Modalidades con Matriz de Indicadores para Resultados que no están obligadas a tenerla y los Indicadores de desempeño de los Programas presupuestarios con Modalidades distintas a las anteriores.

En este sentido y con el propósito de que la información derivada del Sistema de Evaluación del Desempeño se pueda utilizar de manera correcta para la valoración de desempeño de los programas presupuestarios, se integran los indicadores de desempeño, el propósito que se persigue es que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cuenten con elementos para la toma de decisiones de asignación presupuestaria basada en

los resultados de los programas, utilicen la información para mejorar los objetivos, indicadores, metas y todos aquellos aspectos derivados de las evaluaciones externas, identifiquen externalidades positivas y complementariedades entre programas, para fortalecerlos y justifiquen cualquier propuesta de incremento o decremento de asignación presupuestaria que se presente.<sup>126</sup>

Los tipos de evaluación que se realizan son:<sup>127</sup>

- De consistencia y resultados.- analiza el diseño y el desempeño global del programa.
- De indicadores.- analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia y alcance para el logro de resultados.
- De procesos.- analiza eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.
- De Impacto.- identifica el cambio logrado por el programa, respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.
- Específicas.- analiza aspectos particulares de mejora en los programas.
- Estratégicas.- analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.
- Complementarias.- atiende aspectos relevantes no considerados en alguna de las evaluaciones anteriores, y se realizará a iniciativa de las dependencias y entidades.

Los elementos que se contemplan para el análisis son:

- Las erogaciones asignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación al programa en cuestión.
- Las Matrices de Indicadores para Resultados.
- Las evaluaciones del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Los aspectos susceptibles de mejora.

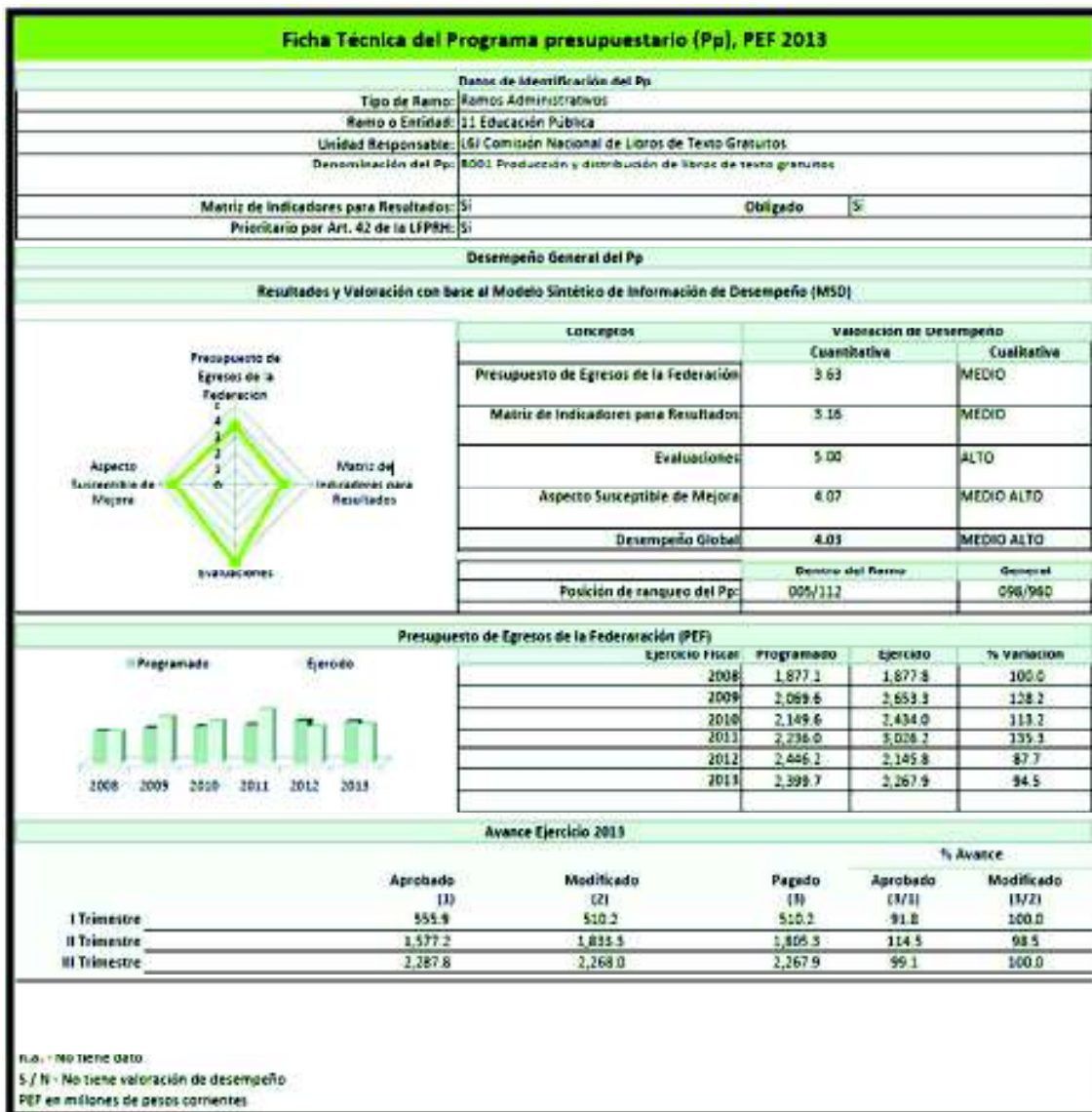
---

<sup>126</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Nota metodología sobre el modelo sintético de información del desempeño*, disponible en: [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSD.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSD.pdf)

<sup>127</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, recurso disponible en la siguiente página web: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21\\_pbr\\_sed.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21_pbr_sed.pdf)

De acuerdo a lo anterior, las variables consideradas en el Modelo Sintético de Información de Desempeño se valoran con una escala cuantitativa que va de uno a cinco, en la que cinco es la valoración máxima y uno la mínima, al mismo tiempo se les asigna un valor cualitativo que va de Bajo a Alto. Los componentes internos de cada variable se califican con la misma escala.

El promedio móvil y/o ponderado de todos los componentes deriva en una valoración que muestra el desempeño de cada Programa presupuestario, para efectuar la publicación de resultados, toda la información se concentra en fichas técnicas como la que aparece a continuación:



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=7>

Como puede apreciarse en esta ficha técnica, que evalúa a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, aquí únicamente aparecen las valoraciones de desempeño, sin señalar cuáles fueron los indicadores que se consideraron para evaluar a dicho programa presupuestario. En este caso, el desempeño global del programa fue de 4.03, lo cual le clasifica como un programa con desempeño medio-alto y de acuerdo a este desempeño, se le asigna un lugar en el ranking de programas presupuestarios, en este caso, ocupa el lugar 98° de los 960 programas y el 5° dentro de los 112 pertenecientes al mismo ramo.

Además de las evaluaciones ya mencionadas, los programas presupuestarios también pueden ser objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, aunque hay quien usa de forma indistinta los términos 'Fiscalización' y 'Rendición de cuentas', son conceptos diferentes, la primera se refiere a «*la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública*»<sup>128</sup>, mientras que la segunda, es «*la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia*».<sup>129</sup>

### *G. Rendición de cuentas*

Rendir cuentas es una idea que puede parecer sencilla a primera vista. En realidad es un concepto que no sólo es teóricamente complejo, sino que su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil.

---

<sup>128</sup> LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, Artículo 2, Fracción X.

<sup>129</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, *Mesa de Trabajo N° 7.- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas*, en "Foro de consulta popular hacia la Primera Comisión Nacional Hacendaria", recurso disponible en la siguiente página web: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/282.htm>

*En principio, sabemos que rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad.*<sup>130</sup>

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes, en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

‘Control’ y ‘Fiscalización’ son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización en realidad, son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Por otra parte, en ocasiones también se usa el concepto de ‘Transparencia’ como sinónimo de rendición de cuentas, y en realidad, la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información de forma pública, para que los interesados puedan revisarla, analizar y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

---

<sup>130</sup> LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO y MERINO, MAURICIO, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Centro de Investigación y Docencias Económicas, UNAM, México, 2009, pág. 1.

Por lo tanto, la fiscalización y la transparencia sólo son instrumentos de un sistema global de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas por parte del gobierno es una demanda social, además en los últimos años se ha incrementado la corrupción, y esto ha sido un factor que ha sensibilizado a la opinión pública sobre la necesidad de poner los ojos en los gobernantes.

Falta mucho por hacer en esta materia para implementar un régimen institucional de vigilancia ciudadana, transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes.

La mala administración y asignación de los recursos públicos, y la corrupción creciente en el sector público obedece a la falta de controles institucionales internos y externos, y a que las actividades crecientes del Estado son difíciles de vigilar, incluso por el mismo gobierno, los ciudadanos, por su parte, no siempre tienen la capacidad política y económica para establecer mecanismos de vigilancia eficaces. Esta situación ha generado muchas dudas entre los políticos y los ciudadanos, la corrupción influye negativamente en la credibilidad y confianza de los agentes económicos acerca de las políticas públicas.

México no es ajeno a las anteriores preocupaciones, por el contrario se ha puesto de relieve que nuestro país tiene uno de los niveles más altos de corrupción del mundo. La ONG Transparencia Internacional, con los resultados de 9 encuestas aplicadas a lo largo del 2013, lo ubica en la posición 106 de 177 y una calificación de 34 sobre 100, a la par de Gabón y Nigeria.<sup>131</sup>

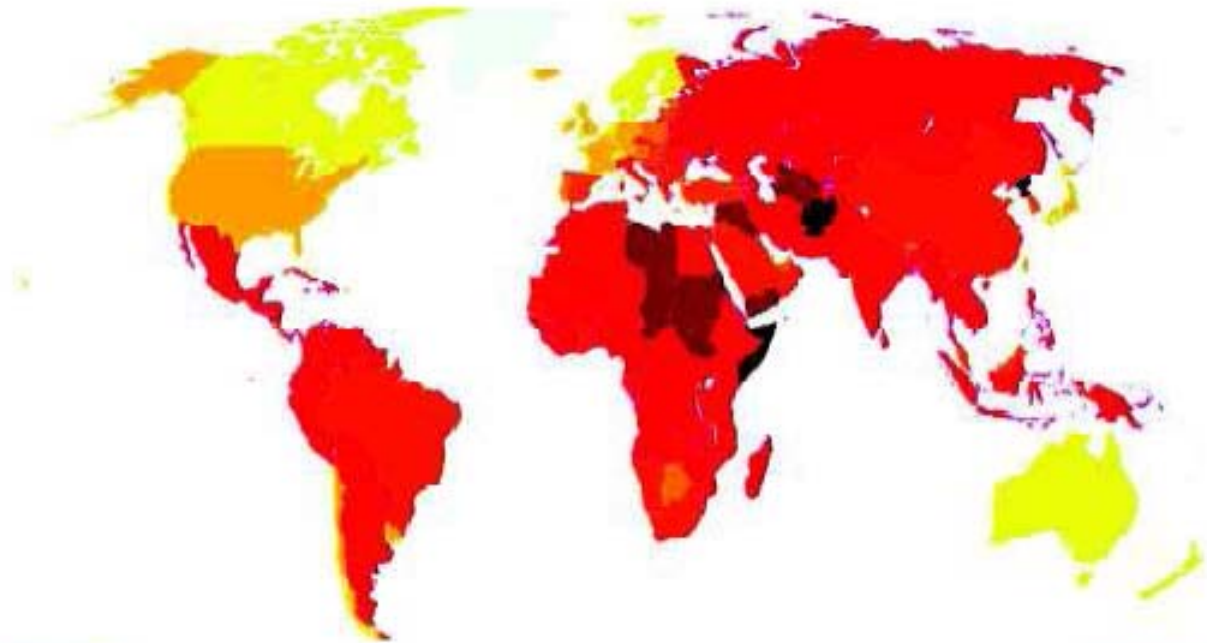
---

<sup>131</sup> De acuerdo a los resultados de las encuestas realizadas en México por Transparencia Internacional con resultados del 2013, 52% de las personas opina que la corrupción ha aumentado, 79% asegura que es un grave problema en nuestro país, mientras que el 73% considera que las medidas tomadas en contra de la corrupción son inefectivas (43%) o muy inefectivas (30%), respecto a las instituciones, las que tienen la mayor percepción de corrupción son los partidos políticos (91%), la policía (90%), los legisladores (83%) y el poder judicial (80%). Las personas encuestadas aceptaron que en los últimos 12 meses han pagado un soborno a la policía (61%), los órganos de impartición de justicia (55%), autoridades administrativas para la obtención de permisos (27%), los recaudadores de impuestos (16%). Todas las cifras fueron obtenidas de la página web de Transparencia Internacional, informes y datos disponibles en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=mexico>



# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2013

The perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world.



[www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

© 2013 Transparency International. All rights reserved.

Elo se explica, en gran parte, por las deficiencias del control gubernamental y sus efectos sobre el nepotismo, la desviación de recursos, el daño moral, el oportunismo de políticos. Estos factores no solo influyen en la ineficiencia del gobierno en sí mismo. Sino que desprestigian y debilitan los esfuerzos de democratización. Y en suma debilitan el papel del propio gobierno y de las políticas públicas para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

El costo económico para lograr abatir la corrupción sin duda será alto, pero nunca comparable con los costos sociales, que es el padecerla. Para que en esta lucha tenga resultados, es necesario emprender acciones que desanimen la corrupción, estableciendo políticas institucionales sustentables.

Lo que la gente exige ahora es que sus gobiernos den resultados. Para ello es urgente construir las instituciones de rendición de cuentas, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales. De otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto de vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos.

Que el gobierno acepte como prioritario, rendir cuentas a sus gobernados, así en este tenor, es indispensable pensar en sistemas adecuados de vigilancia de los gobernantes que limiten la corrupción y desviación de recursos.

La contraloría, la rendición de cuentas y transparencia obligatorias, son elementos que en conjunto sí podrían garantizar un control adecuado de las actividades del gobierno.

Pero para que esto suceda, también es necesario vigilar por medio de la participación ciudadana el correcto desempeño y distribución de recursos en los tres órdenes de gobierno, además, se debe desarrollar un sistema de rendición de cuentas para que la ciudadanía conozca en qué y cómo gasta los recursos el gobierno y crear nuevos mecanismos para someter a concurso la obra pública y se apliquen las sanciones correspondientes a los funcionarios o contratistas que obtengan beneficios indebidos por las mismas.



El primer paso, es hacer que se le dé la importancia debida a la rendición de cuentas dentro del ciclo presupuestario, en los informes de presupuesto ciudadano para 2013 y 2014 sólo se dedica una página a esta etapa:

## 7. RENDICIÓN DE CUENTAS

Esta última etapa consta de tres elementos principales:

- Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras,
- Dar cuenta de tales resultados a la ciudadanía y
- Corregir deficiencias en la ejecución y orientar los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.

Un ejemplo de control en la ejecución del gasto son la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y los Informes de Labores anuales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las dependencias y entidades ejecutoras del gasto realizan.

En ellos, se genera la información necesaria para monitorear puntualmente el ejercicio de los recursos durante el año.

La Cuenta Pública se envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año posterior al ejercicio, y es revisada por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

*¿Qué podemos hacer los ciudadanos?*

*Como parte de un proceso de participación ciudadana se ha fomentado la creación de comités ciudadanos y de observatorios ciudadanos en algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la finalidad de recoger propuestas y sugerencias que permitan fortalecer los programas y proyectos estratégicos que impulsa el Gobierno Federal en materia de infraestructura, desarrollo social y seguridad pública. Lo anterior con el propósito de recuperar el desarrollo integral de las familias y reconstruir el tejido social en algunas ciudades del país.*

*En este sentido, la participación ciudadana se involucra de forma activa tanto en el diseño de políticas públicas como en el proceso de discusión del gasto público, así como en la vigilancia, monitoreo y la calidad del gasto que se realizan en programas sustantivos de bienestar social.*



Fuente: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20Ciudadano%202013%20Final.pdf>

Hay que mencionar, que pese a realizar una búsqueda de información no se logró localizar a ningún comité ciudadano, ni observatorios ciudadanos en alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, como señala el presupuesto ciudadano 2013.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> Sin embargo, existe una ONG, llamada “Instituto Nacional de los Gastos Pendejos” (INGAPE), fundado por Mario Quijano Pavón y que tiene una participación activa en las redes sociales, donde difunden los datos sobre transparencia y rendición de cuentas.

## 7 RENDICIÓN DE CUENTAS

Esta última etapa consta de dos elementos principales:



### DAR CUENTA DE LOS RESULTADOS

de la ejecución de los recursos públicos

### CORREGIR DEFICIENCIAS Y APLICAR SANCIONES

en la ejecución y orientar los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.



El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, establece como uno de sus objetivos impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas. En él, el gobierno muestra su determinación para contar con un gobierno eficiente y abierto, mediante la transparencia, uso de la tecnología y la participación ciudadana.

### EL PROGRAMA PARA UN GOBIERNO CERCANO Y MODERNO

permite impulsar un gobierno



eficiente



eficaz



innovador



transparente

Para el ciudadano observar:



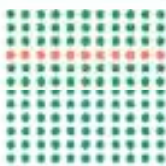
FECHA ETAPA  
Finalizado



MULTIPLICACIONES DE CONSULTA  
Encuentras más en:



HERRAMIENTAS CIUDADANAS  
Útiliza



Abrió sus portales

Cuenta Pública

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

Versiones estatales del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/Servlet/Imagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Por otra parte, la Ley de Fiscalización no hace mención de ella más que en dos artículos, el artículo 37 párrafo cuarto y el 85, fracción VIII, pero en ellos, no la define, ni señala como se debe de llevar a cabo, esta ley únicamente señala en su Capítulo III, la obligación de rendir un Informe de Resultados para la Comisión Permanente del Poder Legislativo.

Por su parte la SCJN ha señalado respecto a la rendición de cuentas lo siguiente:

*RENDICIÓN DE CUENTAS. SU NATURALEZA.*

*La rendición de cuentas entraña una obligación de hacer, ya que no consiste simplemente en pagar una suma de dinero a la parte que tiene derecho a recibirla, sino en elaborar un estado detallado de la gestión realizada, consistente en una exposición ordenada de los ingresos y egresos, con sus comprobantes respectivos. Tal obligación resulta de un principio de razón natural, pues únicamente quien tiene derecho exclusivo respecto de un bien puede usarlo sin rendir cuentas a nadie de su conducta. Empero, quien no se halle en tal situación y administre bienes total o parcialmente ajenos, debe rendir cuenta de ello. Cuando el obligado a rendir cuentas no lo haga espontáneamente y se requiera la intervención judicial, el procedimiento puede dividirse en dos etapas: la primera, relativa a la comprobación de la obligación de rendir cuentas; y, la segunda, consistente en el trámite de rendición en sí.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 3044/2003. Bancomer, S.A., hoy BBVA, Bancomer, S.A. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Rodríguez Barajas. Secretaria: Leticia Araceli López Espíndola.<sup>133</sup>*

Y esto, va en consonancia, con la idea de que si bien el Estado no tiene la obligación de darnos una prestación por el pago de contribuciones, si está obligado a dar una exposición ordenada de los ingresos y egresos que administra y de los objetivos cumplidos con ellos, no para que las personas se beneficien de forma individual por su pago, sino para que con la correcta aplicación de los recursos públicos, mejoremos las condiciones del país mediante el aumento el bienestar social.

---

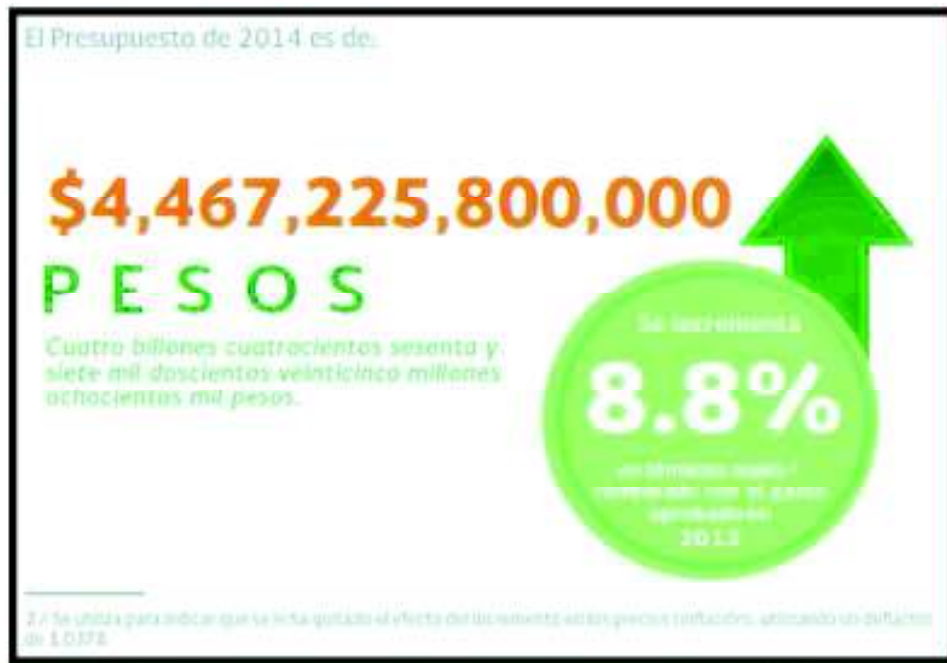
<sup>133</sup> Tesis: I.4o.C.64 C, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIX, Febrero, 2004, Pág. 1125 Tesis Aislada (Civil), N° de IUS: 182108

## 2. Resultado del análisis de las estadísticas públicas

Ahora que conocemos de manera general el ciclo presupuestario, demos un vistazo a las estadísticas hechas a partir del ciclo presupuestario.

### A. Presupuesto Ciudadano 2014

Iniciemos con las cifras y estadísticas recientemente publicadas en el presupuesto ciudadano, el total del presupuesto aprobado para el 2014 fue de:



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServietImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

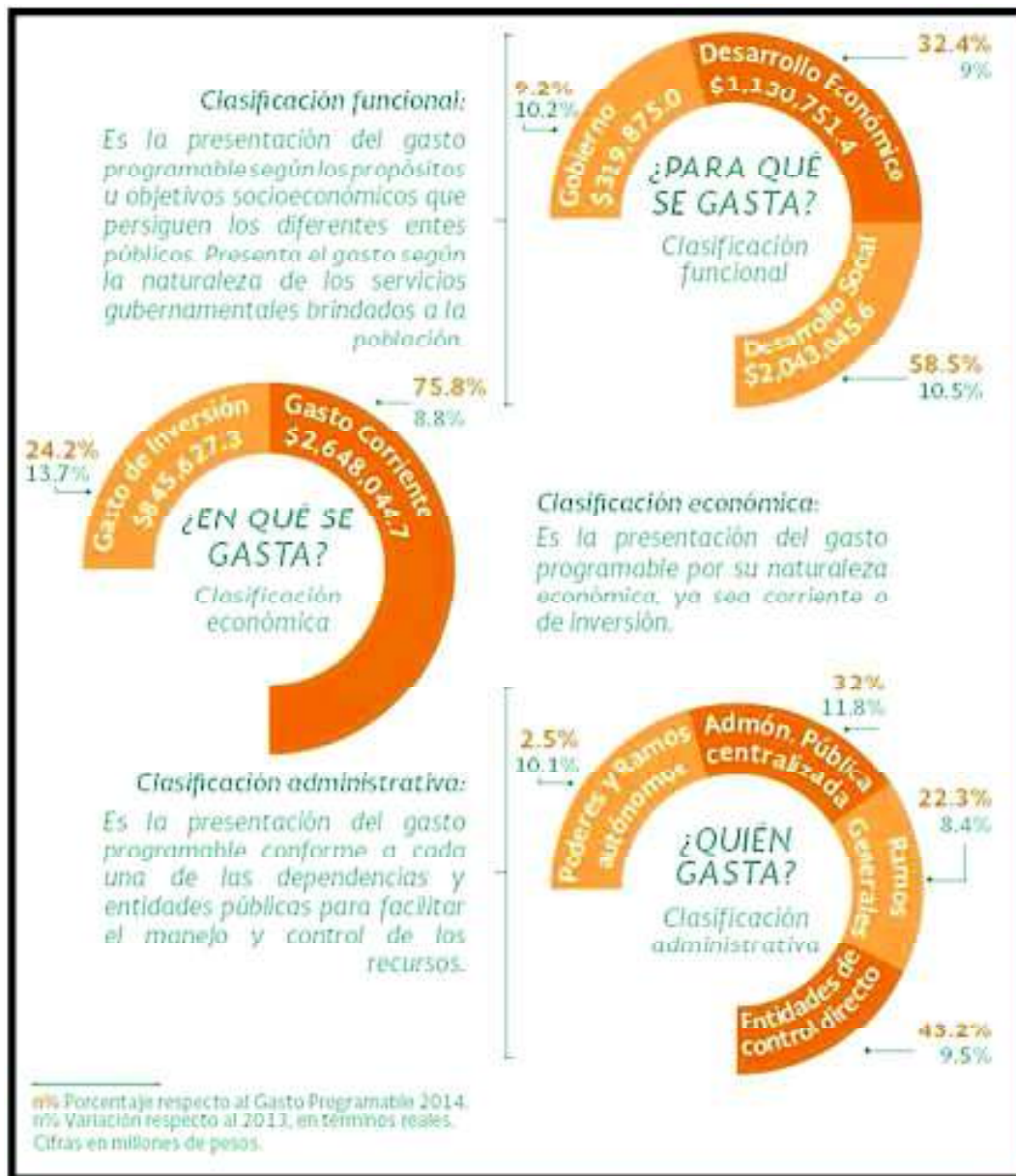
De ellos, \$2,709,961.1 millones son ingresos del Gobierno Federal, \$878,598.7 de organismos y empresas y \$228,188 de aportaciones a seguridad social, y \$650,478 provienen del financiamiento.



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServietImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Es importante mencionar también que el déficit para el año 2013 fue de 0.4% y se estima que para el año 2014 se incremente a 1.5%, es decir, vamos a ejercer más gasto, pero en realidad no contamos con parte de los recursos asignados, esa es la razón por cual, para este ejercicio fiscal, aumentó el financiamiento, pasando de \$355,289.6 millones de pesos a \$650,478 millones, lo que representa un aumento de 83%.

Por otra parte, es posible reclasificar el gasto programable de la siguiente manera:



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/Servet/Imagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Los datos del presupuesto ciudadano profundizan en las tres preguntas mostradas en la imagen anterior:



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Hay que hacer notar, que el gasto destinado a la función de gobernar, según los datos brindados por el propio Estado es de sólo el 9.2%, sin embargo, este no incluye la función legislativa, y por tanto, no contempla el gasto derivado de ella.

Respecto a la clasificación económica, el gasto se subclasifica en gasto de inversión y gasto corriente, el primero son las erogaciones en bienes y servicios, destinada a incrementar la capacidad productiva del sector, la cual refleja el incremento de los activos fijos patrimoniales, mediante la construcción de obra pública,<sup>134</sup> es decir, comprende los recursos para la construcción, mantenimiento y modernización de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo económico del país<sup>135</sup>, existen 4275 programas y proyectos de inversión<sup>136</sup>, de los cuales, se muestran los más importantes:



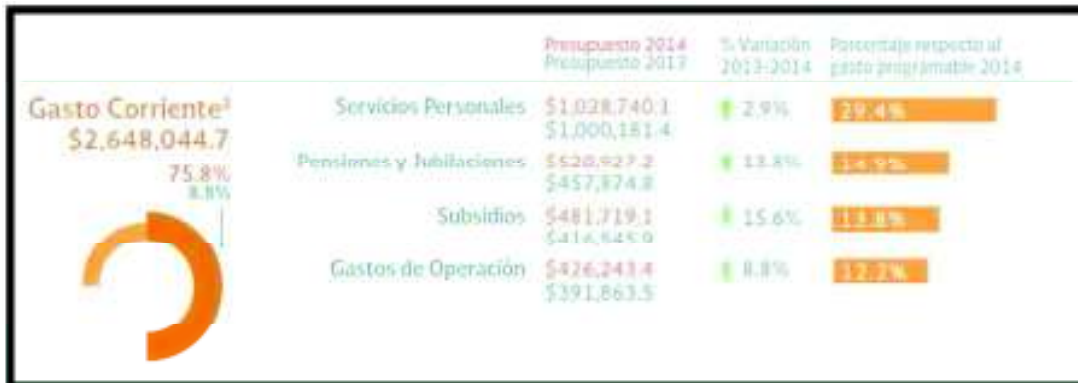
Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

<sup>134</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Glosario de Términos del INDETEC, Voz: *Gasto de Inversión*, México, 2005, Pág. 55.

<sup>135</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto ciudadano 2012*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 2012, pág. 30 [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/PresupuestoCiudadanoWEB\\_OP-2012.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/PresupuestoCiudadanoWEB_OP-2012.pdf)

<sup>136</sup> Dichos programas y proyectos están disponibles para su consulta en la siguiente página de internet: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=4>

Mientras que el segundo se compone de los subsidios que se entregan mediante los programas sociales (18.19%), los salarios (aparecen clasificados como 'servicios personales' y representan el 38.84%), el pago de pensiones y jubilaciones (19.67%) y los gastos de operación (16.09%), dichos gastos, son las asignaciones de los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, que son indispensables para la operación de las dependencias y entidades paraestatales.<sup>137</sup>



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Finalmente, se muestran clasificados según el ejecutor del gasto:



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>

<sup>137</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Glosario de Términos del INDETEC, Voz: *Gasto Corriente*, México, 2005, Pág. 54.

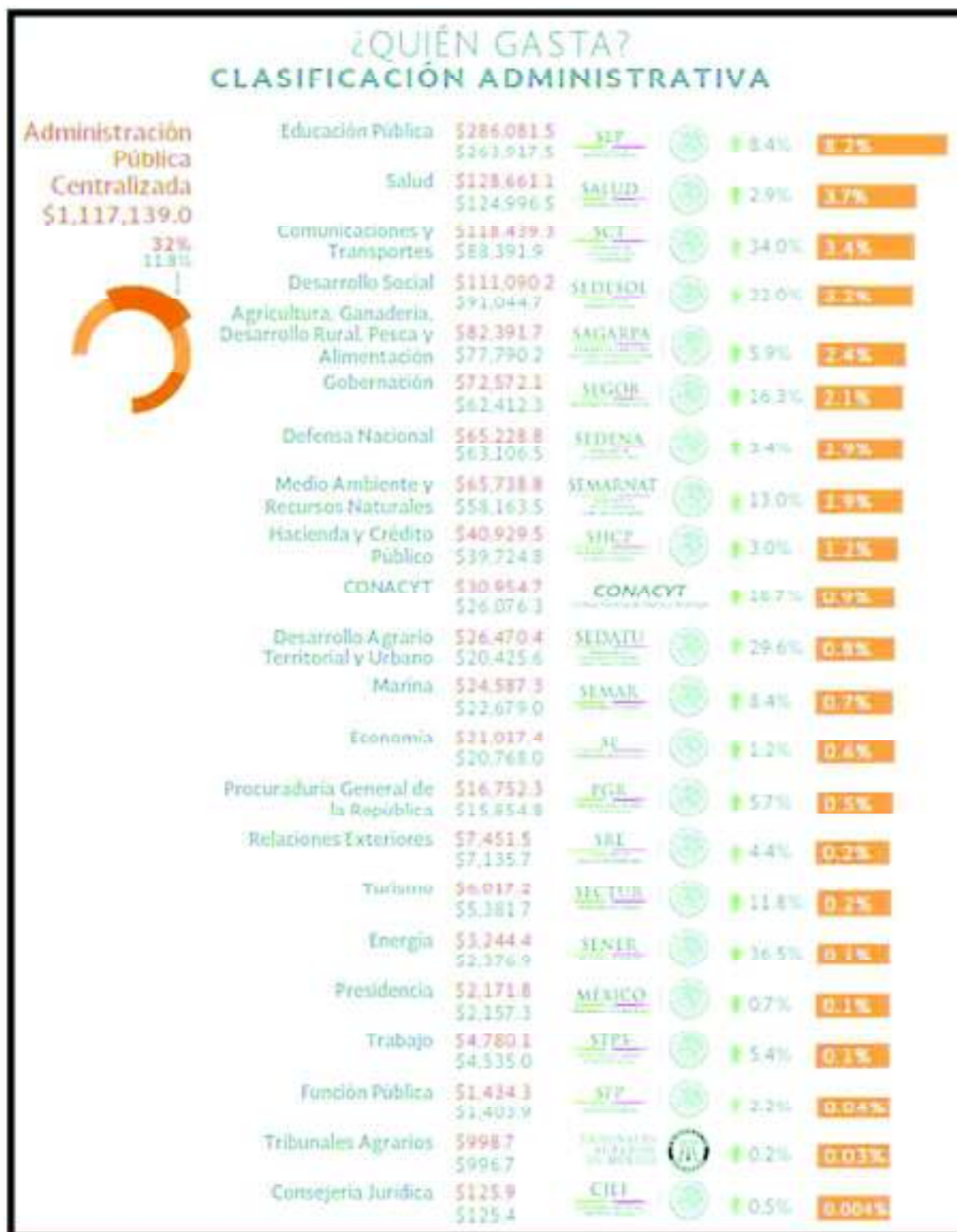




Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServicioImagen?tipo=pdf&idDoc=933>



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServicioImagen?tipo=pdf&idDoc=933>



Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/Servlet/Imagen?tipo=pdf&idDoc=933>

Usando como marco esta información gubernamental, analizaremos ahora los datos del Sistema de Evaluación del Desempeño, a partir de la cual se realizan los informes sobre desarrollo de política social, dichos informes son elaborados por el CONEVAL, basándose en la información del propio SED y en

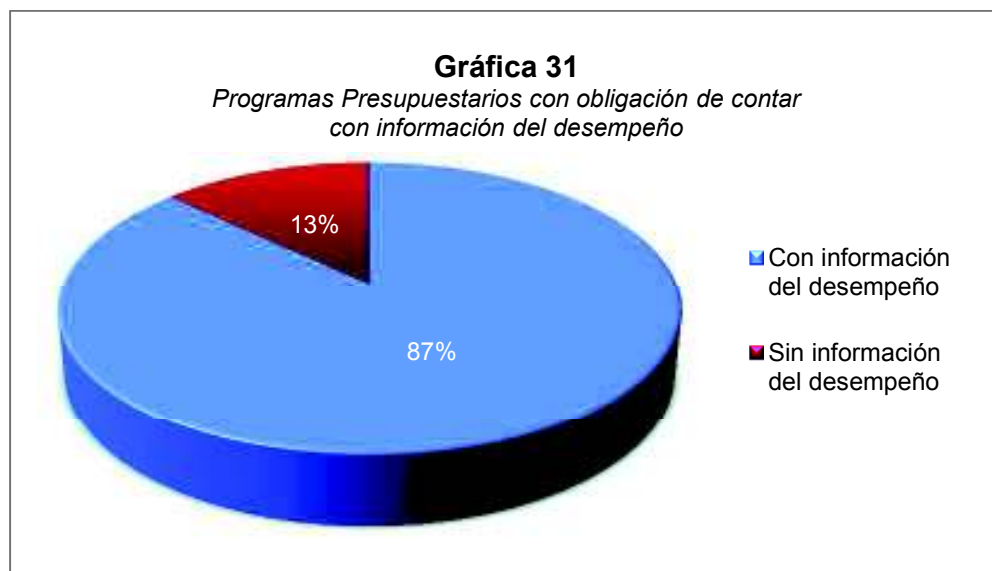
las MIR, y que con el fin de contribuir a la transparencia, están a disposición de la población, para su consulta, desde el año 2008.

### **B. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Uno de los principales retos del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño es la construcción de una herramienta metodológica que permita integrar, concentrar, consolidar, sintetizar y valorar el desempeño de los programas presupuestarios.

Dada la diversidad y complejidad de la información generada a raíz de la consolidación del SED que dificultaba su utilización a los tomadores de decisiones, se crea el Modelo Sintético de Información de Desempeño, con base en este modelo, se analizan los programas presupuestarios que cuentan con MIR e indicadores de desempeño de los ramos administrativos, ramos generales y las entidades de control presupuestario directo; no se considera el análisis de los ramos autónomos y entidades de control presupuestario indirecto.

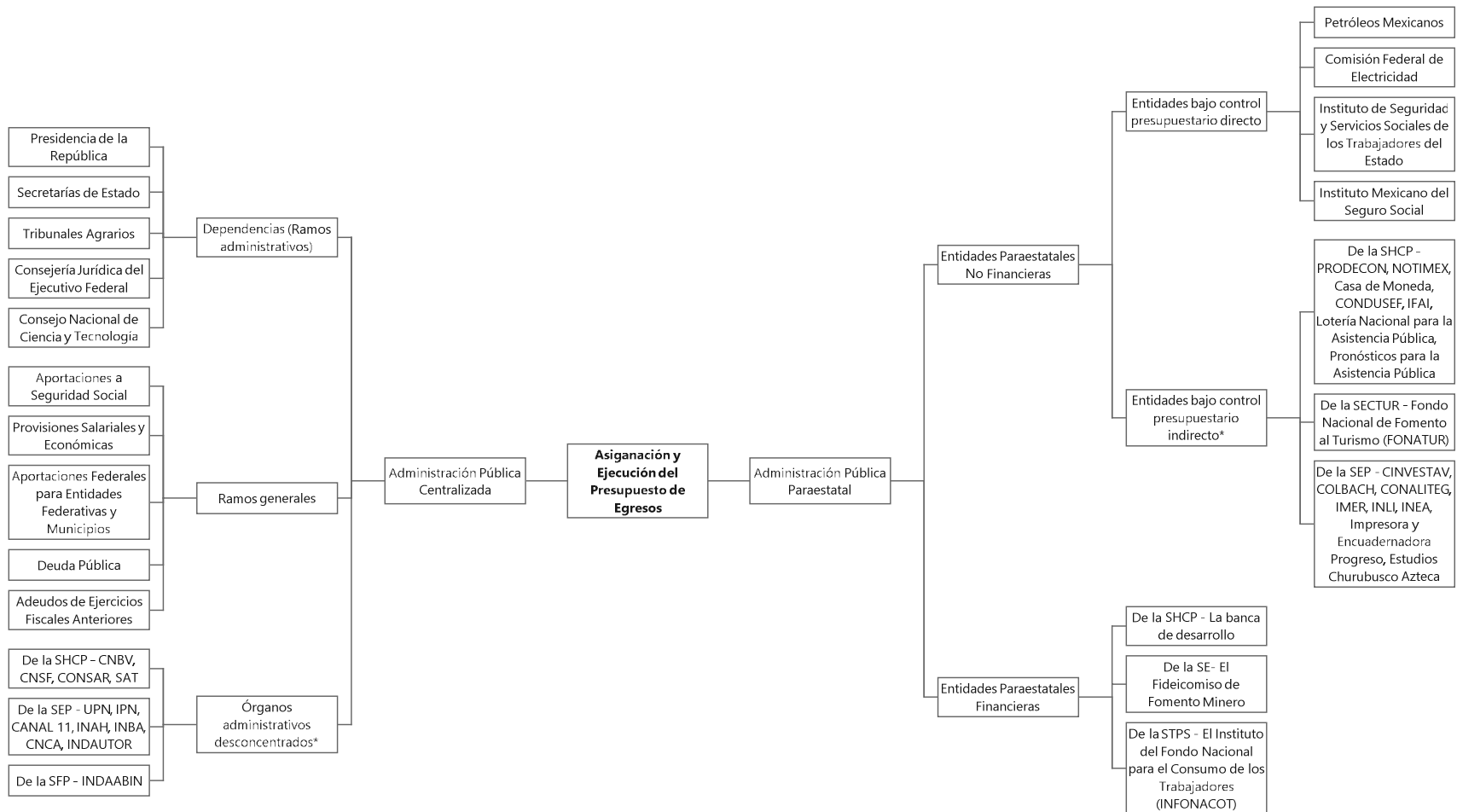
Del análisis realizado sabemos que en el ejercicio fiscal 2013 existían un total de 960 programas presupuestarios, de los cuales sólo 837 (87%) cuentan con información del desempeño, 736 con registro obligatorio de Matriz de Indicadores para Resultados, 30 más cuentan con matriz pero esta no tiene registro obligatorio y 71 con indicadores de desempeño. (Ver *Gráfica 31*).



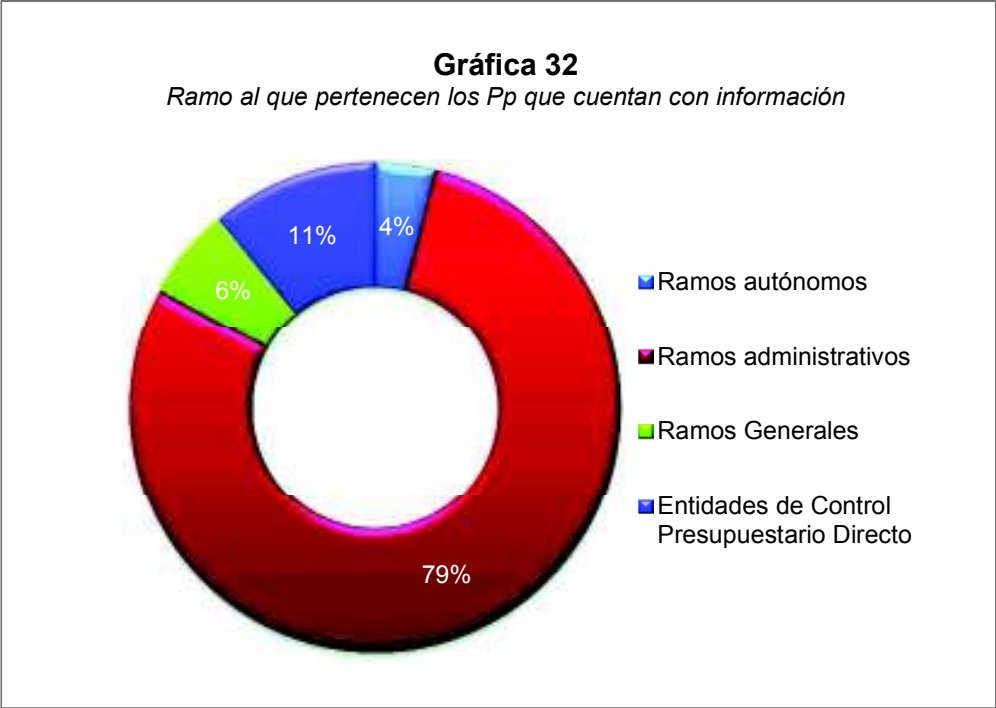
Los programas que cuentan con información, se subclasifican dependiendo de del ramo al que pertenezcan (ver *Gráfica 32*), estos son:

- El ramo general, se refiere a los Ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.
- El ramo administrativo, es el medio por el cual se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias, la Presidencia, la PGR, los tribunales administrativos y al CONACyT.
- El autónomo, formado por los órganos constitucionales autónomos y por los que tienen autonomía legal, los primeros son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución y no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, mientras que los segundos son creados por la legislación secundaria y por tanto, no son órganos constitucionales; recordemos que los órganos autónomos considerados en el presupuesto son las universidades con carácter de autónomas, Banxico, el IFE y la CNDH, y se incluye además a los institutos: INEGI, IFETEL e INEE.
- Las entidades de control presupuestario directo, que comprenden a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal cuyos ingresos y egresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

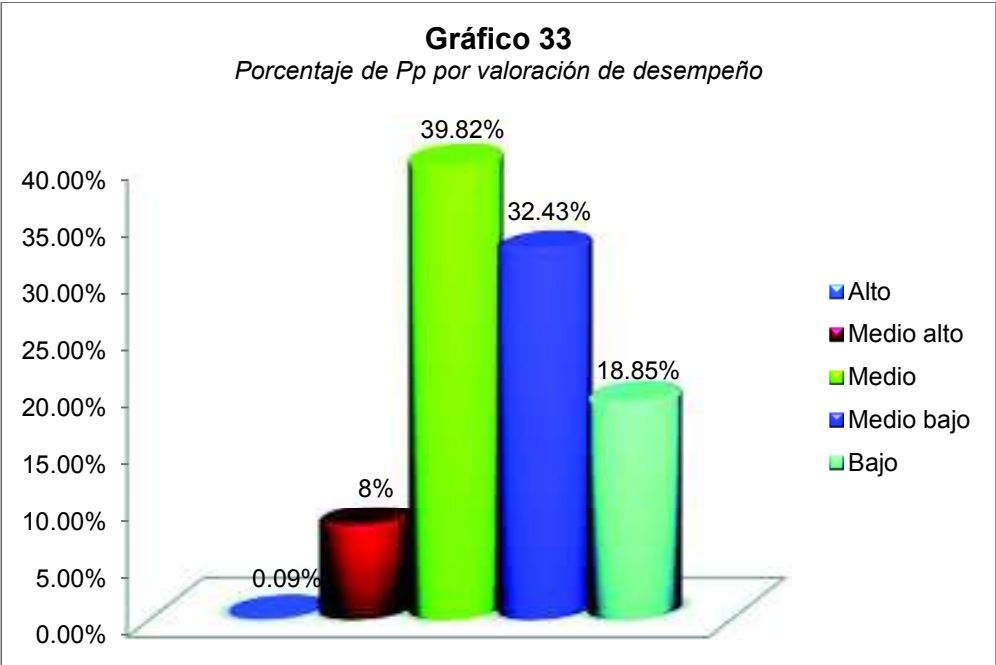
Además, en la siguiente página se encuentra un diagrama en el que se puede ver la asignación y ejecución del presupuesto de egresos por ramos, sin embargo, en el esquema, se omitió hacer mención de los ramos autónomos por la razón de que éstos, no son tomados en consideración por el CONEVAL para hacer las estadísticas generales sobre programas presupuestarios, perdiendo de esta manera la información de un 4% del total de programas que reportan información de desempeño.



\* Los órganos desconcentrados y entidades paraestatales financieras, están mostradas para fines ilustrativos, para conocer el total de órganos y entidades consulte: [www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/asignacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/asignacion.aspx)



Al finalizar la evaluación se asigna a los programas una calificación de entre 1 y 5, por ello sabemos que el 8.9% tienen un nivel de logro satisfactorio, mientras que el 39.82% se ubican en un nivel medio y el restante 51.28% en un nivel poco satisfactorio. (Ver Gráfica 33)



La información para la elaboración de las Gráficas 31, 32 y 33 se puede consultar en la siguiente página de internet: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/Servlet/Imagen?tipo=pdf&idDoc=885>

Recordemos también que a fin de conocer la valoración de la información de desempeño disponible, es posible consultar la ficha técnica de cada programa, con datos tanto de sus componentes internos como de su valoración de desempeño global.<sup>138</sup>

#### a) Implementación del SED y el PbR

A pesar de que se comenzó a trabajar con base al SED y el PbR hace más de un sexenio, aún no ha sido posible implementarlo en todas las entidades federativas, de la misma forma que aún no hemos logrado una verdadera armonización contable en toda la república.

Para dar cumplimiento al marco normativo, a la planeación, a la presupuestación, al monitoreo y a la transparencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, han implementado el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, a través de tres fases:

##### i. Fase de Implementación.

A partir de abril de 2006, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se inició la construcción del PbR en la APF, con el objeto de mejorar los impactos del gasto público en beneficio de la sociedad mexicana, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial.

##### ii. Fase de Consolidación del PbR-SED.

A partir de 2009; uno de los objetivos ha sido, ampliar y mejorar la calidad, de forma gradual, de las bases establecidas en la APF con la implantación del SED, así como utilizar la información derivada del mismo para la planeación, programación y presupuestación, seguimiento,

---

<sup>138</sup> Esta información la podemos encontrar en la página de internet: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=56&group=Acceso&page=6.%20Evaluaci%C3%83%C2%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>

evaluación y transparencia. Para el Presupuesto 2011 se utilizó la información de desempeño de los programas presupuestarios como uno de los criterios para la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios.

iii. Diagnóstico en Entidades Federativas.

Apoyar, en su caso, a los gobiernos locales en la implementación y consolidación del PbR y el SED. El Gobierno de México ha recibido un financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo, para cofinanciar el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados, cuyo objetivo es instrumentalizar, automatizar y consolidar el PbR. Derivado de éste financiamiento se llevó a cabo un Diagnóstico sobre el estado en el que se encuentra el avance de PbR-SED en las 32 entidades federativas, en los temas: ajustes jurídicos alineados a PbR, avance en la cumplimentación de mejoras al ciclo presupuestario -planeación, programación, presupuesto-, armonización contable y transparencia.<sup>139</sup>

La SHCP, mediante el contrato de préstamo 2043/OC-ME del Banco Interamericano de Desarrollo, ha impulsado el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como objetivo mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público a partir de la implementación y consolidación del PbR; con el propósito de conocer el avance, se realizó un levantamiento y procesamiento de información sobre avance en el cumplimiento de mejoras al ciclo presupuestario, planeación, programación, presupuesto, armonización contable y transparencia.

En la siguiente página hay un mapa en el que se muestra el avance en la implementación, siendo Baja California (88%), el Estado de México (87%) y Jalisco (85%) los que muestran mayores avances en la misma, sin embargo, aún hace falta mucho para lograr el 100% en todas las entidades.

---

<sup>139</sup> SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Resultados de evaluaciones relevantes al Sistema de Evaluaciones del Desempeño*, Observatorio del Gasto, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#Dippebr>





Fuente: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#Dippbr>

### C. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>140</sup>

Los retos y dificultades en materia de desarrollo social son apremiantes en México. Desde hace varios años el Estado tomó la decisión de tener un proceso independiente de evaluación de la política de desarrollo social federal con el fin de mejorar el diseño, la operación, la gestión y la forma de presupuestar de los diferentes instrumentos de dicha política. Específicamente, la Ley General de Desarrollo Social señala:

*Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.*

Desde su inicio de operaciones en 2006, el CONEVAL ha realizado diversas mediciones de pobreza, así como ha elaborado y coordinado evaluaciones periódicas de las políticas, programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social.

Cada año se emite un nuevo informe, que actualiza y amplía el del año anterior, dicho informe está estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se presenta la evolución de las condiciones económicas de México en el corto, mediano y largo plazo, el capítulo II describe la evolución del desarrollo social en México, el capítulo III, en el que se evalúa la política de desarrollo social, está dividido en dos partes; en la primera, se analizan el conjunto de instrumentos de política pública asociados a la Protección Social actual, y se enriquece con los resultados de los programas de desarrollo social clasificados de acuerdo con las dimensiones con que se elabora la medición de la pobreza.

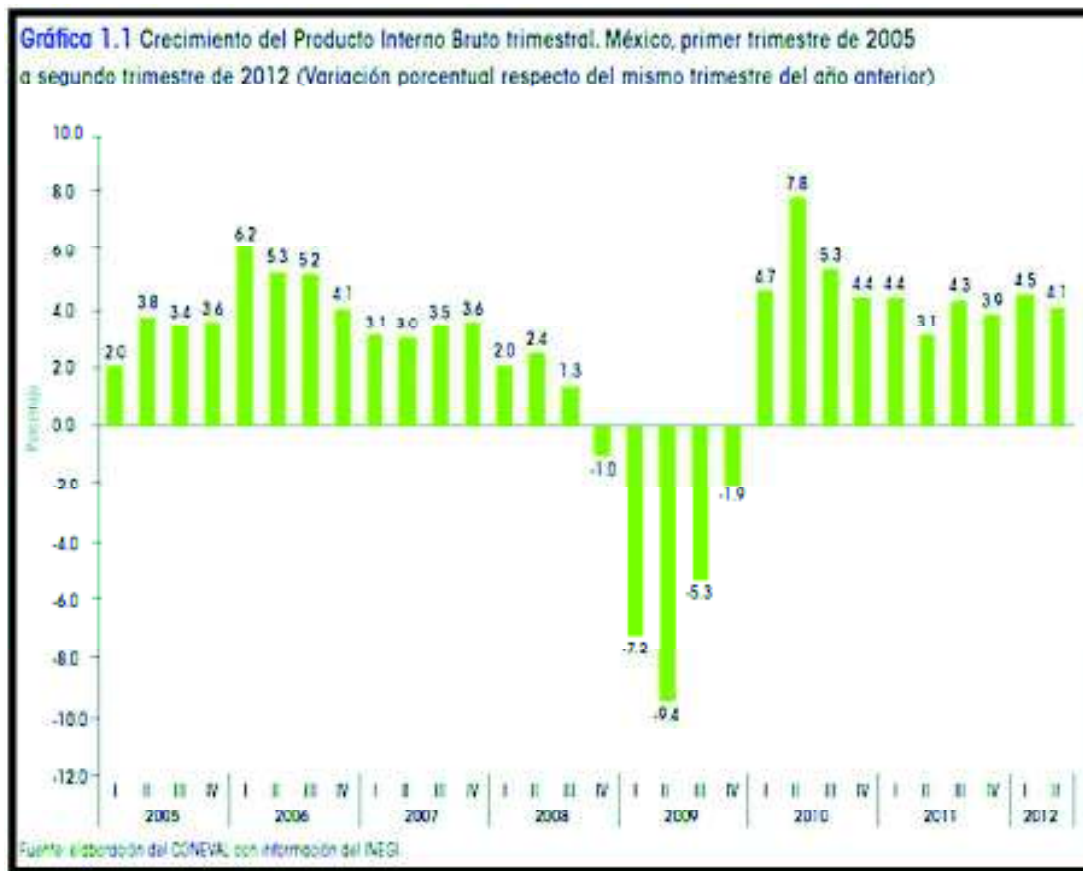
---

<sup>140</sup> Para la elaboración de este apartado hemos seguido el Informe de 2012, Cfr. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, CONEVAL, México, 2012, disponible en internet: [www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf)

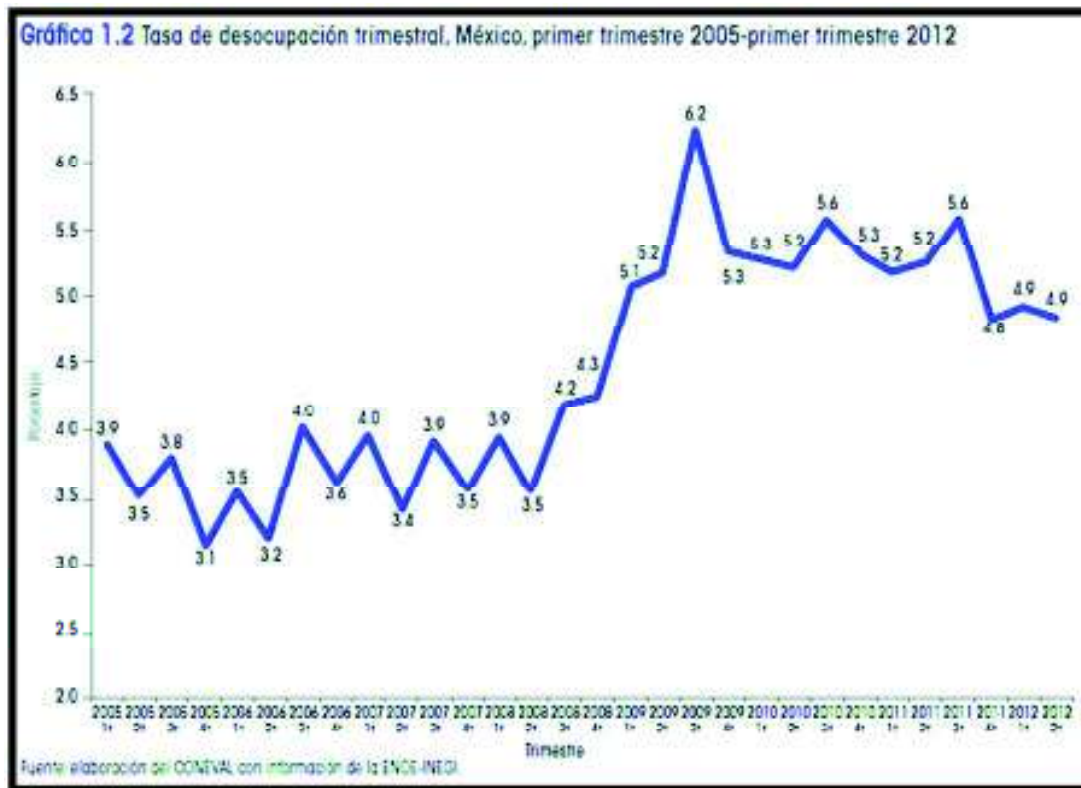
Además, se describen y comparan de manera sistemática rasgos básicos del universo de programas y de acciones del Gobierno Federal integrados en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social; en la segunda parte se presentan las principales fortalezas y retos de la política de desarrollo social, en el capítulo IV se presentan conclusiones sobre el estado de la política de desarrollo social en México y se formulan recomendaciones para mejorarla; a continuación, haremos un recorrido por las partes más importantes del informe.

a) Evolución de las condiciones económicas en México

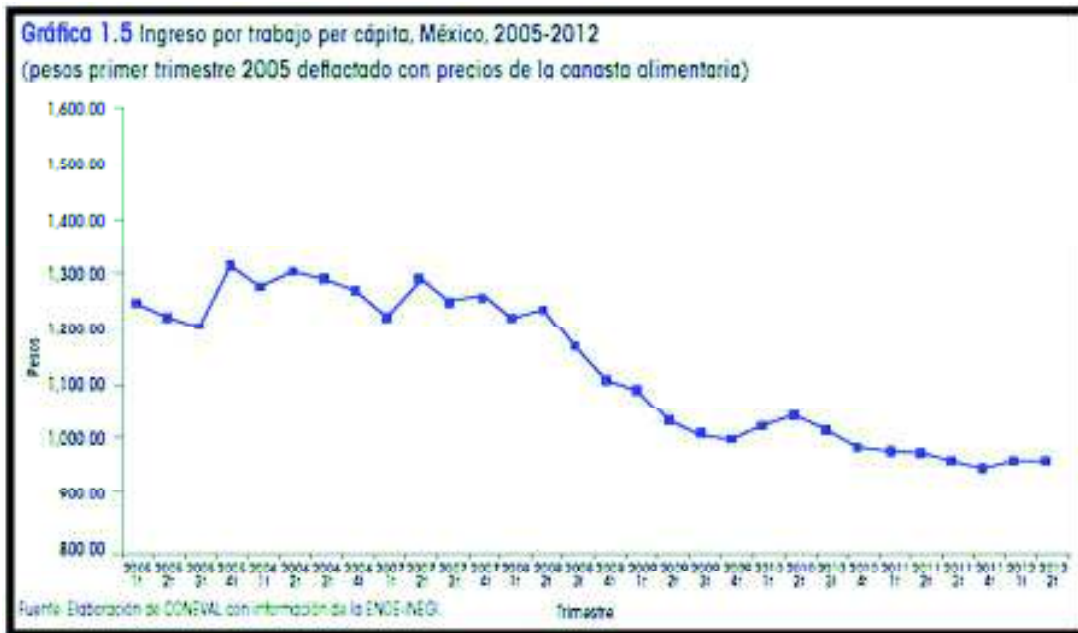
La gráfica 1.1 muestra las tasas de crecimiento económico, que fueron positivas desde 2005, pero que a partir de finales de 2008 y durante todo 2009 fue negativo, lo cual sucedió en el contexto de la crisis económica que afectó al sistema financiero mundial en ese periodo.



La gráfica 1.2 describe la evolución de la tasa de desocupación abierta entre 2005 y 2012. La tasa promedio entre 2005 y el segundo trimestre de 2008 fue de 3.6 por ciento; sin embargo, en el tercer trimestre de 2008 ésta aumentó a 4.2 por ciento, a partir del tercer trimestre de 2008 y hasta el tercer trimestre de 2009 mostró una tendencia creciente, aun cuando las tasas de desocupación se redujeron después de 2010, éstas se han mantenido mayores a las registradas antes de 2009.



Es importante mencionar que hasta antes de abril de 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual redujo el poder de compra del ingreso. Durante los primeros meses de 2012 los precios de los alimentos regresó a los niveles anteriores a la crisis; sin embargo, a partir de junio de 2012 crecieron de nuevo a niveles similares a los de 2009, esto fue debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos. Esta información es importante para relacionar las gráficas 1.2 y 1.5.

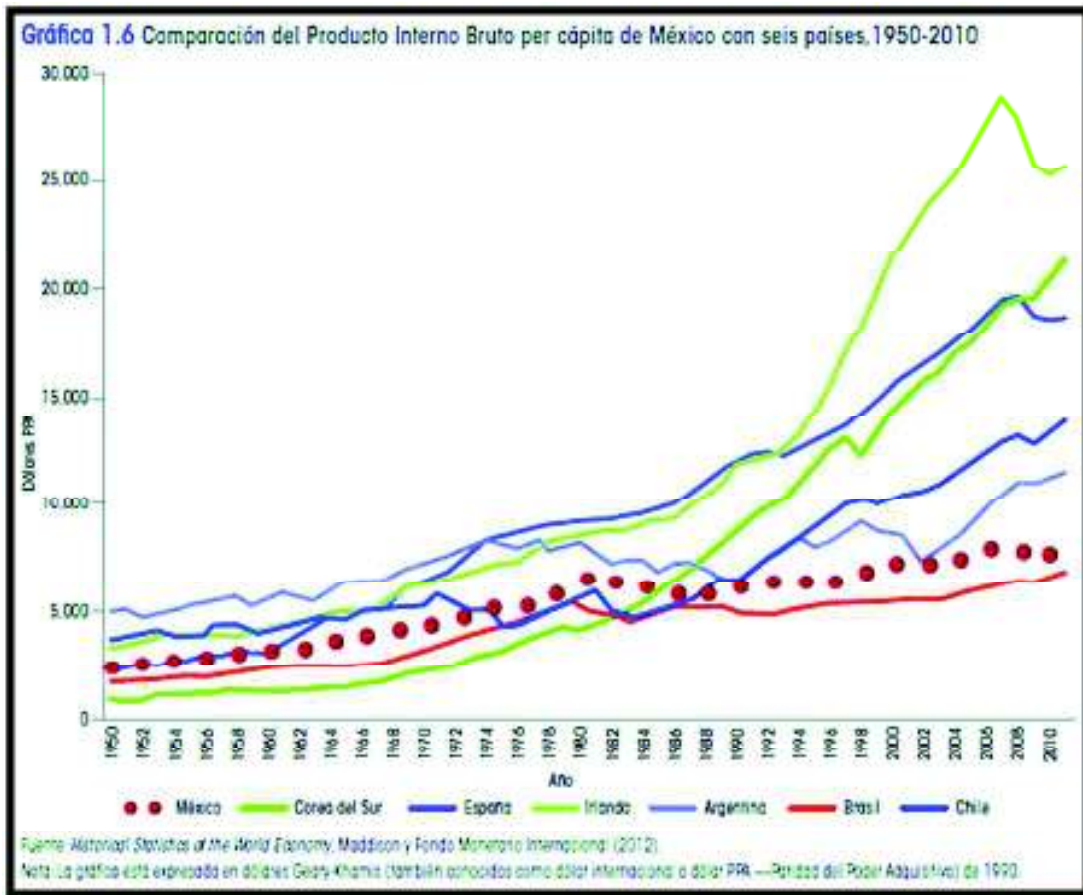


La gráfica 1.5 muestra el valor real del ingreso por trabajo (deflactado con el índice de precios de los alimentos), dicho ingreso disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008 y, aunque se estabilizó durante 2011, no ha retomado su nivel previo a la crisis.

En la gráfica 1.6 se toma en cuenta el periodo 1950-2010 y se contrasta la información con la de otros países con un PIB similar al de México en 1950, se observa entonces que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo.

Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo dos por ciento,<sup>141</sup> lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, o Irlanda. Si en vez de dos por ciento, el crecimiento hubiera sido de tres por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año; es decir, el nivel de ingresos promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

<sup>141</sup> Y no olvidemos que durante el 2013 el crecimiento del PIB fue de sólo el 1.1%, Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Boletín de prensa 95/14*, disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/pibbol.pdf>



Hemos observado así, que en la coyuntura de 2008-2009 la crisis financiera internacional y la volatilidad en los precios de los alimentos fueron los causantes principales de la reducción del poder adquisitivo de los ingresos laborales en México. En materia de empleo, se presentó una recuperación de la tasa de desocupación durante 2010 y 2011, pero su nivel no logró ser el mismo que antes de la crisis. Es decir, aunque se observa una recuperación general en los diferentes indicadores económicos, ésta no ha sido sostenida ni suficiente para regresar a la situación registrada antes de 2008.

#### b) Evolución del desarrollo social en México

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza de 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

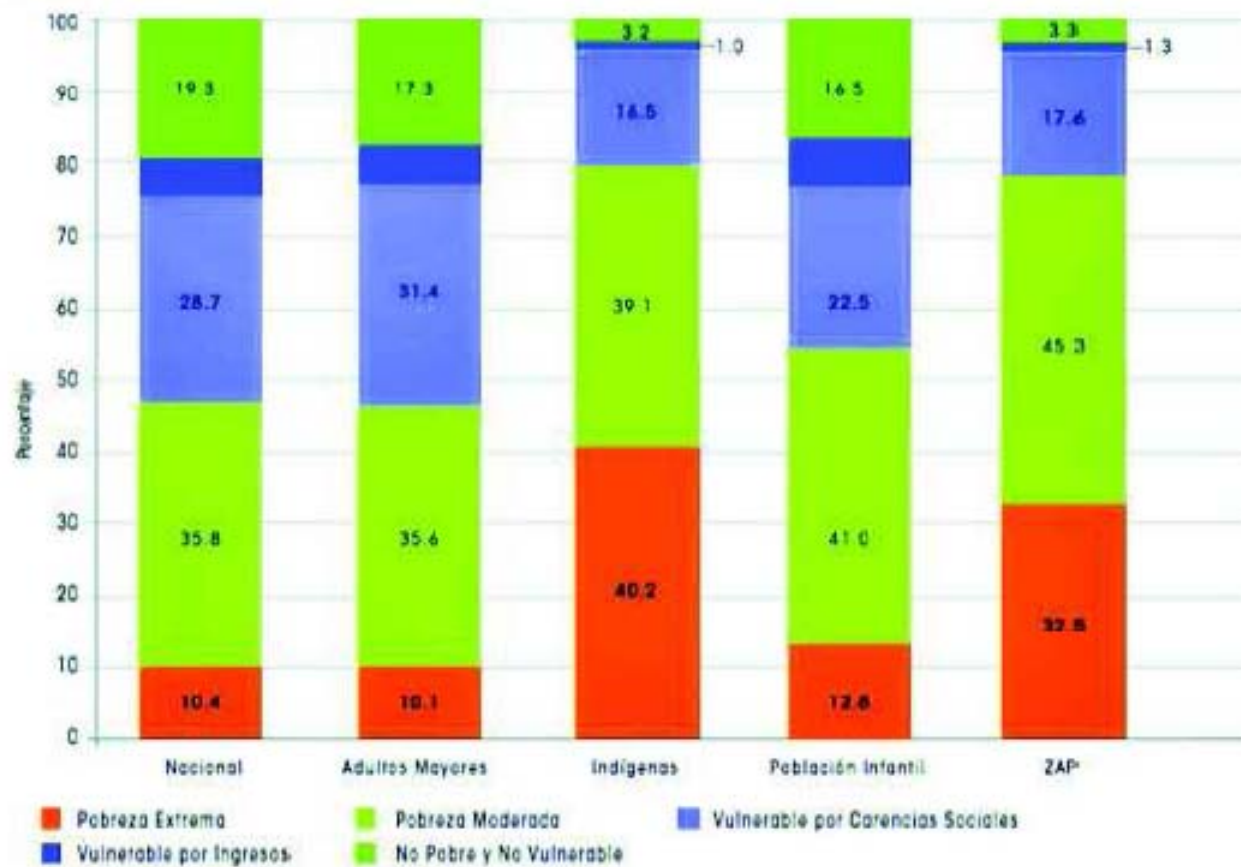
El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social, este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual, es decir, características geográficas, sociales y culturales, entre otras, como son las asociadas a la cohesión social y la equidad de género. Esto lo podemos apreciar en el cuadro, la gráfica y el mapa siguientes:

**Cuadro 2.1** Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008-2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de Personas		Carencias Promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	16.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
<b>Bienestar</b>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el M20-ENIGH 2008 y 2010.  
 Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

**Gráfica 2.5** Distribución de la población según situación de pobreza en el país para grupos selectos, México, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en MCS-ENIGH 2010.





Destacan por sus elevados porcentajes de pobreza Chiapas (74.7 por ciento), Guerrero (69.7), Puebla (64.5) y Oaxaca (61.9). Los porcentajes más bajos se presentaron en Nuevo León (23.2 por ciento), Coahuila (27.9), Distrito Federal (28.9) y Sonora (29.1). La brecha entre el estado con mayor proporción de pobres (Chiapas) y el que registró la menor proporción (Nuevo León) fue de 51.4%.

Podemos ver que existen retos importantes para combatir la pobreza, especialmente en materia de calidad de los servicios de salud, alimentación, educación y vivienda, se debe lograr que cualquier persona pueda acceder efectivamente a estos derechos fundamentales.

Por otra parte, en el caso del ingreso, éste no ha avanzado adecuadamente en las últimas décadas. La crisis económica de 1995, la desaceleración de inicios del siglo XXI, así como el incremento en los precios de los alimentos desde finales de 2007 y la crisis financiera de 2009, han hecho que el ingreso real per cápita en México prácticamente no haya crecido en las últimas dos décadas.

Así, la reducción efectiva de la pobreza se materializará sólo si la cobertura y calidad de los servicios básicos, así como el ingreso mejoran sustancialmente.

#### c) Evaluación de la política de desarrollo social

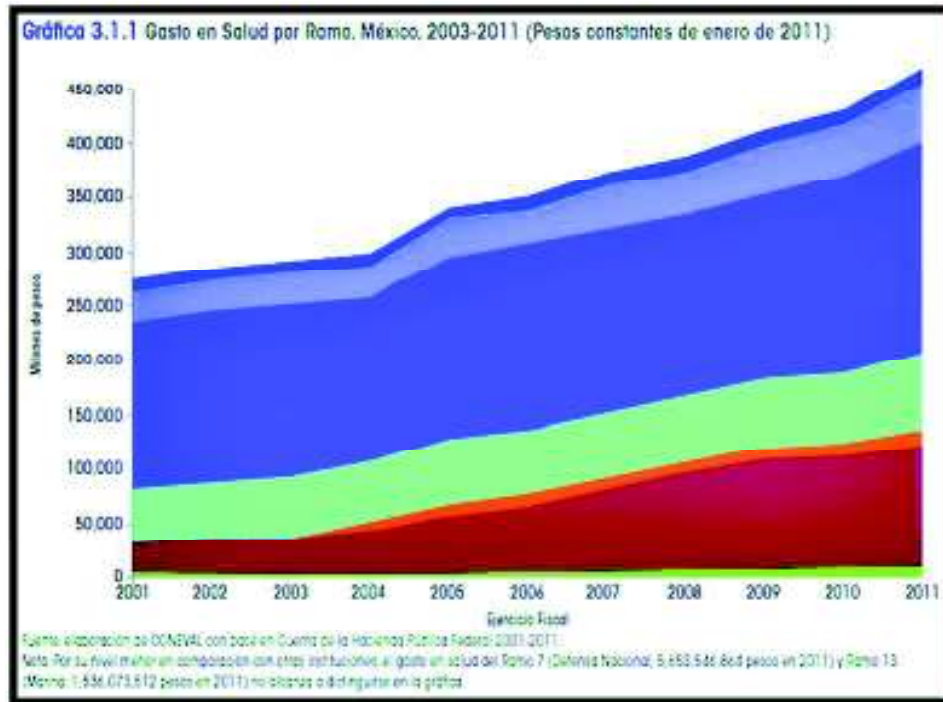
En el inciso previo se analizó la evolución de la pobreza y de otros indicadores relevantes sobre el desarrollo social en México en los años recientes. En este apartado, el objetivo es presentar un diagnóstico de diversas respuestas de política pública para enfrentar los retos del desarrollo social descritos en el punto anterior.

En esta sección se abordan las evaluaciones relacionadas con los programas, de acuerdo con su vínculo con algunas dimensiones de la medición de la pobreza (ingreso, educación, alimentación y vivienda), esto con el fin de relacionar los retos mencionados en el apartado anterior con las respuestas de política pública del gobierno mexicano.

Las principales fuentes de información usadas por el CONEVAL son las Evaluaciones del Desempeño y el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los diagnósticos y evaluaciones estratégicas de Protección Social en México, el Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública y Dimensiones de la seguridad alimentaria, así como la Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto.

i. Diagnóstico de riesgos asociados con el acceso a la salud

El gasto total en salud del Gobierno Federal creció 34.1 por ciento entre 2006 y 2011, pues aumentó de 314,409.1 a 421,682.7 millones.



Por otra parte, la afiliación al Seguro Popular y al Seguro Médico para una Nueva Generación creció de manera pronunciada en los últimos años. La población afiliada por el primero aumentó de 15.7 millones de personas en 2006 a 51.8 millones en 2011, mientras que la del segundo pasó de 819,410 personas afiliadas en 2007 a 5,783,114 personas afiliadas, entre 2007 y 2011.

Durante los últimos años el gasto en salud ha aumentado gradualmente, aunque todavía hay diferencias en el gasto per cápita entre las poblaciones con y sin seguridad social. En 2011, el gasto en salud representó 6.4 por ciento del Producto Interno Bruto, y el gasto por persona promedio en dicho año fue de 3,619 pesos; al desagregar se identifican las diferencias entre la población asegurada (4,976 pesos) y no asegurada (2,576 pesos). En la siguiente gráfica puede apreciarse que México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico que gasta menos en salud.



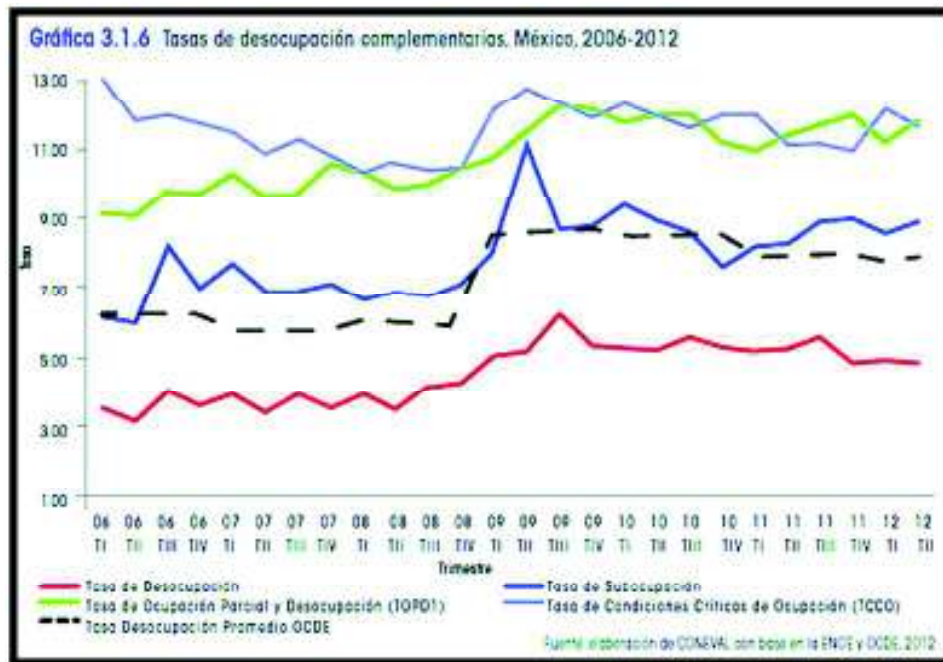
El gasto de bolsillo en medicamentos resulta oneroso para la población. En 2009, el gasto público representó una cuarta parte del total del gasto en este rubro, mientras que el gasto privado fue de las tres cuartas partes. Esto indica la magnitud del gasto de bolsillo de la población para adquirir medicamentos.

El sector privado atiende a la población con capacidad de pago, ya sea mediante pago directo de bolsillo, ya sea mediante seguros de salud o de gastos médicos. El gasto de bolsillo comprende el pago directo al proveedor por el usuario, para el servicio médico, consultas y hospitalizaciones, compra de medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete y cubrir gastos de hospitalización. Representa la forma más ineficiente e inequitativa de gasto en salud.

Además, hay marcadas diferencias en la arquitectura y desarrollo de los sistemas de información de las instituciones. Si bien es cierto que se han hecho esfuerzos para medir e incrementar la calidad de los servicios, incluyendo la creación de guías de práctica clínica, persiste una gran heterogeneidad en los criterios de atención y evidencias publicadas respecto a las limitaciones en la calidad de atención, tanto en el ámbito hospitalario como en el ambulatorio.

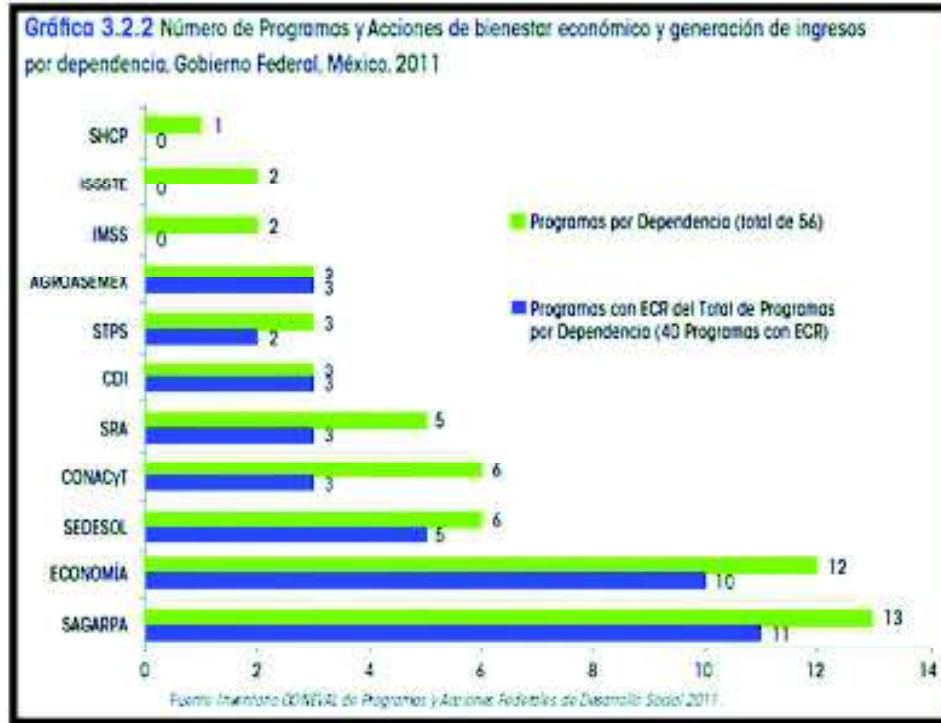
ii. Diagnóstico de riesgos asociados al trabajo

La desocupación y subocupación son un problema concerniente al desarrollo social porque el nivel de vida de la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo, pues éstas son su principal fuente de ingreso. Entre 2006 y 2012 la desocupación promedio fue de 4.6 puntos porcentuales. Alcanzó su nivel más alto en el tercer trimestre de 2009 cuando llegó a 6.2 por ciento y se mantuvo por arriba de los cinco puntos a lo largo de 2009, 2010 y la mayor parte de 2011.



El Gobierno Federal contaba con un total de 56 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2011 (10.7 por ciento de los recursos aprobados en 2011 para el grupo funcional de desarrollo económico; es decir, 96,723.10 millones de pesos). Estos Programas y Acciones representan el 20.5 por ciento del universo de 272 intervenciones de desarrollo social reunidos en el Inventario CONEVAL. La característica común de estos instrumentos de política pública es que contribuyen a la generación de activos productivos o ingresos.

De los 56 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 40 tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 y ejercieron 79,725 millones de pesos en 2011:



De acuerdo al informe del CONEVAL, el panorama del mercado laboral que enfrenta la política pública, a través de los Programas y Acciones de bienestar económico del Gobierno Federal, se caracteriza por:

- Tasas de desocupación bajas aunque mayores que las registradas una década antes y las de al inicio del sexenio;
- Tasas de subempleo con niveles altos, empleo con alta rotación, ausencia de seguro de desempleo, salarios bajos y elevado porcentaje de población ocupada en actividades informales;
- Productividad laboral baja;
- Disminución pronunciada del empleo agrícola con creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector agroexportador;
- En el sector rural, por una parte, un pequeño número de grandes empresas se dedica principalmente a la exportación de manera muy

rentable y, por otra, un gran número de pequeños productores carece de competitividad y liquidez;

- Microempresas con baja capacidad para generar empleos, con poca capacitación laboral, sin suficiente crédito comercial, y basadas fundamentalmente en la fuerza de trabajo del hogar; e
- Insuficiente competitividad internacional.

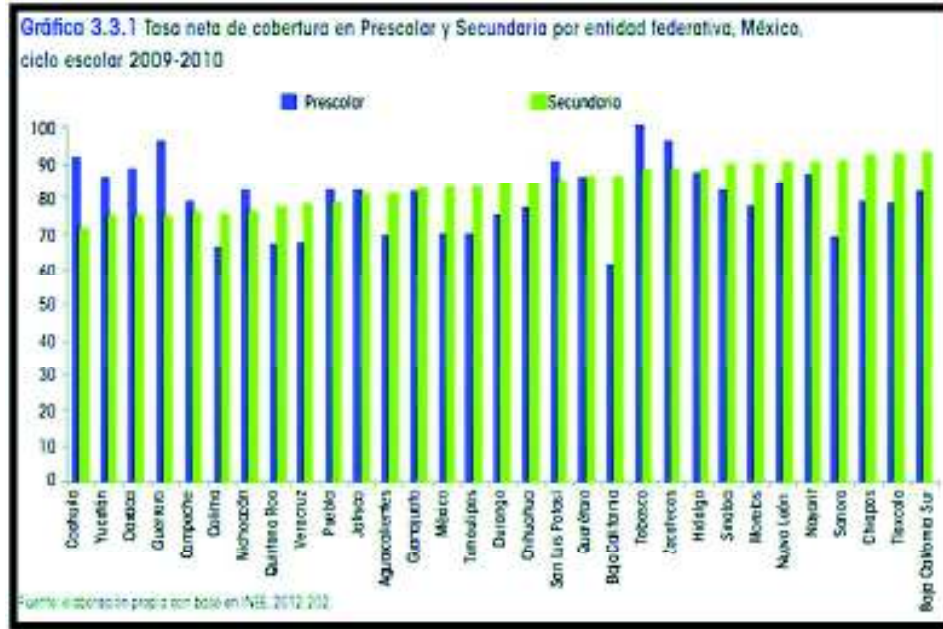
Si bien algunos programas han tenido resultados, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para revertir los retos estructurales del mercado laboral. Estos programas de desarrollo social han sido más efectivos para proteger a la población ante adversidades coyunturales que para la generación de empleos permanentes. La política de desarrollo social cuenta con algunos programas de protección social, pero éstos son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones coyunturales como las vividas en el país en 2009.

### iii. Diagnóstico de la situación educativa

El derecho a la educación está establecido en el Artículo tercero de la Constitución y normado en los Artículos segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Educación. Hasta 2011 consistía en que todos los mexicanos debían cursar la educación básica obligatoria; es decir, recibir la instrucción correspondiente a los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria; a partir del ciclo escolar 2012-2013 la educación media superior también es obligatoria, además, la Ley General de Desarrollo Social indica en su Artículo sexto que la educación es uno de los derechos para el desarrollo social y que la política nacional de desarrollo social debe incluirla como una de sus vertientes para la superación de la pobreza.

La educación básica está conformada por el nivel preescolar, primario y secundario; el segundo fue el que registró el mayor número absoluto de alumnos en el ciclo escolar 2009-2010 (6.1 millones de alumnos, según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

De acuerdo con el propio Instituto, la tasa neta de cobertura por nivel educativo en el ciclo escolar 2009-2010 fue de 79.1% en Preescolar, superior a 100%<sup>142</sup> en Primaria y de 88% en Secundaria.



La OCDE ha asegurado que el nivel de la calidad educativa predice de mejor forma el éxito económico de un país que el número de años de educación, una forma de examinar la calidad es por medio de los resultados del examen PISA.<sup>143</sup> En la prueba de 2009, México estuvo en el lugar 50 de 65 países y fue el integrante de la OCDE con el resultado promedio más bajo en cada una de las categorías, sin embargo, fue el segundo país con mejor promedio de resultados entre los países latinoamericanos.

<sup>142</sup> No me atreví a poner un "SIC" al no poder demostrar el error, pero no me queda claro cómo es posible tener una cobertura superior al 100%.

<sup>143</sup> El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años, concentrándose en cada uno de ellos un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis; es decir, sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado. En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2012, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas habrá que esperar los resultados de la prueba llevada a cabo en 2012 para realizar comparaciones.



El rendimiento educativo en México es muy desigual y varía según la entidad federativa, el tipo de localidad y la estructura de la escuela. De 2006 a 2011, el porcentaje de alumnos de Primaria con logro insuficiente en la prueba ENLACE tuvo una tendencia decreciente, pero existe una gran diversidad de resultados por tipo de escuela, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

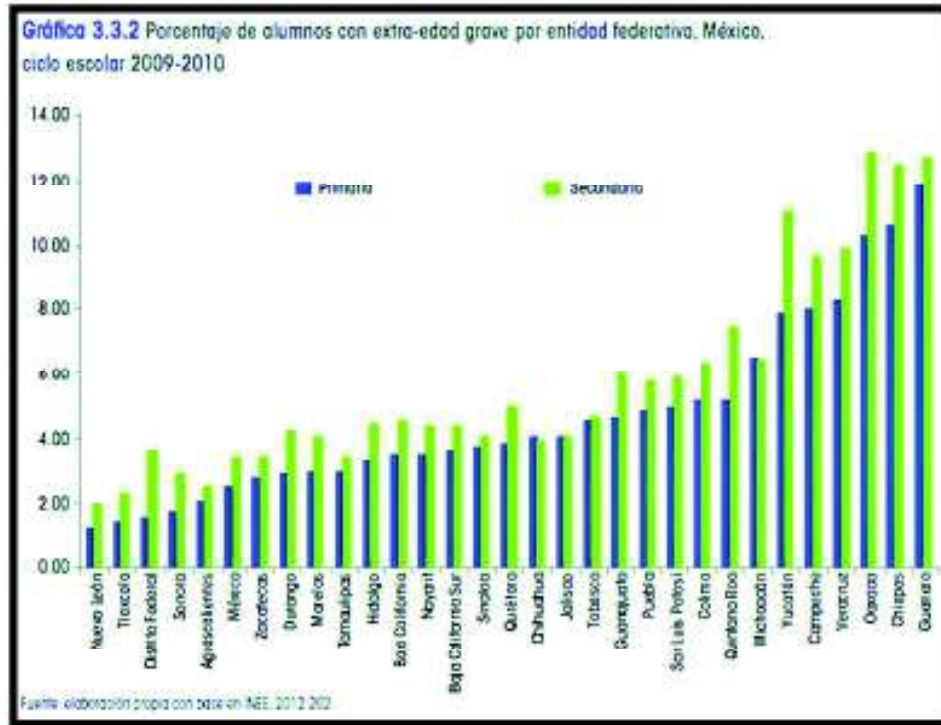
**Cuadro 3.3.1 Estudiantes que obtienen el nivel de logro "insuficiente" en la prueba ENLACE (porcentaje)**

Tipo de Escuela	Matemáticas		Español	
	2006	2011	2006	2011
Sexto de Primaria				
CONAFE	43.47	41.2	42.70	37.8
General	20.88	13.7	20.43	13.5
Indígena	47.97	38.8	50.68	33.0
Particular	5.74	6.0	5.12	4.5
Global	20.98	13.9	20.66	13.7
Tercero de Secundaria				
General	62.20	58.1	37.81	39.3
Particular	28.44	34.2	14.38	18.2
Técnica	64.82	58.2	42.26	38.4
Telesecundaria	67.21	47.9	56.68	41.5
Global	61.13	54.0	40.70	37.7

Fuente: elaboración CONEVAL con base en datos de la SEP

Al considerar la extra-edad grave<sup>144</sup> por grado escolar como una aproximación al rezago educativo, los resultados desagregados por entidad indican que en el ciclo escolar 2009-2010 el porcentaje de alumnos de Primaria en extra-edad grave llega a ser del 11.9% en Guerrero, 10.6% en Chiapas y 10.3% en Oaxaca. En cambio, en Nuevo León es del 1.3%, en Tlaxcala del 1.5% y en Sonora del 1.8%. Las escuelas primarias indígenas y comunitarias tienen un mayor porcentaje de alumnos en extra-edad sin importar si se encuentran en una localidad rural o urbana, o si están en una localidad de baja o alta marginación:

<sup>144</sup> Se refiere a los alumnos matriculados en un grado escolar cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia



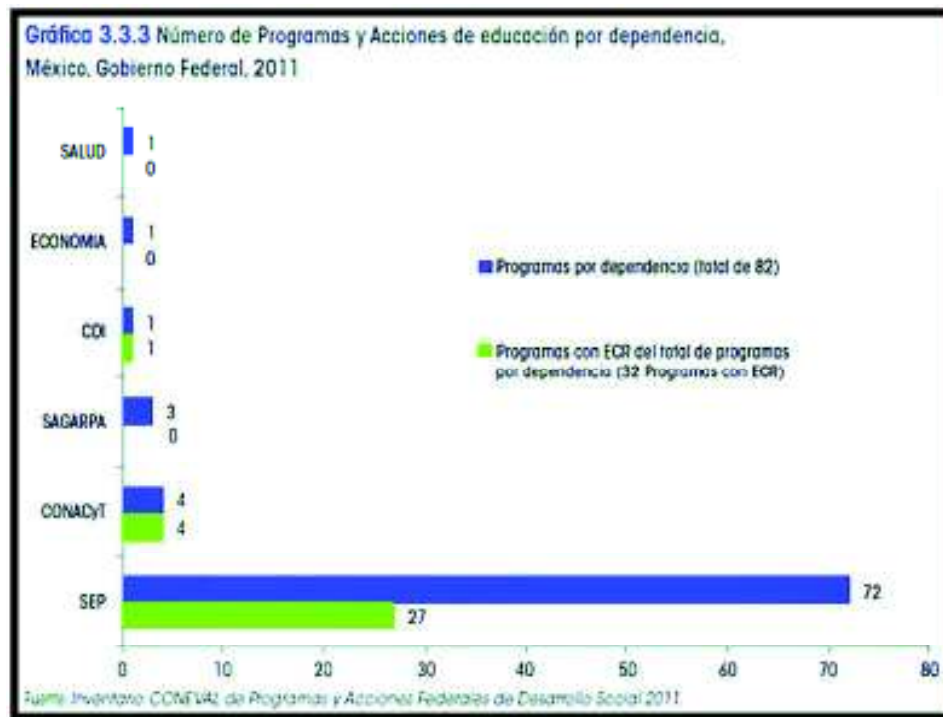
Si bien se asegura que la cobertura en Primaria fue cercana al 100% en el ciclo escolar 2009-2010<sup>145</sup> y el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más bajó de 26% a 7% entre 1970 y 2010, aún existe rezago. Por ejemplo, en 2010, 5,393,000 individuos de 15 años y más eran analfabetas (6.8%), 5,409,000 personas de la población de 15 años y más no tenía ninguna escolaridad (6.9%) y 3,942,000 personas de la población de 15 años y más tuvo educación secundaria incompleta (5%).

De acuerdo con la medición de la pobreza de 2010, la población del país con rezago educativo ascendió al 20.6% en 2010, esto es, 23.2 millones de personas; esta cifra es menor en un 1.3% que la obtenida en 2008, la disminución del valor del indicador se debió a la reducción del rezago entre quienes nacieron después de 1982.

<sup>145</sup> Las pruebas del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior no son aplicadas de forma generalizada. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por su parte, está desarrollando indicadores de resultados de la educación como el desempeño en el mercado laboral, pero no los reporta cada año.

La discapacidad<sup>146</sup>, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, entre otros factores, acarrear consecuencias negativas en las posibilidades de las personas para aprovechar las oportunidades educativas en las mismas condiciones que el resto de la población.

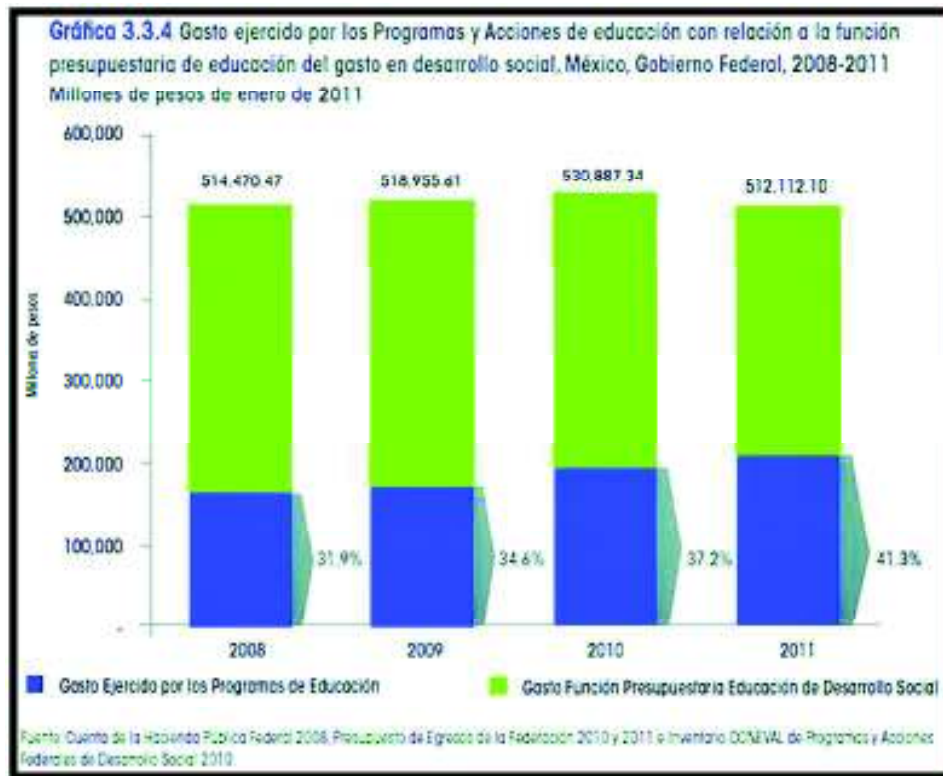
En lo que respecta a programas y acciones educativas, en el 2011, el Gobierno Federal contaba con 82 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos (correspondiente al 41.3% de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria de educación del gasto en desarrollo social; es decir, 211,806 millones de pesos). Estos programas representan el 30% del universo de 272 programas de desarrollo social reunidos en 2011 en el Inventario CONEVAL. De estos 82 programas, 32 tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 y ejercieron 80,037 millones de pesos en 2011.



<sup>146</sup> El Censo de Población y Vivienda 2010 registró 4'487,465 personas de 3 años o más con alguna discapacidad o limitación y a 4'068,426 personas de 15 años y más con discapacidad o limitación. La población de tres años o más con discapacidad sin escolaridad asciende al 26 por ciento, muy por encima del promedio nacional

El presupuesto aprobado para la función de educación ascendió a 512,112 millones de pesos en 2011, sea, 0.46% menos que el monto ejercido en 2008 y 4% menos que en 2010.

El gasto ejercido por los 82 Programas y Acciones educativas del Gobierno Federal corresponde al 41.3% de los recursos aprobados para la función de educación; es decir, a 211,807 millones de pesos. Esta proporción es 9.4 puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas educativos representaba el 32%, y cuatro puntos mayor que en 2010, cuando éste era del 37%. Esto quiere decir que cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación se destinaron en 2011 a los programas educativos, un peso más que lo destinado en 2008.



En conclusión, durante 1990-2010 se produjo una importante reducción del rezago educativo, siendo especialmente significativo el periodo de 2008 a 2010, sin embargo, el rezago educativo en la población adulta continua siendo elevado.

Por otra parte, se identificó la desigualdad en la calidad en educación básica como otro problemas en el ámbito educativo; mientras que en la educación media superior y en la superior se observa la cobertura insuficiente, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza, las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.

Finalmente sabemos que cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron en 2011 a los programas educativos; este monto representó 9.1 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008 y un peso más respecto a este último año, además, las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Subsidios para Centros de Educación, así como a los programas “Escuelas de Tiempo Completo”, “Habilidades Digitales para Todos” y “Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable”.

#### iv. Diagnóstico de la situación del acceso a la alimentación

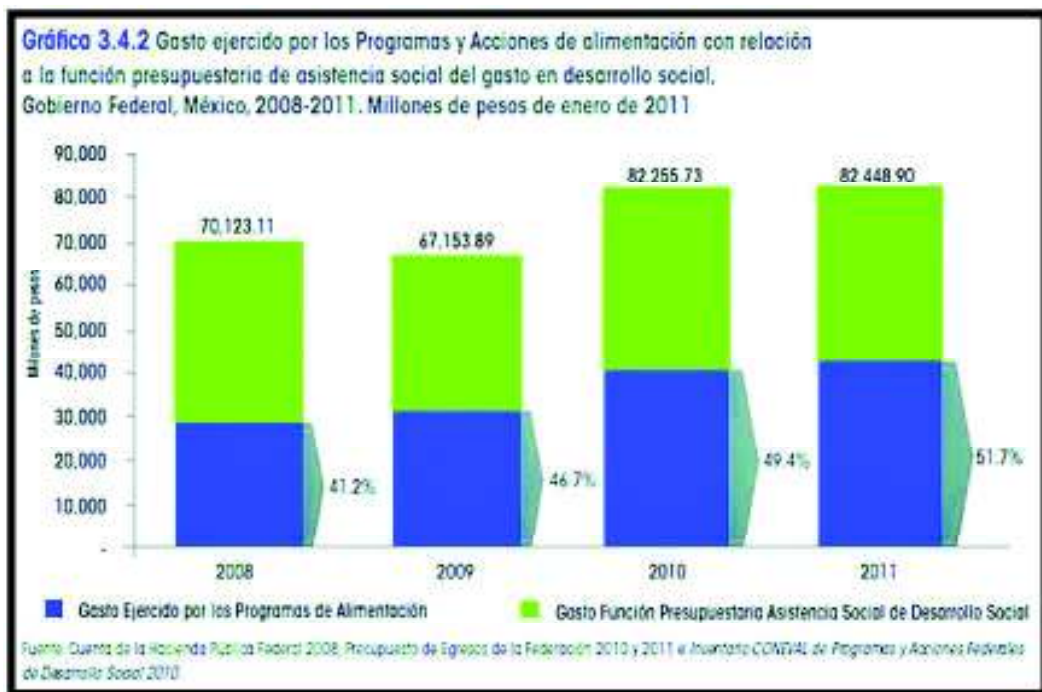
De acuerdo con la medición de la pobreza de 2010, la incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010; ésta es la única carencia que aumentó en 2010 respecto de 2008.

En los hogares mexicanos el problema de la seguridad alimentaria es multifactorial, pues en él confluyen dificultades de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos. Tener acceso apropiado a los alimentos no es suficiente para contar con una buena nutrición, pues además los alimentos deben ser de la calidad y diversidad adecuadas, así como ser consumidos en un ambiente higiénico y por un cuerpo saludable.

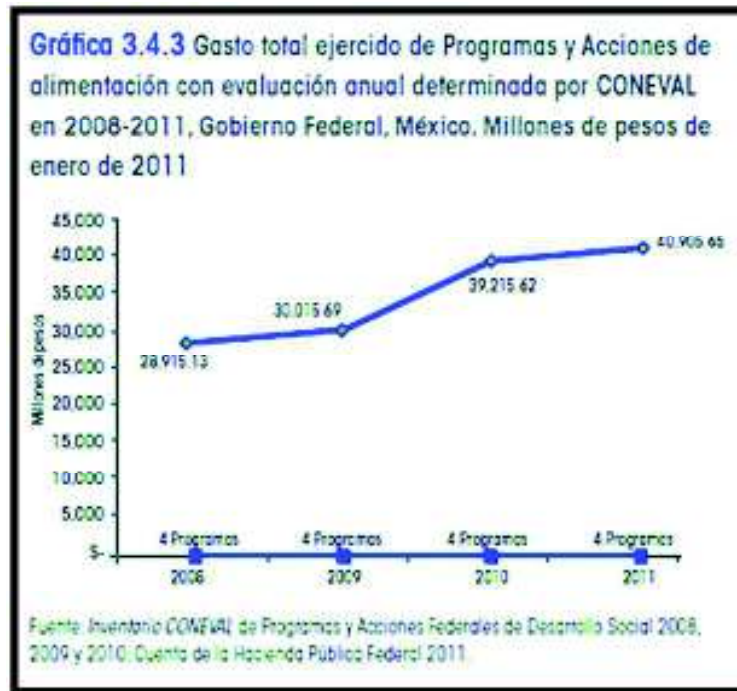
En términos de acceso y capacidad de adquirir alimentos, en 2010 se identificó que la población con menores ingresos destina un mayor porcentaje del gasto total a su alimentación, pues mientras que los hogares de ingreso más bajo reservan en promedio 49 por ciento de su gasto a la compra de alimentos, quienes cuentan con un ingreso más alto destinan únicamente 22 por ciento. Esto quiere decir que ante un alza de precios de los alimentos

existe una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares mexicanos de menores ingresos.

Los programas alimentarios del Gobierno Federal pertenecen a la función de asistencia social del ramo de desarrollo social. En 2011, los cinco programas alimentarios constituían el 51.7 por ciento del total del gasto del Gobierno Federal destinado a asistencia social; es decir, 42,644 millones de pesos. Este monto representa 10.5% más que lo que constituía en 2008 y 2% más que en 2010. Esto significa que el gasto de programas alimentarios representó uno de cada dos pesos de la función presupuestaria de asistencia social en 2011, un monto 68% mayor que el de 2008, pero el año en el cual ocurrió el aumento más acentuado fue 2010, cuando el presupuesto de estos programas creció 31% respecto al año anterior.



En conclusión, el gasto ejercido por los programas alimentarios con evaluación anual determinada por CONEVAL se incrementó de manera sostenida en 2008-2011.



En el siguiente cuadro se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los programas de alimentación:

**Cuadro 3.4.1 Gasto ejercido para los programas de alimentación, Gobierno Federal, México, 2008-2011**

Grupos temáticos de programas de alimentación	Gasto ejercido millones de pesos de enero de 2011		Variación porcentual 2008-2011
	2008	2011	
<b>Ayuda alimentaria y generación de capacidades</b>	28,915.13	40,905.65	41.47
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	22,972.51	33,443.56	45.58
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	474.64	3,695.14	678.55
Programa de Abasto Rural (PAR)	2,309.28	2,586.96	12.02
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	3,158.72	1,180.00	-62.64
Otros: Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, SA de CV	31.34	1,738.56	5447.42
<b>Total</b>	<b>28,944.47</b>	<b>42,644.22</b>	<b>47.32</b>

Fuente: Inventario CONEVAL y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Podemos afirmar que México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad. Esta situación impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional

Los programas alimentarios constituyeron en el periodo 2008-2011 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada dos pesos que el Gobierno Federal ejerció en esta función se destinaron a programas alimentarios.

#### v. Diagnóstico de la situación del acceso a la vivienda

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010, existían en el país 35'617,724 viviendas particulares; de ellas, 28,138,556 estaban habitadas; de éstas, el 78% se ubica en localidades urbanas y el 22% en rurales lo que representa un aumento de más del 33 % en las zonas urbanas y de casi un 22% en el campo, respecto de 2000. También se registró un incremento modesto en la proporción de viviendas que no son propias —no pertenecen a quien las habita— de 21% en 2000 a 23% en 2010.

El Programa Nacional de Vivienda 2008-2012 indica que la mitad de las personas con necesidad de financiamiento para adquirir vivienda pertenece a hogares con ingresos no mayores a cuatro salarios mínimos, mientras que poco más de una tercera parte se ubica en hogares con percepciones de hasta tres salarios mínimos y una quinta parte en hogares con ingresos no mayores a dos salarios mínimos.

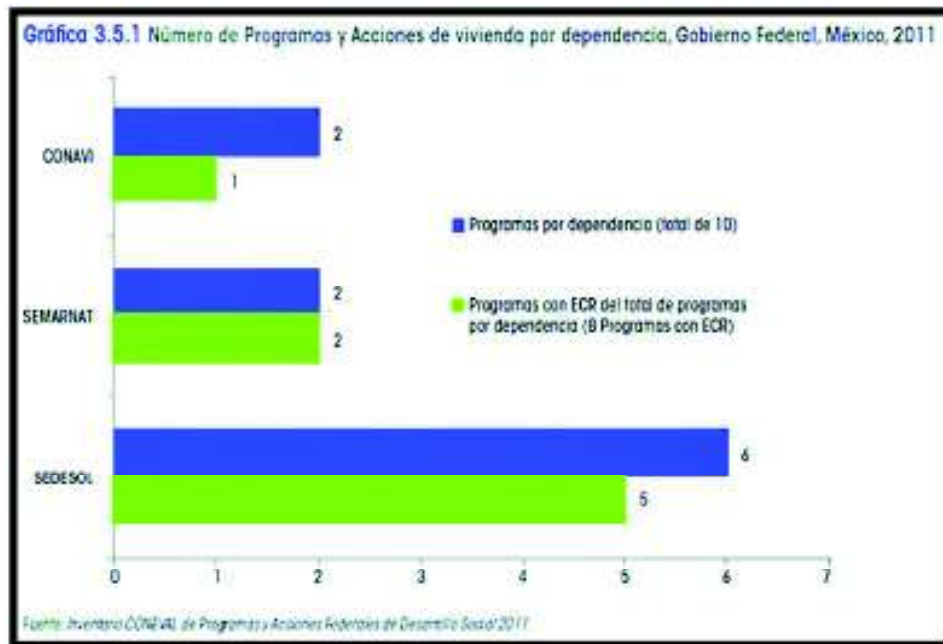
En cuanto a las necesidades de ampliación, los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 indican que en el 41% de los hogares viven cinco o más personas, mientras que 7% de las viviendas tiene únicamente un cuarto y 17% sólo dos. Las viviendas rurales registran mayores rezagos con respecto de las urbanas, especialmente en la dotación de agua potable y drenaje.

De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2010, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda tuvo una incidencia nacional del



16.5%, lo que equivale a 18.5 millones de personas; 2.7% menos que en 2008; es decir, 2.6 millones de personas menos tuvieron esta carencia. Esto se debió, en primer lugar, a que un mayor número de viviendas accedió al servicio de agua potable, aunque asimismo a que se amplió el acceso a la red de drenaje y a la electricidad.

En 2011 el Gobierno Federal contó con 10 Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda (correspondiente a 16% de los recursos aprobados en 2011 para la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del gasto en desarrollo social; es decir, 26,476 millones de pesos).



El presupuesto aprobado para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional fue de 166,599 millones de pesos en 2011, un monto 21% menor que el ejercido en 2008. El gasto ejercido por los 10 programas de vivienda corresponde al 16% de los recursos aprobados en 2011 para dicha función; es decir, 26,476.18 millones de pesos. Esta proporción es seis puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas de vivienda representó 9.8%; aunque 2.5% menos que la de 2010. Esto quiere decir que si en 2010 casi dos de cada 10 pesos del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron a

los programas de vivienda, en 2011 este monto se redujo a 1.5 por cada 10 pesos.



Los ocho Programas y Acciones con evaluación ejercieron 26,073 millones de pesos del total correspondiente a los 10 programas de vivienda, es decir, los programas de vivienda evaluados ejercieron 98 por ciento del gasto total de los programas de vivienda y 16 por ciento del gasto presupuestado en 2011 para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

La variación porcentual de los programas con evaluación en 2011 respecto de 2008 fue una disminución de cuatro puntos porcentuales; no obstante que si sólo se considera el cambio respecto a 2010, se observa un aumento de ocho por ciento



En el cuadro que se presenta a continuación, aparece el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los grupos de programas de vivienda:

**Cuadro 3.5.1** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda, Gobierno Federal, México, 2008-2011<sup>104</sup>

Grupos temáticos de programas de vivienda	Gasto ejercido millones de pesos de enero de 2011		Variación porcentual 2008-2011
	2008	2011	
Financiamiento para la adquisición de vivienda	8,772.11	8,685.04	-0.99
Infraestructura y servicios	2,174.64	9,425.80	333.44
Otros	9,911.36	8,365.34	-15.60
<b>Total</b>	<b>20,858.11</b>	<b>26,476.18</b>	<b>26.93</b>

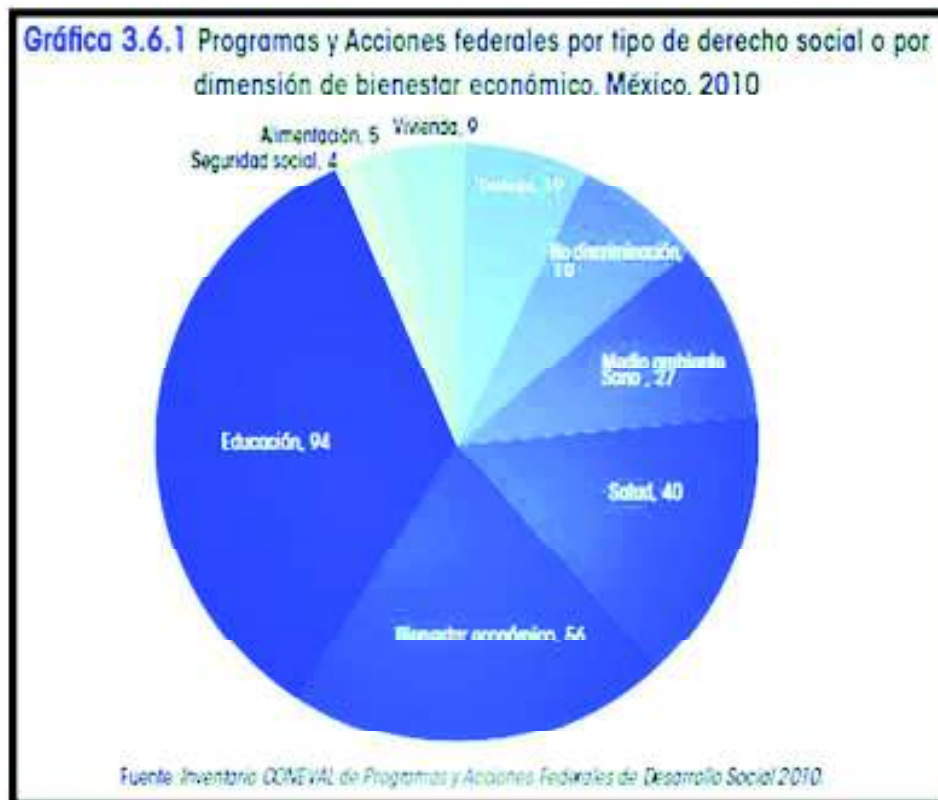
Fuente: Inventario CONEVAL y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.  
 Nota: Los Programas y Acciones de vivienda se reunieron en grupos temáticos de acuerdo con los Evaluaciones Integrales de Desempeño de los Programas Federales. El punto de referencia para su agrupación tanto en 2008 como en 2011 son las Evaluaciones Integrales 2010-2011.

A partir de lo anterior, sabemos que existe una demanda de 4 millones de viviendas nuevas, especialmente en los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos y que entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.

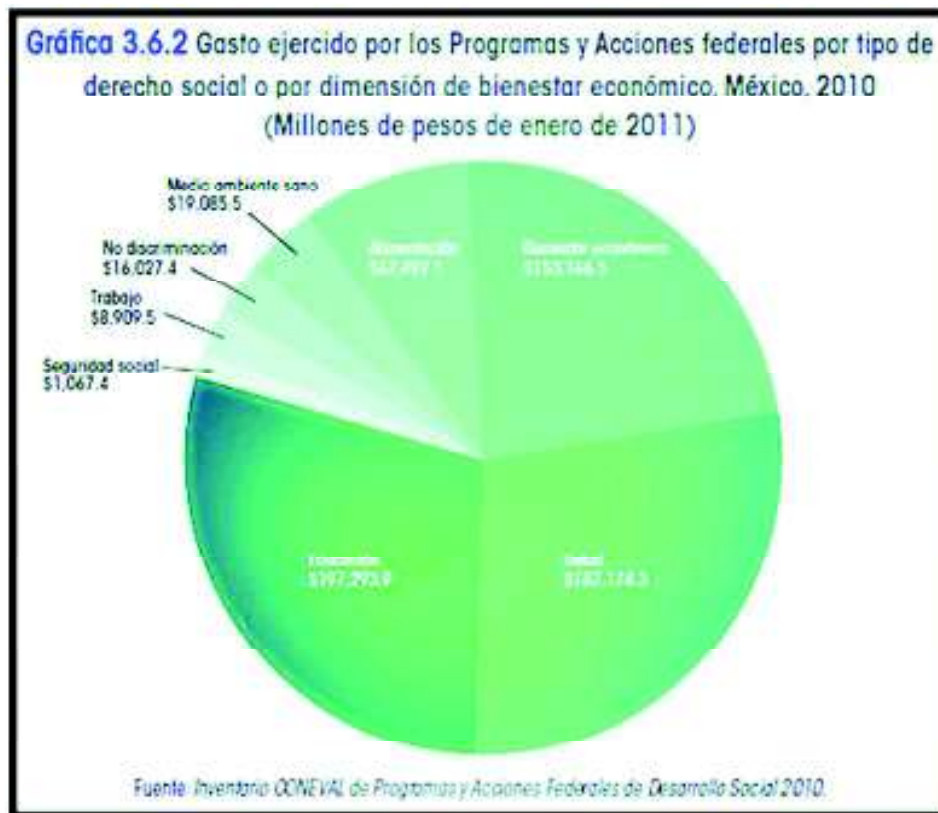
Después de este breve resumen realizado de forma individual, veamos el análisis de los programas de desarrollo social en su conjunto, ya que si bien es común que para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social haya diversos Programas y Acciones presupuestarios, no siempre es verdad que contar con muchos programas se traduzca en una mejor política pública

Es de destacar que un análisis de esta naturaleza se enriquecería si también se contara con información sistematizada y accesible sobre programas y acciones estatales, sin embargo, la información de este tipo no siempre es existente o de fácil acceso; debido a esto, el análisis del CONEVAL se reduce al ámbito federal.

La siguiente gráfica muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, 20.5 por ciento a la Dimensión de Bienestar Económico, mientras que los relacionados con el Derecho a la Salud representan el 14.7 por ciento.



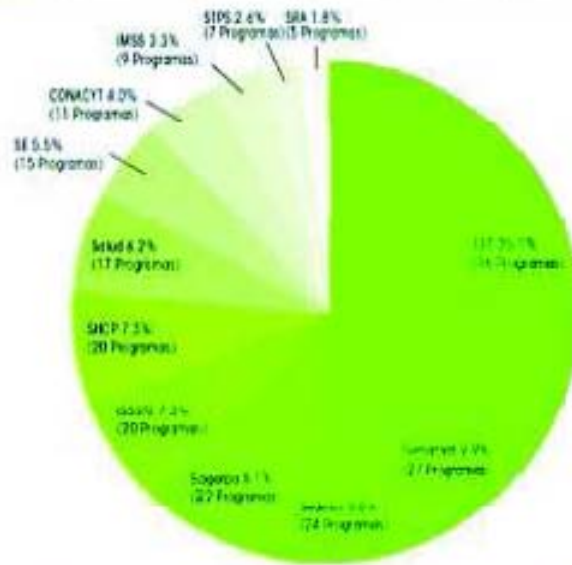
El gasto ejercido por los Programas y Acciones federales en 2010 ascendió a 675,703.6 millones de pesos. De éstos, las proporciones más importantes corresponden a los derechos de educación (197,293.9 millones de pesos) y salud (187,174.3 millones de pesos), así como a la dimensión de bienestar económico (153,166.5 millones de pesos).



Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Además, Las instituciones con el gasto ejercido más alto en 2010 fueron la Secretaría de Educación Pública (196,549.2 millones de pesos), el Instituto Mexicano del Seguro Social (150,475.7 millones de pesos) y la Secretaría de Desarrollo Social (104,082.4 millones de pesos), todas con gasto superior a los 100 mil millones.

**Gráfica 3.6.3** Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, México, 2010



Fuente: Inventario CONCYAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

**Gráfica 3.6.4** Gasto ejercido por los Programas y Acciones federales por institución, México, 2010 (Millones de pesos de enero de 2011)



Fuente: Inventario CONCYAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

En los cuadros siguientes podemos ver los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico, además de por la institución que ofrece los diferentes tipos de apoyos.

**Cuadro 3.6.1. Programas y Acciones federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, México, 2010**

Derecho social o Bienestar económico	Institución												TOTAL
	SBA	STPS	IMSS	CONACYT	Economía	SALUD	SHCP	ISSSTE	SAGARPA	SED-ESOL	SEMARNAT	SEP	
Alimentación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
Educación	-	-	-	4	-	1	1	-	3	-	-	65	74
Medio ambiente sano	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	23	-	27
No discriminación	-	-	-	-	-	-	7	1	-	5	-	6	19
Salud	-	-	6	-	-	13	1	16	-	-	2	2	40
Seguridad social	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1	-	-	4
Trabajo	1	7	-	-	2	-	4	-	-	2	-	3	19
Vivienda	-	-	-	-	-	-	2	-	-	5	2	-	9
Bienestar económico	4	-	2	7	13	2	4	2	17	5	-	-	54
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>96</b>	<b>273</b>

Fuente: Estimación del CONEVAL, con base en el Inventario CONEVAL.

**Cuadro 3.6.2. Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específicos que entregan, México, 2010**

Tipo de Apoyo	Derecho social o Bienestar económico									TOTAL
	Alimentación	Educación	Medio ambiente sano	No discriminación	Salud	Seguridad Social	Trabajo	Vivienda	Bienestar Económico	
Abergue	-	1	-	-	1	-	-	-	-	2
Alimentos	3	-	-	-	1	1	-	-	-	5
Asesoría jurídica	-	1	-	1	-	-	1	2	1	6
Asesoría técnica	-	12	5	-	1	-	8	2	9	37
Becas	1	11	-	-	2	1	1	-	2	18
Compañías o promotoras	1	3	3	9	9	3	3	-	3	35
Capacitación	1	19	5	2	6	1	8	2	13	59
Compensación garantizada al ingreso	1	3	-	-	-	-	-	-	3	7
Financiamiento de estudios técnicos y/o servicios ambientales	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Financiamiento de proyectos sociales	-	2	-	5	1	-	-	-	1	9
Guarderías	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3
Libros y/o material didáctico	1	18	-	-	4	-	-	1	-	24
Obras públicas	-	-	2	1	-	-	-	2	1	6
Regulación de la tenencia de la tierra o de inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Servicios de salud	1	1	-	1	26	1	-	-	2	32
Servicios educativos	-	18	-	1	-	-	-	-	-	19
Subsidio o prima	-	-	1	-	-	-	-	-	3	4
Tierras, lotes, predios o parcelas	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Otro	3	38	18	10	9	2	14	5	40	139
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>124</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>80</b>	<b>401</b>

Fuente: Inventario CONEVAL.

Nota: Se consideraron 249 Programas y Acciones federales; en OB la información no está disponible (ND). Un Programa o Acción federal puede otorgar más de un tipo de apoyo por lo que la suma de ellos puede no coincidir con el total de programas.

El último cuadro muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004.

**Cuadro 3.6.3 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL, México, 2004-2012**

Año	No. Programas (S y U)	No. Acciones (E y B)	Total	Presupuesto original Millones de Pesos
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81
2012	188	89	277	743,768.08

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL.  
 Nota: En términos presupuestarios, las intervenciones de desarrollo social pueden clasificarse en Programas y Acciones. Los Programas, a su vez, cuentan con dos categorías: con Reglas de Operación (modalidad S) y Otros programas de subsidios (modalidad U), mientras que las Acciones se dividen en Prestación de Servicios Públicos (modalidad E) y Provisión de Bienes Públicos (modalidad B).

Es innegable que el gasto social ha aumentado en México, que hay una multitud de programas y acciones de gobierno que tienen la finalidad de atacar los males que aquejan a la población del país, pero también es evidente que todo esto ha sido insuficiente, que las mejoras que se han logrado han sido mínimas, considerando que el gasto social de 2012 es más 10 veces mayor que el de 2004 y que el número de programas se ha triplicado en ese mismo periodo.

Por este motivo, en el siguiente apartado utilizaremos la información pública y a partir de ella, al analizarla desde otros puntos de vista, llegaremos a nuestras propias conclusiones, sin embargo, considero que es relevante para todos leer completo el informe del CONEVAL y no conformarse con el resumen que aquí hicimos de él, hay mucha más información y es importante que, de ser posible, se compare con los datos duros del INEGI, y así obtener los datos necesarios para que cada quien pueda emitir una opinión más acertada sobre el uso de los recursos públicos y los resultados del ejercicio de los mismos.





#### IV. Inconsistencia de la Moral Tributaria del Estado

*«...Pero hay veces en que ni todas las protestas del mundo sirven de nada, cuando la gente que tiene el poder está cómoda, cuando tienen comida, seguridad, categoría social, familias que les rodean y un cargo desde el que procurar que todo siga como está. No pueden y no quieren creer que otras personas puedan sufrir dolor o injusticia, que las cosas deberían cambiar, y más si eso implica poner en cuestión un orden social para ellos tan satisfactorio.»*

*Anne Perry<sup>147</sup>*

*«Ahora se puede demostrar todo con las estadísticas, 40% de la gente lo sabe.»*

*Homero J. Simpson<sup>148</sup>*

Después de ver la información pública, es necesario hacer un segundo análisis, para ver si los datos expuestos por la administración pública corresponden a la realidad social de nuestro país, y si además, apuntan en la dirección correcta para realmente resolver los problemas sociales presentes en nuestro país.

##### 1. La racionalidad en las evaluaciones del CONEVAL

En la actualidad hay un notorio interés de los gobiernos en poner en práctica programas sociales, ello deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población, que se han agudizado con la crisis de 2008-2009, y del riesgo que entrañan las explosiones de violencia social que pueden generar inestabilidad política. Hay pocas maneras de solucionar una situación donde aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas:

---

<sup>147</sup> PERRY, ANNE, (seudónimo de JULIET MARION HULME), *Bethlehem Road*, Traducción de Cristina Alonso, Editorial Debolsillo, Plaza & Janés Editores, Barcelona, España, 1990, pág. 97. (239)

<sup>148</sup> LOS SIMPSON, *Homero Detective*, Capítulo 92, Temporada 5, ver: <http://youtu.be/SALVZbdMdl8>

### *A. Aumentar los recursos destinados a los programas sociales*

Un primer camino consiste en aumentar los recursos destinados a lo social, éste ha sido uno de los fenómenos más notables de nuestra era. Es una tendencia que se manifiesta tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados y que ha superado la ideología de los diferentes gobiernos; hasta la Primera Guerra Mundial, el gasto público no observó más del 10-15% del Producto Interno Bruto, con posterioridad a ella, llegó al 25%, debido al aumento del gasto en seguridad social y a la creación de empresas públicas; y después de la Segunda Guerra Mundial superó el 40% del PIB, para finales del siglo XX, en muchos países, se situaba por encima del 50%.

En la década de los 80's lo típico era que las acciones del Estado se circunscribieron a las funciones de administración general, mantenimiento del orden público, administración de justicia, defensa y seguridad. Alrededor del 70% del gasto público total en los países desarrollados se destinaba al cumplimiento de esas tareas, este porcentaje se ha ido reduciendo conforme surgen y cobran mayor importancia otras necesidades sociales.

Sin embargo, en nuestro país esto no ha sido una solución, como podemos ver en el *Cuadro 3.6.3*, que aparece en la página 205, el gasto destinado a programas de desarrollo pasó, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2012, de \$72,122.23 a \$743,768.08 mdp, es decir, hemos aumentado el gasto social en 1031.26%, mientras que los avances en el desarrollo distan mucho de alcanzar una mejora significativa, algunas problemáticas incluso se han agravado.

Lo que quiere decir que a pesar de que el gobierno gasta en lo social un porcentaje importante de los recursos, no lo hace de forma racional; existen varios indicadores para analizar el gasto:

- a) *El gasto social como porcentaje del gasto total.* Muestra la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales y es relevante en una época de crisis porque indica si en la eventualidad de reducir el gasto público, se recurre a la eliminación de programas sociales, pues empiezan recortes en otras áreas. Sin embargo, se debe tener especial cuidado, ya que los recursos destinados a lo social pueden disminuir

aunque este indicador aumente, y viceversa, ya que si el gasto total sube, aun cuando el porcentaje destinado a los sociales baje o se mantenga igual, es probable que se cuente con mayores recursos para los programas sociales.

- b) *El gasto social como porcentaje del PIB.* Este indicador se caracteriza por independizar al gasto social de lo que pueda suceder con las demás erogaciones del gobierno central, al relacionarlo directamente con el producto total de la economía. Sus limitaciones derivan de tomar como gasto social el que realiza el gobierno central sin considerar lo correspondiente otros niveles del gobierno. Ello se debe a la complejidad de conseguir la información en estructuras descentralizadas, además, su interpretación debe ser cuidadosa ya que si la realizamos adecuadamente nos puede indicar el esfuerzo de la sociedad para atender necesidades sociales dados los recursos de que dispone en cada momento.
- c) *El gasto social per cápita.* Éste es un indicador que muestra las fluctuaciones de la masa de recursos disponibles para intervenciones sociales teniendo en cuenta la cantidad de personas que pueden ser beneficiarios de los mismos, en principio, este denominador estaría constituido por la población total del país; en versiones más complejas, podría calcularse, por ejemplo, el gasto efectuado en educación con relación a la cantidad de personas que se encuentran en el grupo de edades escolarizables.

El problema en México se deriva de que, en muchos casos, la relación entre lo que se gasta en lo social y los servicios que recibe la población es remota; muchas veces no son las personas en situación de pobreza las que reciben las prestaciones de dichos servicios, hay casos donde incluso no constituyen la población objetivo y, cuando lo son, suelen existir filtraciones por las cuales los recursos terminan beneficiando otros estratos sociales.

Por otro lado, lo que aparece en las estadísticas como gasto social termina, en ocasiones, destinándose a financiar burocracias ineficientes, comprar equipo innecesario, usándose en gastos de operación, en lugar de plasmarse en bienes y

servicios que lleguen realmente a la sociedad. En consecuencia, la relación entre reducción del gasto social y deterioro de las condiciones de vida de la población es sólo eventual y debe demostrarse caso por caso, porque es posible gastar mucho y mal.

Lo manifestado en los párrafos anteriores, se evidencia cuando analizamos las gráficas que aparecen en la página 162, en ellas se afirma que el presupuesto destinado a la función gobierno representa únicamente el 9.2% del gasto total, mientras que lo destinado al desarrollo social representa el 58.5%, sin embargo, la realidad es que hay un componente de gasto administrativo del sector público, que no significa beneficio real para la población, ya que en realidad bastaría con aumentar las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social, debido a que un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique para nada mejorar la situación social en el país.

Por todo esto, se puede sostener que ante el aumento de necesidades y la reducción de recursos, la única solución posible es usar de la mejor manera lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y elevar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos. Es posible hacer más eficaz con menos recursos, únicamente se trata de gastar inteligentemente.

#### *B. Aumentar la racionalidad*

La segunda alternativa de solución es aumentar la racionalidad, ello sólo será posible midiendo la eficiencia en la utilización de los recursos y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos sociales y, consecuentemente, la equidad, esto puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles.

Resulta imposible realizar programación económica si previamente no se ha establecido por la autoridad político-administrativa ciertos criterios:

- a) *Respecto a la distribución personal del ingreso.* La programación requiere, como insumo básico, la determinación de cómo se va a distribuir la riqueza socialmente generada entre los agentes económicos.

En consecuencia, la distribución del ingreso no es manejada por la política económica, sino que constituye uno de sus parámetros, derivado de una decisión política y, además, la distribución del ingreso es un medio para conseguir otros fines, tales como adecuar la estructura de la oferta interna la demanda que la distribución del ingreso implica. Esto lleva reconocer que ella puede ser manipulada y modificada para incentivar o desestimular ciertas actividades y adecuarla así a los objetivos de la política económica.

- b) *Sobre el empleo.* Es otra dimensión importante de la política económica, Oskar Lange <sup>149</sup> plantea que el dilema básico de las economías subdesarrolladas es la diferencia que existe entre la fuerza de trabajo total disponible ( $L_d$ ) y la fuerza de trabajo total empleada ( $L_e$ ), problema que se expresa en las tasas de desempleo y subempleo. El objetivo debería ser reducir dicha brecha. El autor citado sostiene que el empleo es función del Estado de bienes de capital<sup>150</sup> disponibles ( $k$ ), del grado medio de intensidad del capital en la producción ( $a$ ) y de la tasa media de salarios ( $w$ ). A partir de ello establece la siguiente ecuación:

$$L_e = \frac{k}{w \times a}$$

Según la cual la magnitud de la fuerza de trabajo total empleada ( $L_e$ ) puede elevarse ya sea disminuyendo  $a$  o  $w$ , o incrementando  $k$ .

Reducir el grado medio de intensidad del capital implica la adopción de técnicas de producción primitivas, que conlleva una caída de la productividad y del producto, y por tanto de la riqueza.

Si por el contrario, optamos por la disminución de la tasa media de salarios se produciría, en el corto plazo, un aumento del empleo, pero en el mediano y largo plazo, reduciría el mercado interno, generando un incremento de la desocupación y subocupación, esto es lo que sucede actualmente en nuestro país y es evidente en las *Gráficas 1.2 y 1.5* de las páginas 177 y 178.

---

<sup>149</sup> LANGE, OSKAR, *Ensayos sobre planificación económica*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1977, págs. 72 y sigs. (174)

<sup>150</sup> El stock de capital está compuesto por el conjunto de activos fijos durables utilizados directamente en la producción de bienes y servicios.

La solución según Lange, es incrementar el stock de los bienes de capital, y si bien es la opción que conlleva más dificultades es la única alternativa razonable a mediano y largo plazo.

Por ello podemos afirmar que si no se modifica radicalmente el sistema social vigente no es posible mejorar las condiciones de vida de la población, pero, esto no implica que no se pueda hacer nada, siempre es viable llevar a cabo acciones eficaces cuando se tiene claramente identificado el objetivo que se pretende alcanzar.

## **2. ¿La equidad o la eficiencia?**

En las políticas sociales hay una supuesta disyuntiva entre equidad y eficiencia, sin embargo, esta debe ser analizada desde distintos planos: de forma abstracta desde una perspectiva general, después en los fines de las políticas sociales y, finalmente, en el logro de los objetivos de la política social.

### *A. Equidad y eficiencia en el plano abstracto*

En el plano abstracto, en principio, no existe el dilema entre eficiencia y equidad, pues mientras la equidad se basa en valores, la eficiencia es el instrumento para alcanzar los fines que la sociedad se ha fijado.

Sin embargo se ha cuestionado esa supuesta neutralidad aduciendo que también ello implica la aceptación de valores, tal razonamiento asume que es posible establecer cierta ordenación o jerarquía en ellos. Esto, que podría aceptarse en el plano individual, resulta difícil de concebir el conjunto social.

En esa línea argumental, el análisis económico moderno acepta la eficiencia como principio rector, que sustentan el principio de que los individuos escogen en función de su propia felicidad y que siempre prefieren elevar su capacidad de elección, por lo que buscan elevar su productividad y aumentar así los bienes y servicios disponibles.

La sociología también acepta la importancia de la eficiencia como criterio fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Kingsley Davis y Wilbert. E. Moore han enfatizado que es socialmente necesario que las posiciones

importantes sean desempeñadas por los mejores. Ello justificaría tanto la organización jerárquica de la sociedad y la existencia de un sistema de estratificación social, como la distribución desigual de las recompensas para motivar a los más capaces a ocupar esas posiciones, según los referidos autores:

*La principal función de la estratificación es "colocar y motivar a los individuos en la estructura social".*

- 1. Cada sociedad debe (a) colocar a las personas posiciones sociales y (b) motivarlos a trabajar.*
- 2. Funcionalmente, algunas posiciones son más importantes que otras y pueden requerir más capacitación o talento que otras.*
- 3. Las sociedades colocan a las personas apropiadas (i.e., calificada y entrenados) en estas posiciones y las motiva a trabajar mediante la conexión la posición con una mejor recompensas.*
- 4. Por lo tanto, el sistema de estratificación resultante es funcional para la sociedad.*<sup>151</sup>

En principio, este esquema generaría desigualdad, pero es por esta razón que recurrimos a la equidad, porque ésta sería la vía a través de la cual puede plasmarse la justicia distributiva.

Respecto a esta equidad, hay que resolver dos cuestiones, la primera se relaciona con la retribución, esto es, qué cantidad hay que dar o quitar a una persona; la segunda se vincula a la distribución, para saber, cuanto debe tener cada uno al final del proceso económico-social.

Existen dos alternativas, la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados, mientras que la primera pretende que todos los individuos se coloquen en la misma situación inicial, buscando que las recompensas entreguen de acuerdo a los méritos, la segunda, pretende alcanzar una distribución final igualitaria, independientemente del desempeño de los individuos y de su contribución a la sociedad.

---

<sup>151</sup> DAVIS, KINGSLEY Y MOORE, WILBERT E., "Some Principles of Stratification", en *American Sociological Review*, Vol. 10, N° 2, 1944, Annual Meeting Papers, EE.UU., págs. 242-249, disponible en internet: [www.stanford.edu/group/scspi/\\_media/pdf/Classic\\_Media/Kingsley\\_Moore\\_Theory.pdf](http://www.stanford.edu/group/scspi/_media/pdf/Classic_Media/Kingsley_Moore_Theory.pdf)



Hacer programas de acuerdo a las necesidades de cada cual, sigue la idea de la igualdad de resultados, pero presupone una sociedad abundancia y, además, implica sostener que no necesario establecer un vínculo entre el esfuerzo realizado y la recompensa obtenida, ya que también presupone que todos los individuos harán lo máximo posible en aras del bien común.

Por otra parte se ha sostenido que:

*El intento de reforzar la igualdad de ingresos llevaría a un sacrificio todavía mayor. Al perseguir esa meta, la sociedad desearía toda oportunidad de utilizar la recompensa material como incentivo de la producción; ello llevaría ineficiencias que perjudicarían el bienestar de la mayoría. La insistencia en cortar el pastel en porciones iguales reduciría su tamaño. Esto plantea la disyuntiva entre igualdad y eficiencia económicas.<sup>152</sup>*

#### *B. Equidad y eficiencia como fines de la política social*

Para analizar cómo se producen los principios de equidad y eficiencia en los fines de las políticas sociales debemos distinguir tres tipos diferentes de políticas según sus objetivos pueden ser asistenciales, de inversión en recursos humanos, o promocionales.

- a) *Asistenciales o paliativos*. Buscan elevar el nivel de consumo de una parte de la población, estas políticas se rigen en todo momento por el principio de equidad, sin embargo, hay que destacar que «es muy corriente que el consumo de los grupos pobres tienen sin un fuerte componente de inversión en capital humano, puesto que de no generarse ese consumo se producirán daños en las personas de sus grupos que constituirían, inevitablemente, una desinversión».<sup>153</sup>
- b) *De inversión en recursos humanos*. Tiene un horizonte de mediano y largo plazo, responde tanto a las necesidades económicas que requieren capital humano para satisfacer por sí misma sus necesidades, como a las

---

<sup>152</sup> OKUN, ARTHUR M., *Igualdad y eficiencia: la gran disyuntiva*, Editorial Sudamericana, Colección Sociedad Industrial, Bs. As., Argentina, 1975, pág. 72.

<sup>153</sup> JOFRÉ M., GERARDO, "En busca de un monto óptimo de gasto social", en *Estudios Públicos*, Revista de Políticas Públicas, N° 18, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1985, pág. 233, disponible en internet: [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1499\\_985/rev18\\_jofre.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1499_985/rev18_jofre.pdf)

demandas de la sociedad que exigen una población en condiciones de asegurar su continuidad y desarrollo. La equidad rige la primera de estas acciones mientras que la eficiencia predomina en relación a los intereses sociales.

- c) *Actividades promocionales*. Suelen tener objetivos sociales y de otra naturaleza, lo que lleva a que la eficiencia parece que en ellas como fin, incluso en el corto plazo, recordemos el caso del reciente programa orientado al desarrollo de las microempresas en el que se afirma que los nuevos empresarios no pagarán impuestos,<sup>154</sup> desde una perspectiva económica global, optar por este sector implica proceder de acuerdo al criterio de equidad, ya que podría ser más eficiente y de los recursos disponibles al sector formal de la economía, consideramos ahora un caso un poco diferente, donde no se la microempresa en la que se acoja al beneficio, sino que sea la administración pública la que decida cuáles de las microempresas se va a apoyar. Aquí se abren dos alternativas, elegir a las económicamente viables o seleccionar aquellas donde se encuentran los sectores sociales con más carencias, aunque tales empresas no tengan posibilidades de crecer o, incluso, tienden a desaparecer. La primera opción privilegia la eficiencia, la segunda se inclina por la equidad. Estas alternativas tienen costos y beneficios diferentes si se pasa para asignar recursos seguros de miles de carencia, en realidad se trata de una política asistencial, por lo que tomando en consideración el doble objetivo de una política de este tipo, debería seleccionarse como población meta a los económicamente viables, sin embargo, privilegiar la eficiencia, puede tener, sino en programas asistencialistas, el costo social de no satisfacer las necesidades de los más carentes, pero puede viabilizar, en el mediano plazo, un proceso dinámico autosostenido.

En definitiva, podemos afirmar que la política social tiene como principio orientador, en el inalienable, la búsqueda de la equidad. Pero se requiere más allá para definir adecuadamente la manera de aplicar dicho principio, la equidad implica

---

<sup>154</sup> A pesar de que el promocional difundido a nivel nacional afirma que en el primer año no se pagarán impuestos, en realidad sólo se contempla una condonación del pago de ISR, quedando sujetos a impuestos como el IVA y el IEPS.

la satisfacción de las necesidades básicas de la población, priorizándolas según sus grados urgencia relativa y el criterio tener en cuenta debe de ser la generalidad del problema, esto debe ser considerado en el momento de asignar recursos, privilegiando la solución del problema de la mayoría.

Sin embargo, tampoco es razonable que la totalidad de los recursos sociales disponibles se orienten a la erradicación de los problemas más comunes y generales. Aun cuando pueden establecerse cierta jerarquía de necesidades, comenzando por la nutrición, habría que destinar recursos a educación, vivienda, salud y muchos otros sectores esenciales para asegurar la continuidad del desarrollo social, y con esto, se trabajaría también con la eficiencia.

Por lo tanto si bien hay un límite políticamente definido a tomar la decisión sobre las áreas o sectores a los cuales se les aplicarán recursos, dicha decisión puede ser inspirada en la equidad o en eficiencia, pero siempre debe orientarse a asegurar la continuidad y el desarrollo de la sociedad

### *C. La eficiencia en la implementación de la política social*

Sin importar cuál sea el fin de la política social, la evaluación permite incrementar la eficiencia en el logro del criterio aceptado como fin.

En la etapa de la planeación de las políticas sociales todo debe girar en torno al principio de equidad; en una segunda etapa, la programación, las políticas sociales deben respetar ambos principios, la equidad y la eficiencia; finalmente, en un tercer momento, el del ejercicio, al incrementarse las políticas sociales no se puede evitar buscar la eficiencia si se quiere alcanzar la equidad.

### **3. Problemas comunes en las políticas sociales**

Es conveniente plantear algunos defectos comunes de las políticas sociales, ilustrados con ejemplos de lo que sucede en nuestro país, para que a partir de ello sea posible insistir sobre los cambios urgentes e indispensables que se requieren para llevar a cabo acciones que de verdad tengan la finalidad de beneficiar a la población más vulnerable.

### *A. Desigualdad y acceso segmentado*

Los servicios sociales prestados por el Estado no han estado abiertos a toda la población, diferentes grupos obtienen la concesión de beneficios derivados de las políticas sociales, de forma desigual y segmentada.

La razón de que cada uno de estos grupos reciban prestaciones diferentes, es que varía el grado de organización y el poder que demuestran frente al Estado. Esto implica que la redistribución no se hace según las características por la insatisfacción de las necesidades de la población, sino de acuerdo su poder de reivindicación, obviamente, la gente con menos recursos generalmente carece de organización y, por lo tanto, de capacidad para defender los derechos o intereses en la arena política.

Por ello es posible afirmar que las políticas sociales han ido expandiéndose de manera desigual y segmentada, absorbiendo paulatinamente diferentes grupos sociales, el ejemplo más claro de esto es la protección social.

Actualmente, como se muestra en la *Gráfica 3.1.1* de la página 184, la protección social es más amplia que la de hace algunos años, debido a la mayor cobertura de programas sociales, en especial la afiliación al Seguro Popular con énfasis en la población más pobre. Además, se puede apreciar en la *Gráfica 3.1.5* de la página 185 que en el último lustro el gasto en salud como porcentaje del PIB ha tenido un incremento continuo.

No obstante, la protección social no esté integrada, y por tanto, tiene problemas que se reflejan en las siguientes cuestiones:

- Las políticas de desarrollo social en materia de seguridad social no están asociadas a derechos.
- No benefician a todos los mexicanos.
- El nivel de acceso y calidad de los programas es desigual, ya que se dan beneficios diferentes a individuos con problemas similares.
- Tanto la coordinación como la complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población más vulnerable y en condición de pobreza es débil.

## *B. Regresividad*

Aunque es evidente que la redistribución realizada gracias a las políticas sociales contribuye a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, puede afirmarse que no sucede así en todos los casos o que el impacto redistributivo podría ser todavía mayor. La regresividad ocurre cuando los recursos públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos, un ejemplo de esto, son los subsidios, que comúnmente benefician a los sectores medios y medio-altos, en vez de beneficiar a los más necesitados.

## *C. Inercia y discontinuidad*

Las políticas sociales han demostrado que pueden generar una inercia que dificulte su reorientación. En ocasiones resulta casi imposible discontinuar programas, aun cuando sea evidente que no están alcanzando sus objetivos. Tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, se resisten al cambio.

Por otra parte, también es posible encontrar el efecto contrario, la discontinuidad, ella ocurre cuando las inversiones sociales carecen del tiempo necesario para madurar y obtener resultados que puedan ser evaluados.

## *D. Surgimiento incontrolable de programas e instituciones*

En lo social también existen modas, estas ponen de relieve algunas preocupaciones de la sociedad en general, a ellas se dedican recursos que, por lo mismo, no van a financiar actividades más eficaces socialmente, pero que pueden generar resultados políticos.

Aunado a lo anterior, hay una creación constante de instituciones dedicadas a enfrentar esos nuevos temas o variaciones de los mismos, lo que conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción, y esto provoca que se actúe sin coordinación con lo cual el rendimiento general de las políticas de desarrollo social tienden a alejarse de una situación óptima.

Es necesario aclarar dos cosas, la primera es que de los 960 programas presupuestarios, sólo 736 tienen que hacer de forma obligatoria el registro de las matrices de indicadores de desempeño (ver *Gráfica 31* en la pág. 168), pero en

realidad, únicamente 618 cuentan con ella (ver *Gráfica 32*); la segunda, que el “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública” emitido por los titulares de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño de la SFP y el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, mediante los oficios N° 419-A-13-003, SFP/UEGDG/416/2013 y VQZ.SE.009/13, todos de fecha 16 de enero de 2013, no señala con exactitud cuál es la razón por la que se decidió que sólo 736 programas tengan la obligación de elaborar la matrices.



No siempre puede comprenderse por qué año con año se formulan programas de desarrollo social; unos por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente varios son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con los resultados de estos programas, es inevitable que se sospeche su uso político.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir una multiplicidad de programas y acciones de los gobiernos locales. En el caso estatal, el CONEVAL detectó al menos 2,391 programas y acciones, el número de programas y acciones que existen a nivel local y federal sugiere que es importante mejorar tanto la planeación de la política social en el gobierno federal y en los

gobiernos estatales, como la coordinación al interior de los gobiernos federales y locales y entre órdenes de gobierno.

#### **4. Errores metodológicos**

##### *A. En las Matrices de Indicadores para Resultados*

Al analizar las MIR, la primera sorpresa que encontramos, es que en la mayoría de los programas no se le da continuidad a las matrices elaboradas por la administración anterior, así que carecen de una meta con la que podamos evaluar rápidamente los resultados obtenidos, además de que cambió la metodología de las mediciones, y sobre todo los aspectos a evaluar.

Tomemos como primer ejemplo el primer programa que encontramos en la SEP, que se identifica con la clave B 001<sup>155</sup> y es la matriz de la “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”, es importante no perder de vista dos aspectos relevantes: el primero es que a pesar de ser el quinto programa más exitoso dentro del ramo, la calificación de las MIR es sólo de 3.16; el segundo es la elección de los indicadores para realizar la matriz, para ilustrar este último punto, en ella se consideran como indicadores:

- El porcentaje de libros de texto y materiales educativos producidos en talleres de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- El porcentaje de consumo papel y cartulina que es necesario para la producción de libros de texto y materiales educativos del año, con relación a las compras del mismo año.
- El porcentaje de avance del pago de servicio de transportación contratado para la distribución de los libros de texto y materiales educativos gratuitos a los almacenes regionales de las 32 entidades federativas.
- El Porcentaje de libros de texto y materiales educativos distribuidos.

---

<sup>155</sup> La ficha técnica de este programa aparece en la página 152.

- El Promedio de libros de texto gratuitos distribuidos por alumnos inscritos en educación básica.<sup>156</sup>

El problema con los indicadores utilizados es que sin necesidad de revisar datos específicos del programa es obvio que a los primeros 3 indicadores dentro de la matriz se les iba a asignar un valor de 100%, respecto al porcentaje de libros distribuidos no hay datos, pero tomando la estadística del año anterior, es de 97.42, sobre un total de 221,966,550 libros producidos y un promedio en el último indicador de 8.63 libros por niño, el resultado no expuesto en la matriz es que 5,726,737 libros no fueron entregados, afectando así aproximadamente a 663,585 niños; cifra que ha sido más o menos constante desde el año 2010, sin embargo, por la manera que ha sido construida la matriz, y sus indicadores aparecen con una mayoría cumplida, la evaluación indica que el programa es altamente satisfactorio.

Aquí únicamente quisiera hacer algunas preguntas:

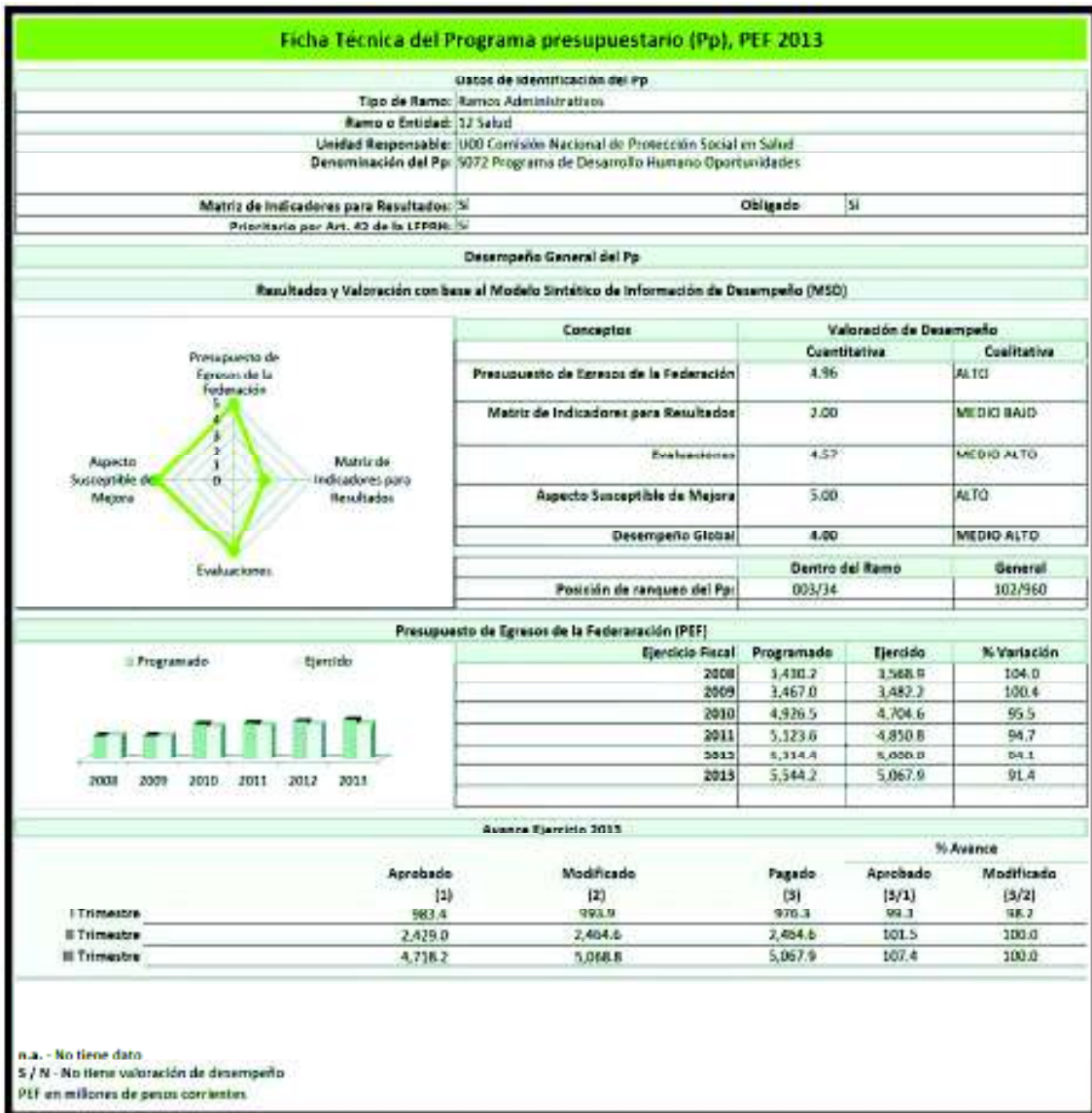
- ¿Cómo es posible que se haya pagado el 100% de la distribución si la misma sólo se realizó al 97.42%?
- Además, históricamente siempre ha faltado distribuir poco más del 2% de los libros, lo cual nos obliga a preguntar: ¿Por qué nunca se ha podido distribuir por lo menos el 98% de los libros?
- Cuando el papel y la cartulina pasan por el suaje<sup>157</sup> para la elaboración de un libro es normal que haya sobrantes, ¿Por qué entonces se utilizó el 100% de materiales comprados en la elaboración?
- ¿Dónde están los 5,726,737 libros que no fueron distribuidos?  
¿Considera usted que es un programa altamente satisfactorio?

Ahora examinemos una matriz de la Secretaría de Salud, el programa S072, que es el aspecto relativo a la Salud del Programa Oportunidades, ocupa el puesto número 3 entre los programas del ramo y su ficha técnica aparece a continuación:

<sup>156</sup> La información está disponible en la siguiente página web: [http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/istProgramas.action?ciclo=2013&ramo=11&unidad=0&logoDependencia=header\\_mdi\\_2013\\_sep.jp&logoPrograma=headers\\_st\\_2013\\_sep.jpg&rutaLogo=MIR-2013%2FLOGOS%2F](http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/istProgramas.action?ciclo=2013&ramo=11&unidad=0&logoDependencia=header_mdi_2013_sep.jp&logoPrograma=headers_st_2013_sep.jpg&rutaLogo=MIR-2013%2FLOGOS%2F) y además en la página: [www.sep.gob.mx/es/sep1/Matriz\\_de\\_Indicadores\\_Para\\_Resultados\\_MIR#.Ux09ej95NA0](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Matriz_de_Indicadores_Para_Resultados_MIR#.Ux09ej95NA0)

<sup>157</sup> El suaje o troquel es una herramienta confeccionada con una placa de acero para cortar, doblar o marcar materiales blandos, como: papel, tela, cuero, etc.





Nuevamente ocurre que a pesar de ser un programa con una alta calificación, la valoración del desempeño respecto a las MIR únicamente le otorga 2 puntos de 5 posibles, veamos cuales son los aspectos que se consideraron para las matrices:<sup>158</sup>

- Prevalencia de anemia en mujeres de 12 a 49 años de edad embarazadas y beneficiarias del Programa Oportunidades
- Prevalencia de diarrea aguda infantil de la población beneficiaria de Oportunidades

<sup>158</sup> Los datos sobre la MIR de dicho programa está disponible en la página de web: [www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/oportunidades\\_resumen\\_narrativo\\_2012.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/oportunidades_resumen_narrativo_2012.pdf)

- Prevalencia de desnutrición crónica infantil, entendida como baja talla para la edad, de la población beneficiaria de Oportunidades
- Porcentaje de cobertura de mujeres embarazadas con suplemento
- Porcentaje de cobertura de niños con suplemento
- Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió apoyo monetario para alimentación.
- Porcentaje de niños beneficiarios que están en control nutricional.
- Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió el apoyo monetario.
- Porcentaje de cobertura de atención en salud a familias beneficiarias
- Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres
- Porcentaje de familias beneficiarias para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron con su corresponsabilidad en salud.
- Porcentaje de adultos mayores beneficiarios para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad.
- Promedio de sobres de suplemento alimenticio a niños beneficiarios
- Promedio de sobres de suplemento alimenticio a mujeres beneficiarias
- Porcentaje de unidades médicas en el Programa que cuentan con medicamentos para proporcionar la atención médica.
- Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres en el primer trimestre de gestación.

En este caso, los indicadores fueron seleccionados más cuidadosamente, sin embargo, aún hay problemas en su medición, ejemplos de esto son: el caso de la prevalencia de diarrea aguda, en la que sólo se consideraron los eventos ocurridos en los 15 días previos a la encuesta; y el de la prevalencia de anemia, en que sólo se consideró en la medición a las mujeres beneficiarias del programa que hayan contestado la encuesta, por lo que los resultados obtenidos podrían no ser determinantes.

A pesar de ello, este es uno de los programas más objetivamente evaluados, en que además al presentarse los resultados de forma ascendente/descendente es

posible comprobar la forma en que la problemática social se reduce al tiempo que la población beneficiada va en aumento.

Estaba planeado analizar cuál es la situación del IMSS, que al ser una entidad de control presupuestario directo no está coordinado sectorialmente, del referido Instituto se iba a analizar la matriz E001, que mide los avances en atención a la salud pública, sin embargo en su página de internet a pesar de que se encuentran los enlaces a las matrices, no aparece el contenido:



Fuente: [http://www.imss.gob.mx/SiteCollectionDocuments/migracion/Transparencia/evaluaciones/0910\\_E001\\_completo.pdf](http://www.imss.gob.mx/SiteCollectionDocuments/migracion/Transparencia/evaluaciones/0910_E001_completo.pdf)

Aunque el IMSS mantiene un total de 19 programas presupuestarios y que es posible acceder a las fichas técnicas de todos ellos, no es posible saber de qué forma se realizó la evaluación a los mismo, la única información al respecto que ha hecho público es un documento titulado “Indicadores de Programas Presupuestarios”<sup>159</sup> que sólo tiene una cuartilla de extensión y trata de forma general la identificación de los objetivos y metas para el ejercicio fiscal 2013.

Aunque por la extensión y naturaleza de este trabajo no podemos entrar al análisis de más matrices, lo invitamos a que, de ser posible, consulte en internet los indicadores de algún otro programa social y extraiga sus propias conclusiones.

### *B. En la medición de la pobreza*<sup>160</sup>

Para la medición de la pobreza, han existido dos métodos: el multidimensional y el de pobreza de ingresos, en ellos hay un agudo contraste en la

<sup>159</sup> Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/transparencia/FP-Indicadores.xlsx>

<sup>160</sup> Para profundizar en el tema, recomiendo leer la columna “Economía Moral” del Dr. Julio Boltvnik publicada semanalmente en el periódico La Jornada desde marzo de 1996 a la fecha, disponible en: [www.julioboltvnik.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=92](http://www.julioboltvnik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=92)

forma en que miden las estructuras interna de la pobreza, y por tanto, en la manera en que clasificación la pobreza en extrema o moderada.

El método de pobreza por ingresos define tres líneas de pobreza:

- Línea de pobreza alimentaria (LPA)
- Línea de pobreza de capacidades (LPC)
- Línea de pobreza patrimonial (LPP)

De esta forma se construyeron tres estratos de pobres: los pobres alimentarios (PA), los de capacidades (sin incluir a los alimentarios, PC) y los de patrimonio (sin incluir a los dos estratos anteriores, PP). Como se ve, no se usa el término 'pobreza extrema' (PE), pero en la práctica la SEDESOL interpreto que la suma de PA y PC representaba la PE.

Por su parte, el método multidimensional define la PE como aquella población cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo (LBM, similar a la LPA) y que al mismo tiempo padece tres o más carencias sociales (de seis posibles). Llama pobreza moderada a la población que aunque es pobre, es decir cuyo ingreso es menor a la línea de bienestar (LB, similar a la LPP) y padece una o más carencias sociales, no está en condiciones de PE, porque no cumple una o las dos condiciones de este tipo de pobreza.

Derivado de esto, el método multidimensional clasificó, en 2012, a la inmensa mayoría de los pobres en pobreza moderada: de los 53.3 millones de pobres, sólo 11.5 vivirían en pobreza extrema, mientras que 41.8 millones lo harían en pobreza moderada. De esta forma 78.4% estarían en pobreza moderada, mientras la PE sólo afectaría a 21.6% de la población.

El método de pobreza por ingresos resulta en 8.1 millones de pobres más en el país que el método multidimensional (61.4 vs 53.3 millones) y, en agudo contraste con el método multidimensional, más de la mitad de los pobres viven en pobreza extrema: 32.9 millones de personas (53.6%), y el resto, 28.5 millones (46.4%), viven en pobreza moderada. Si bien el remplazo de la metodología de pobreza de ingresos por la metodología multidimensional únicamente significó la reducción del número de pobres en 8.1 millones, la pobreza extrema cayó de 32.9 a 11.5 millones (se redujo en un 65%), una reducción de 21.4 millones de personas, por su parte la

pobreza moderada aumentó de 28.5 a 41.8 millones de personas. Lo que mostramos aquí, es el hecho de que fue posible reducir a propósito la pobreza extrema de manera drástica respecto a las mediciones anteriores, mediante el simple cambio de la metodología empleada.

Este cambio metodológico fue aplicado en 2009 para el informe de pobreza de 2010, el asunto no es menor, la cobertura actual de los programas sociales dedicados a combatir la pobreza debe ser aproximadamente de 6 millones de hogares, alrededor de 27 millones de personas, pero ahora sólo hay 11.5 millones de personas en pobreza extrema en el país, con la puesta en marcha de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) se ha reducido a solo 7.4 millones la población objetivo de la lucha contra la pobreza alimentaria y pobreza extrema.

Para finalizar esta parte, quiero mencionar que el eslogan institucional del CONEVAL es “Lo que se mide se puede mejorar”, y estoy de acuerdo con ello, pero para que sea verdadero necesitamos medir correctamente, de lo contrario, las acciones que tomemos para mejorar no van a tener los resultados esperados, porque estarían basadas en un diagnóstico equivocado.

## **5. La falta de control en el ejercicio del gasto**

El control en el ejercicio del gasto implica que este se ejecute siguiendo los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez.

Para darle un poco de continuidad al tema anterior, comencemos con un análisis a la ejecución del gasto en la CNCH, sabemos que la población objetivo de la cruzada son 7.4 millones de mexicanos, y el presupuesto anunciado para el año 2013 fue de 400 mdp,<sup>161</sup> mientras que para el año 2014 la Cruzada Nacional Contra el Hambre ejercerá un presupuesto de 200 mil mdp.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Si bien ese fue el presupuesto anunciado por Peña Nieto, el PEF para el ejercicio 2013 no contempló dentro del gasto a la CNCH,. Ver: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/cruzada-nacional-contra-el-hambre-2013>, <http://aristeguinoticias.com/1312/mexico/el-presupuesto-2013-no-contempla-recursos-para-la-cruzada-contra-el-hambre/> y también: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/atacar-pobreza-reto-de-la-cruzada-contra-el-hambre.html>

<sup>162</sup> Disponible en la siguiente página web: <http://www.presidencia.gob.mx/200-mil-millones-para-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-en-2014/>

Respecto a la transparencia, es evidente que no se ha cumplido, toda vez que la información ha sido negada en un par de ocasiones por la SEDESOL, la primera referente a los gastos por el concierto en el auditorio nacional y la segunda respecto del presupuesto de los comités intersecretariales estatales de la cruzada, y se ha requerido de una resolución del IFAI, en ambos casos, para que la citada secretaría de respuesta a las solicitudes de información, además el sueldo de Joaquín Narro Lobo, Director General de Seguimiento de la CNCH, no es público, a pesar de que las remuneraciones salariales de todos los servidores públicos deben de serlo.<sup>163</sup>

Por lo que respecta a la eficiencia y eficacia, en el comunicado de prensa de la CNCH, de fecha 20 de enero de 2014, se informó que, a un año de iniciada, la Cruzada ha atendido a tres millones de los siete millones de mexicanos en pobreza extrema,<sup>164</sup> sin embargo, al ser un programa de tipo asistencialista, de dejarse de realizar la gente volvería a su situación previa, ya que hasta el momento sólo ha demostrado ser un paliativo, no ha demostrado ser un programa eficaz o eficiente, porque en realidad no está resolviendo el problema.

Además, existe también el programa Oportunidades y una serie de acciones presupuestales, que atacaban los mismo problemas que la CNCH, como la cruzada sólo se dedica a cierto sector no es posible suspender el otro programa, lo que genera que tengamos una duplicidad de programas para atender el mismo problema.

Por lo que respecta a la economía y la honradez, como esta cruzada inicio con el sexenio de Peña Nieto, para cumplir con su compromiso de acabar con el hambre, necesitaba impulsarlo en los medios y desvincularlo de otros programas, para ello se le dio una imagen institucional propia y se difundió en todos los medios de comunicación masiva, incluso por medio de un hashtag de twitter.

La SEDESOL, para cambiar la imagen de DICONSA (Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.) mediante la rotulación en los inmuebles de

---

<sup>163</sup> El sueldo de María del Rosario Robles Berlanga sí es público y asciende a la cantidad de \$205.122.00 pesos mensuales. Ver: [http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/consultarPuesto.do?method=showEdit&idPuesto=GA1&\\_idDependencia=20](http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/consultarPuesto.do?method=showEdit&idPuesto=GA1&_idDependencia=20)

<sup>164</sup> Disponible en la página web: <http://sinhambre.gob.mx/#acciones-por-la-cruzada>

los logos de la cruzada y la utilización de gorras y playeras, además de material de empaque, con el logo de la CNCH en una sola de sus gerencias de sucursales, gasto la cantidad de \$ 724,005.00 pesos y sabemos que DICONSA tiene un total de 34 gerencias,<sup>165</sup> actualmente sólo se han realizado eventos en 6 de dichas gerencias en las que el costo total de la nueva imagen ha sido de \$1'984,881.27 (ver *Anexo 1*) y a esta cantidad debemos sumar los \$10'461,482.70 pesos que costo el concierto promocional realizado en el auditorio nacional.

Por otra parte, del gasto en comunicación social, sabemos, mediante los contratos de los Estudios Churubusco-Azteca, que el costo de producción de los comerciales realizados fue de \$82'017,165.98 pesos (ver *Anexo 2*), y que además, el total de gastos para la difusión de este programa va en aumento.

Razón por la cual el senador David Monreal hizo una proposición en la que exhorta a la Comisión Ejecutiva para la Cruzada Nacional Contra el Hambre, para que explique las razones por las cuales se ha destinado una excesiva cantidad de recursos a la publicidad de este programa, y asimismo, informe de manera clara y transparente el dinero que se ha destinado para la promoción de esta campaña.<sup>166</sup>

Este exhorto es importante, toda vez que la suma de los gastos en publicidad y difusión de la CNCH aquí mostrados asciende a la cantidad de \$85'551,076.37.

Sin embargo, el problema de la falta de economía y honradez en el ejercicio del gasto público es constante, y uno de los mejores ejemplos de esta problemática lo constituye Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V.

Progreso es una entidad paraestatal de control presupuestario indirecto de la SEP, que se ha caracterizado por ser constantemente exhibida en las redes sociales por el INGAPE (ver *Nota al pie N° 132, pág. 158*) debido a sus absurdos contratos de adjudicación directa (ver *Anexo 3*), de los cuales, para muestra, aparece uno en la siguiente página:

---

<sup>165</sup> Información de: [www.diconsa.gob.mx/images/swfs/par/Directorio\\_sucursales\\_y\\_unidades.pdf](http://www.diconsa.gob.mx/images/swfs/par/Directorio_sucursales_y_unidades.pdf)

<sup>166</sup> Dicha proposición se puede consultar en la página de internet: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/02/asun\\_3067168\\_20140213\\_1392134181.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/02/asun_3067168_20140213_1392134181.pdf)

**Portal de Obligaciones de Transparencia**

**IEPSA**

Consulta la Información del Gobierno Federal

Equipo de Transición Gubernamental

Buscar

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES**

Última fecha de actualización: 08/04/2014

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato	PBA3096-12
Unidad administrativa que celebró el contrato	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato	ART-COMERC COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato	05/11/2012
Objeto de contrato	TIJERAS ESCOLARES DE PUNTA ROMA (1 PIEZA)
Monto del contrato	\$1,253,466.62
Tipo de Moneda	PESOS
Tipo de cambio de referencia	51.00
Monto en Pesos	\$1,253,466.62
Fecha de inicio del contrato	05/11/2012
Fecha de terminación del contrato	09/11/2012
Documento del Contrato	N/A

Regresar

Versión 2.0

Además, debemos aclarar que en este trabajo no consideramos las obras de infraestructura realizadas por el gobierno, y, sólo por hacer mención de una, la autopista Durango-Mazatlán obtuvo un dictamen negativo en la auditoría N° 12-0-09100-04-0067 realizada por la ASF,<sup>167</sup> ya que se determinó que no estaban justificadas y eran recuperables erogaciones por \$1,615,952,900 pesos.

<sup>167</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría de Inversiones Físicas: 12-0-09100-04-0067*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Proyecto Carretero Durango-Mazatlán, en los Estados de Durango y Sinaloa disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0067\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0067_a.pdf)



## **6. Como mejorar el desempeño de los programas sociales**

La situación de nuestro país nos obliga a buscar alternativas para que las políticas sociales contribuyan realmente a elevar los niveles de vida de la población mexicana. No es fácil, pero, podemos señalar los evidentes problemas y desajustes y encontrar soluciones.

### *A. Practicar una política compensatoria*

Se trata de cumplir el principio de atender primero a los más necesitados. En la pugna entre universalismo selectividad se opta por la segunda, por cuanto que él conduce a tratar de la misma manera que sus diferentes. La equidad aconseja aplicar la misma solución a situaciones distintas. Es decir, hay que dar más a los que tienen menos, hay que aplicar una discriminación en sentido positivo, ya sea mediante una selectividad de base territorial, ya mediante selectividad pura y simple. Los avances tecnológicos permiten que la tarea de seleccionar a los destinatarios de un programa o acción social sea más sencilla.

Un ejemplo de lo anterior es nuevamente la CNCH, las acciones de la cruzada están destinadas a 400 municipios de todo el país, sin embargo, la elección de los mismos refleja nuevamente que es un programa con más tintes políticos que sociales.

Entre los municipios beneficiados se encuentran: Atizapán de Zaragoza, Ecatepec de Morelos, La Paz, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli y Tecámac en el Estado de México; Monterrey en el estado de Nuevo León; Altamira, Matamoros y Reynosa en el estado de Tamaulipas; Tijuana, Ensenada y Mexicali en Baja California; las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Tlalpan en el D.F., etc.

Al mismo tiempo sabemos, por el mapa de la página 182, que los estados con mayores problemas de pobreza son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, mientras que los que presentan menor incidencia son Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal y Sonora, por si esto fuera poco sabemos, gracias a la *Gráfica 3.3.2* de la página 191, que los estados con mayor rezago educativo son Oaxaca, Chiapas y Guerrero.

En la literatura económica hay algunos trabajos, iniciando con el de Robert J. Barro,<sup>168</sup> en los que se analiza la relación que tiene la educación en el crecimiento económico, los estudios empíricos han demostrado que hay una asociación positiva entre incrementos en la tasa de escolaridad y la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Trabajos más recientes,<sup>169</sup> han concluido positivamente que las tasas de crecimiento del PIB per cápita se encuentran asociadas con los índices de calidad y cantidad de la educación, además, el aumento significativo en la calidad de la educación está asociado con un nivel de crecimiento mayor.

Podemos afirmar por tanto, que la mejor opción para un programa social de este tipo es aplicar una discriminación positiva de aspecto geográfico y de esta forma centrar sus esfuerzos en reducir la brecha entre Nuevo León y Chiapas, una vez que esto suceda, se podrán implementar acciones conjuntas para todos los estados, esto es así por la necesidad de focalizar las prestaciones y establecer prioridades.

Lo usual es, justamente, lo contrario. La fragmentación de la política social en múltiples acciones, que la tornan inefectiva por qué no produce un impacto de trascendencia en las causas de los problemas

Si esto se hace correctamente, aumentar el impacto redistributivo, y aunque en épocas de abundancia era explicable, aunque no justificable, que se prestara poca atención al análisis de quienes son los beneficiados con los programas sociales, en el contexto actual en que vivimos, donde vemos que la pobreza aumenta y existen problemas para financiar acciones adecuadas, no es posible que sigamos moviendo la preocupación en este tema.

### *B. Aumentar la eficiencia del gasto social*

Es necesario preocuparse por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles e incrementar la eficacia en el logro de los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

---

<sup>168</sup> Cfr. BARRO, ROBERT J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2, Mayo de 1991, págs. 407-443, también disponible en internet: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/BarroGrowth.pdf>

<sup>169</sup> PINEDA S., JOSÉ G., "Determinantes del papel de la educación en el crecimiento: análisis multivariado", en *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 4, N° 1, Julio 2006, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, pág. 25.

Resultado de la revisión de los programas sociales, sabemos que suelen gastar de manera no óptima los recursos de que dispone, esto se debe a la ausencia de controles adecuados y a la falta de una correcta metodología de evaluación que permita, por un lado, optar por las alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados y, por otro, efectuar un seguimiento que permita reorientar el programa cuando es evidente que los objetivos no están siendo alcanzados.

### *C. Hacer que los servicios se usen*

Son necesarias dos acciones para conseguir que los servicios lleguen a los beneficiarios, la primera exige analizar la manera en que se ofertan los servicios, mientras que la segunda debe examinar los problemas de demanda que afectan a los destinatarios potenciales:

- a) *Redefinir la oferta.* Hay que preocuparse por hacer llegar los bienes y servicios a los beneficiarios, en muchas ocasiones las personas ni siquiera están enteradas de la existencia de determinado programa social que puede otorgarle un beneficio, además deben considerarse las situaciones de los grupos sociales objetivo del programa y de los obstáculos culturales que se puedan presentar.

Existen problemas en la oferta cuando, por ejemplo, el personal de un centro de salud no cumple su horario regularmente, provocando que los usuarios tengan que regresar a sus casas sin haber sido atendidos, algo parecido sucede cuando un maestro no asiste a impartir sus clases, también puede contribuir al no uso que los centros de salud carezcan de los medicamentos necesarios, que estén instalados en lugares poco adecuados o, en el caso de grupos indígenas, que el personal del centro hable una lengua diferente al de la población a la que asiste.

- b) *Promover la demanda.* La principal acción que se puede llevar del lado de la demanda es suministrar información sobre los servicios existentes, en ocasiones, no se usan porque se ignora lo que se ofrece en materia de servicios sociales, sin embargo, esto no basta, ya que en muchas ocasiones los usuarios potenciales necesitan apoyo para moverse en el

laberinto burocrático, lo que hace necesario que se les represente o que se facilite el trámite necesario.

Por otra parte, es necesario en ocasiones reducir los costos para los usuarios. Suele considerarse que los servicios prestados son gratuitos porque el erario sufraga la totalidad de los gastos previstos, sin embargo no es así, tomemos como ejemplo el caso de una escuela pública, en la que, si bien, no hay que pagar por recibir la educación, las familias tienen que proveer a sus niños de libros, cuadernos, uniformes, alimentación, transporte, matrículas, o incurrir en otros múltiples gastos, es verdaderamente necesario cambiar esto, sobre todo en el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, ya que para las familias pobres la escuela tiene un costo de oportunidad, en el campo estos niños podrían ir a trabajar juntos padres o en las ciudades podrían conseguir ingresos por distintas vías, por eso se requiere, para que ellos permanezcan en la escuela, no sólo educación gratuita, sino también una educación sin costos indirectos y, de ser posible, otorgar subsidios, y no solamente en lo académico, que hagan atractiva la opción educativa tanto para el niño como para sus padres.

#### *D. Avanzar en el conocimiento técnico*

Los programas sociales tienen un elemento político y otro técnico. La voluntad política de llevar adelante determinadas acciones depende de consideraciones que son ajenas a lo que aquí se ha discutido, pero la actividad técnica es, una vez que se ha tomado la decisión de impulsar el programa, la mejor manera de facilitar el programa mediante recomendaciones viables y eficientes. Por ello se deben incorporar lineamientos adecuados en los programas sociales que les permitan introducir los avances técnicos en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales:

- a) Realizar diagnósticos adecuados. No es posible que una política social sea eficaz y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis objetivo de la situación social a modificar. Para ello, no basta con las descripciones cuantitativas de las carencias de la población, es necesario poseer la información que permita su

interpretación. Así, el diagnóstico se debe hacer teniendo en cuenta los problemas que se pueden abordar. Lo anterior permite establecer prioridades, en algunos estados de la República hay tal insatisfacción de necesidades básicas que, seguramente, carece de sentido que se intente abordar otros problemas en tanto estas necesidades no queden satisfechas.

Al mismo tiempo, debe tomarse en cuenta los recursos que tiene el país o a los que puede ser, ya que la satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permitan los recursos disponibles, muchas veces los programas fracasan porque las estimaciones de carencias se efectuaron según estándares poco adecuados, y los resultados así obtenidos pueden hacer que se desista de iniciar o proseguir con el programa, ya que de acuerdo al diagnóstico, la meta puede resultar inalcanzable con los recursos disponibles.

Afortunada pero tristemente, este no es el caso de México; afortunada, porque de las estadísticas públicas se desprende que nuestro país cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a la problemática social; triste, porque a pesar de contar con ellos no hemos sido capaces de utilizarlos de forma eficiente y eficaz, con economía y honradez, y por ello, aún no hemos logrado transformar la realidad social de nuestro país.

- b) Mejorar los sistemas de información. Si aprovechamos las más tecnologías tendremos la posibilidad de efectuar mejores diagnósticos, es necesario tener la mayor cantidad de información disponible y adecuada no sólo para descubrir y cuantificar los problemas existentes, sino también, para encontrar las mejores alternativas de solución.
- c) Evaluar los programas sociales. No todos los programas sociales se evalúan, y en los casos de los que son evaluados, las sorpresas han sido notables. A pesar de esto, es razonable insistir en que conviene evaluar, porque de otra forma no es posible saber si los objetivos para los cuales los programas han sido creados se están alcanzando. Asimismo, hay que mejorar las metodologías que se utilizan ya que comúnmente no son las adecuadas, es necesario recurrir a indicadores que nos permitan hacer la evaluación mediante un método de costo/efectividad-beneficio, que nos

permita, a un mismo tiempo, comparar los recursos empleados en los programas sociales con la población total beneficiada, mientras que simultáneamente se evaluarían las alternativas, mediante la medición de su impacto en la población y el costo de llevarlas a cabo.

#### *E. Construir una nueva institucionalidad*

La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles. Los intentos de cambiar las políticas generalmente han fracasado, porque se limitan a generar una nueva imagen institucional y no tienden a lograr persistencia y continuidad en las acciones llevadas a cabo:

- a) *Evitar duplicidades.* Usualmente, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o la modalidad de ejecución, pudiendo incluso llegar a ser instituciones antagónicas, por ello, la primer acción necesaria es coordinar las instituciones y evitar duplicidad en los programas que ataquen cierto problema social.

Ya habíamos mencionado con anterioridad la existencia de un total de 2,391 programas o acciones estatales, mientras que a nivel federal son sólo 960, esto sucede porque distintas instituciones estatales diseñan programas y realizan acciones separadamente, sin tener en cuenta lo que hacen otras agencias del mismo sector público, evitar estas duplicidades es importante para crear condiciones en las que el gobierno realmente gobierne, de establecer una dirección en los programas sociales, que pueda elegir opciones consistentes, «*se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo con sus propios criterios*».<sup>170</sup>

Estos problemas se complican debido a la distribución de competencias entre órganos de una misma persona jurídica y, también, por la existencia de entidades con control presupuestario indirecto y por los órganos autónomos, ya que no están sujetos a relaciones jerárquicas, esto genera que cada órgano e institución del Estado considere esencial

---

<sup>170</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Desarrollo Equitativo. Algunas sugerencias para la acción*, Santiago de Chile, 1988, pág. 10.

el servicio que presta, lo que provoca que perciba a los demás órganos e instituciones como potenciales competidoras y no como colaboradoras, y en cierto aspecto tienen razón, ya que, si lo pensamos un poco, los recursos de todas provienen de la misma fuente.

Es necesario superar estos desencuentros, evitando la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de sus programas sociales, y, al mismo tiempo, jerarquizar adecuadamente las funciones de las existentes.

b) *Crear una red adecuada de servicios sociales.* En las políticas públicas, las acciones de los programas sociales escapan a la esfera de acción de las personas que deben ser beneficiarias de dichos programas, estas personas pasan a depender de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible y que carece de la información adecuada para impulsar un programa que resuelva las necesidades de la población, además, siempre existe el riesgo de que esa burocracia genere intereses propios, contradictorios con los objetivos para los que fue establecida

c) *Obtener y fomentar la participación de los usuarios.* Para corregir el problema del punto anterior es necesario que en la fase de operación de los programas sociales se cuente con el apoyo, la colaboración y la aceptación de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, ya sea pública o privada, y los usuarios.

Cualquiera que sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de quienes se beneficiarán de las prestaciones. Incluso en el caso de políticas selectivas, se requiere contar, por lo menos, con una respuesta social medianamente organizada.

La participación de los usuarios, no consiste en una participación política, sino en una colaboración en el diseño y puesta en práctica de programas por los propios beneficiarios, así como en su control y rendición de cuentas.

## 7. Efectos de la (in)moralidad del Estado sobre los contribuyentes

Al inicio del capítulo anterior se sostuvo que no se puede justificar el actuar inmoral del contribuyente por medio de la, ahora evidente, inmoralidad del Estado, sin embargo, debemos considerar a partir de la evidencia aquí mostrada que la mala actuación del Estado influye de forma negativa sobre la moral del contribuyente.

Hay que buscar una respuesta a la siguiente cuestión: ¿qué exige la ética fiscal a los poderes públicos?, para los contribuyentes tiene relevancia jurídica el uso y destino de los recursos recaudados, sin embargo, no puede existir una norma que permita a los ciudadanos prohibir al Estado determinados proyectos de financiación, de prescribir el tipo de economía presupuestaria o de establecer límites o porcentajes a la planificación presupuestaria.

Pero debemos tener cuidado cuando esa autonomía presupuestaria de los poderes públicos se convierte en un desvergonzado derroche, el poder legislativo ha pasado de ser un freno, para los proyectos del ejecutivo, a un motor de gasto; tenemos una burocracia política que se encuentra lacrada por favoritismos y nepotismos, por incompetencia, corrupción, por falta de responsabilidad y de controles eficaces.

*Klaus Vogel explica del siguiente modo el negligente y descuidado manejo de la recaudación tributaria: «El poder es una droga, pero la droga más peligrosa es el poder de disposición sobre el dinero ajeno, puesto que permite a los poderosos -a los parlamentarios, al alcalde, al presidente del Gobierno- disponer de fondos sin tener que renunciar a un penique de la propia fortuna ni reducir su propio tren de vida»<sup>171</sup>*

Por su parte, Rawls critica a los utilitaristas, porque sostiene que la búsqueda de la mayor felicidad puede llevar a que algunos hombres se beneficien expensas de otros. Ello sería consecuencia del predominio de una moral impersonal, para la cual resulta válido considerar los individuos como un medio para el logro de los propios objetivos, y no como fines en sí mismos. Buscando evitarlo, plantea un principio de compensación según el cual para brindar una auténtica igualdad de

---

<sup>171</sup> TIPKE, KLAUS, *Moral tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Op. cit, pág.107



oportunidades, la sociedad debe atender más a los nacidos con menos dotes y a los nacidos en sectores socialmente menos favorecidos.<sup>172</sup>

A pesar de ello, es evidente que los políticos que piensan más en su propio interés que en el bien común y que hacen negocio con sus cargos, concediéndose retribuciones, seguros, prestaciones, incentivos, compensaciones, pensiones públicas y otros emolumentos, una muestra de esto es la reciente discusión sobre la pensión vitalicia, con cargo al erario público, de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>173</sup> sin embargo, los despilfarradores parecen haberse acostumbrado a la crítica de los contribuyentes y apenas han de temer el control por parte de los órganos del propio Estado. La defraudación tributaria se castiga penalmente mientras que por otra parte, no ocurre lo mismo con el derroche de los recursos públicos.

Qué pasa cuando hay derroche de recursos en la difusión y comunicación social de un programa no previsto en el gasto programable que, por tanto, no estaba señalado su destino específico y derivado de esta situación ni siquiera el Senado de la Republica ha podido hacer algo más que emitir una proposición para que los responsables expliquen el motivo del gasto; o qué pasa cuando la compra de material de papelería se realizó de forma legal y además como consecuencia de ello el Estado obtuvo una contraprestación por el gasto realizado, y por tanto, no hay medio alguno, aceptado por el propio Estado, para hacer algo en contra de esta situación.

Para revertir esta situación es necesaria la participación de verdaderos ciudadanos, que además, tengan la educación y preparación adecuada para poder llevar a cabo una gestión democrática de los recursos públicos. De estos tres temas nos ocuparemos en la última unidad.

---

<sup>172</sup> Cfr. RAWLS, JOHN, *Teoría de la Justicia*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

<sup>173</sup> [www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/aprueban-pension-vitalicia-para-trife-1010790.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/aprueban-pension-vitalicia-para-trife-1010790.html)

# **Tercera parte**

Medios para incrementar la Moral Tributaria



## I. La ciudadanía fiscal

*«El buen ciudadano es aquel que no puede tolerar en su patria un poder que pretende hacerse superior a las leyes».*

*Marco Tulio Cicerón*<sup>174</sup>

### 1. La ciudadanía en la relación Estado-sociedad

Desde el primer capítulo hemos hablado de la relación Estado-sociedad, esta ha sido construida con la historia de la propia humanidad. Es el resultado de los conflictos, los intereses, las interacciones y los sueños. Hablar de esta relación es hablar sobre el poder y la vida en grupo, es hablar de cómo organizar y asegurar la supervivencia de la especie humana en nuestra casa, la tierra, garantizando a un mayor número de personas el acceso a los recursos básicos que les permitan vivir con dignidad.

Esta relación es construida día con día, construimos y decidimos cuando votamos, cuando respetamos lo diferente, cuando protegemos nuestro medio ambiente, cuando cuidamos a los que están a nuestro alrededor, sin embargo, al mismo tiempo, podemos construir de forma equivocada, cuando somos indiferentes o negligentes, e incluso cuando estamos ajenos a la realidad, cuando nos parece normal encontrarnos a niños pidiendo limosna, cuando vemos la pobreza, la violencia, la corrupción y la destrucción del medio ambiente... sin hacer nada.

Cada respuesta u omisión de nuestra parte, define quienes somos, cada vez que respondemos sí o no, construimos esta relación, y esas son las marcas que dejamos en la vida: el camino que hemos ayudado a construir.

Nuestros esfuerzos en este tema, inician con una tentativa de definir lo que debemos entender por ciudadanía en la actualidad.

---

<sup>174</sup> CICERO, M. TULLIUS, *De Legibus*, G. de Plinval, Georges de Plinval, Ed., Proyecto Perseus, disponible en: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:2007.01.0030>

## A. La idea de la ciudadanía

Sabemos que el concepto de ciudadanía es histórico y, por lo tanto, era y es transformado en consonancia con los grandes cambios en la forma de organización política y económica en las sociedades.

La construcción de la ciudadanía se puede identificar con claridad en cierto pensamiento político de la antigüedad griega, Aristóteles manifiesta una gran preocupación por definir el contenido conceptual del ciudadano, señala: *«resulta claro quién es el ciudadano: quien tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial, a ese llamamos ciudadano de esa ciudad; y llamamos ciudad, por decirlo brevemente, al conjunto de tales ciudadanos suficiente para vivir con autarquía»*.<sup>175</sup>

La cita anterior explica la concepción y práctica de la ciudadanía de los griegos. Hay que destacar que la ciudadanía no se define de manera abstracta sino a través de otro concepto: la acción. Ser ciudadano es participar en las funciones de gobierno, la identidad ciudadana provenía de su efectiva participación política en la vida pública. Era ciudadano porque participaba en la polis; no porque primero tuviera derechos o jurara una lealtad abstracta, sino porque formaba parte del actuar en la comunidad política con los otros ciudadanos, sin embargo, el concepto contemporáneo de ciudadanía ha perdido el sentido inmediato y concreto tal y como fue entendido por Aristóteles.

Si bien se perdió el sentido expuesto por Aristóteles, para satisfacer las necesidades del presente estudio, nos interesa analizar la evolución de la relación Estado-sociedad en el periodo de la historia de la civilización occidental, que comienza inmediatamente después de las revoluciones inglesa, francesa y estadounidense, porque es justamente en este período cuando se produjo una transformación sustancial en la forma de ejercer el poder, liderado por la aparición del Estado de Derecho, y, por consecuencia, el ciudadano moderno nace como sujeto de algunos derechos en la nación que reconoce su ciudadanía.

En dicha época el Estado surge como una entidad soberana y su autonomía ha sido reconocida por otros Estados, para dirigir los destinos de sus ciudadanos. El

---

<sup>175</sup> ARISTÓTELES, *Política, Libro tercero, Capítulo III*.

individuo, de esta forma, se convierte en el centro de atención y su libertad e igualdad pasan a ser consideradas como características de todos los seres humanos, en los términos expresados por Jean-Jacques Rousseau en 1762:

*En lugar de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental, por el contrario, sustituye la desigualdad física que la naturaleza pudo haber establecido entre los Hombres por una igualdad moral y legítima. Los Hombres, pudiendo ser desiguales en fuerza o en talento, se hacen iguales por convención y por derecho.*<sup>176</sup>

*Así pues, de cualquier modo que se consideren las cosas, el derecho de esclavitud es nulo, no sólo porque es ilegítimo, sino también porque es absurdo y porque nada significa. Las dos palabras esclavitud y derecho son contradictorias y se excluyen mutuamente. Bien sea de Hombre a Hombre, bien sea de Hombre a pueblo, siempre será igualmente descabellado este discurso: "Celebro contigo un contrato en el cual todos los deberes están a tu cargo y todos los beneficios están a mi favor; contrato, que respetaré mientras se me dé la gana y que tú observarás mientras se me dé la gana."*<sup>177</sup>

Y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que proclama que todos los hombres nacen libres:

*Los Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer, en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre, para que esta declaración, constantemente presente para todos los Miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; para que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde*

---

<sup>176</sup> ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *Del Contrato Social: o los principios del derecho político*, Op. cit., pág. 40.

<sup>177</sup> IBÍDEM, pág. 194.

*ahora en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.*

*En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia del Ser Supremo y bajo sus auspicios, los siguientes derechos del Hombre y del Ciudadano:*

*Artículo 1° - Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.*<sup>178</sup>

Percibimos también, que la discusión de los ideales de libertad e igualdad de derechos se pone de manifiesto en la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, escrita por la revolucionaria francesa Marie Gouze, que redactó un manifiesto en defensa de los derechos de la mujer en 1791, mientras el ideal revolucionario proclamaba la igualdad formal por encima de todas las diferencias naturales, en la práctica, el género de las personas permaneció como el último criterio de distinción social, esta declaración no fue tomada en cuenta por la Asamblea Nacional y la revolución francesa discriminó de esta forma a las mujeres de los derechos de ciudadanía y de igualdad frente a la ley.<sup>179</sup>

Estos cambios en las relaciones de poder, proporcionan la motivación para generar otros derechos que basados en el principio de la libertad de los seres humanos, merecían reconocimiento, por ejemplo, el derecho a la libertad política, el derecho a elegir a los gobernantes, participar en las decisiones y controlar el ejercicio del poder; y le dan importancia también a las libertades individuales: seguridad, protección contra la arbitrariedad en su persona y sus bienes, la libertad de transitar libremente, la libertad de pensamiento y de reunión.

Con el nacimiento del Estado Liberal, el discurso jurídico reduce la ciudadanía al conjunto de los que adquirieron derechos políticos. Entonces, el ciudadano era solamente aquella persona que podía votar. Y este derecho sólo era conferido a aquellos que tenían propiedades o cierta cantidad de rentas.

---

<sup>178</sup> DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789, Francia, 26 de Agosto de 1789, en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

<sup>179</sup> Cfr. CANO, GABRIELA, "Declaración de los derechos de la mujer y ciudadana", traducción de Pilar Vallés, en *Iztapalapa*, Vol. 1, Número. 19, México, 1990, pág. 77 - 82, disponible en: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=1220&article=1250&mode=pdf>

Posteriormente, los derechos fundamentales pasaron a tener un contenido social, mediante la introducción, a lado de los tradicionales derechos fundamentales individualistas, de los llamados derechos sociales, referentes al trabajo, la asistencia social y la actividad económica.

Poco más de 150 años después, en 1948, la Organización de las Naciones Unidas reunió a sus países afiliados y juntos produjeron la Declaración Universal de los Derechos del Hombre,<sup>180</sup> como un intento de construir una ciudadanía universal, que contemplase los derechos humanos a nivel mundial, evitando actos discriminatorios de toda clase, y cualquier forma de sometimiento de un ser humano por otro, y si bien aún no ha sido posible alcanzar ese objetivo, es un tema en el que se ha producido importantes avances.

Actualmente, y gracias a todos los cambios históricos que han ocurrido, podemos decir que la ciudadanía, de forma general, debe entenderse como:

*[...] el estatus formal (el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que el ordenamiento jurídico otorga a los miembros de pleno derecho de una comunidad) y como condición sustantiva (la adquisición y práctica efectiva de esos derechos). Más esta condición de ciudadanía no solo se define en la existencia y la práctica de derechos, sino también es una identidad configurada socialmente, como proceso social instituido, que posibilita y define unas determinadas oportunidades para la participación de los ciudadanos y los grupos sociales en esas prácticas sociales relacionales que configuran la ciudadanía dentro de un contexto social concreto.<sup>181</sup>*

Posteriormente, otros autores han hablado de nuevos elementos o tipos de derechos de ciudadanía: derechos económicos, derechos culturales, derechos reproductivos; Adela Cortina, por ejemplo, ha añadido como nuevos componentes

---

<sup>180</sup> Debemos aclarar algunas cosas, la primera es que en la versión en español y francés de la declaración original se sigue usando la denominación “derechos del hombre”, la segunda es que México es miembro de la ONU desde el 7 de noviembre de 1945, sin embargo, no cumplió con lo dispuesto en el artículo 21, ya que no concede el sufragio universal; por último, el derecho a voto de las mujeres a las mujeres llegó hasta 1947, para elecciones municipales, y su efectivo derecho a un sufragio universal, data de 1954; y fue hasta 1955 que pudieron ejercer ese derecho.

<sup>181</sup> DÍAZ VELÁZQUEZ, EDUARDO, “El estudio sociopolítico de la ciudadanía: fundamentos teóricos”, *Intersticios, Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Volumen 3, N° 9, España, 2009, pág. 33.



de la ciudadanía, los derechos económicos y los derechos culturales (ciudadanía multicultural) a los derechos civiles, políticos y sociales.<sup>182</sup>

Sin embargo, estos nuevos derechos quizás no hagan más que dotar de una mayor definición y especificidad a los elementos de ciudadanía iniciales: civil, político y social. En ese sentido, los derechos económicos y los derechos culturales se pueden considerar más bien como derechos circunscritos al elemento civil o al elemento social, que han cobrado un mayor protagonismo en el contexto actual.

Para Marshall, la ciudadanía entendida como el igual estatus de todos los miembros de derecho de una comunidad, se opone a la clase social, que es un estatus diferencial producto de un sistema generador de desigualdades. Por lo tanto, uno de los aspectos más destacados de la ciudadanía, al menos en un plano formal, sería el del principio de igualdad de todos los ciudadanos.<sup>183</sup>

#### *B. El status ciudadano*

A pesar de tener orígenes históricos distintos, es común que exista cierta confusión para distinguir conceptualmente a la nacionalidad y la ciudadanía, la confusión surge porque ambos conceptos aluden a la relación con el Estado, sin embargo, mientras que la primera hace referencia al lugar de nacimiento o al origen de los padres, la segunda alude al status que se tiene por ser miembro de determinado Estado. *«En consecuencia, son dos conceptos distintos: uno –el de nacionalidad– tiene connotaciones históricas y sociológicas; el otro –ciudadanía– representa una vinculación política».*<sup>184</sup>

Mientras que la nacionalidad es un derecho personalísimo y se adquiere con el nacimiento, y nadie puede ser privado de ella; la ciudadanía sólo la adquieren aquellos que, teniendo la calidad de nacionales, reúnan los requisitos señalados por el Estado que les otorga dicho status. En el caso de México, la CPEUM señala lo siguiente:

---

<sup>182</sup> Cfr. CORTINA, ADELA, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2003.

<sup>183</sup> MARSHALL, T.H. Y BOTTOMORE, TOM, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1998, pág. 72.

<sup>184</sup> GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO, *Esquema de la Constitución Peruana. Una exposición panorámica de nuestra Constitución. Sus antecedentes. Sus tópicos. Sus problemas de aplicación*, Justo Valenzuela Ediciones, Lima, Perú, 1992, pág. 95.

## **Capítulo IV**

### **De los Ciudadanos Mexicanos**

**Artículo 34.** *Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I. Haber cumplido 18 años, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*

a) Un modo honesto de vivir<sup>185</sup>

Antes de pasar al siguiente punto, debemos preguntarnos que implica tener un modo honesto de vivir, ya que esta noción tiene una larga historia de representaciones, silencios y exclusiones que necesitan hacerse explícitos para aclarar su significado normativo y sus implicaciones como expresión de la pertenencia a la comunidad política, este concepto debe ser comprendido a la luz del estudio de las disposiciones civiles y penales que configuran un modo de vida coherente con los fines de la comunidad.

La noción de ciudadanía apela a un modelo de civilidad aceptado. En términos económicos, la noción *modo honesto de vivir* es subsidiaria de un modelo de libertad establecido en la vida privada para cuya protección se instituye la vida pública. El derecho también regula y protege las relaciones económicas. El papel del individuo en la economía es el punto de partida para su reconocimiento como sujeto de derechos y la ciudadanía es un atributo accesorio a la propiedad. El patrimonio y el intercambio comercial se erigen en factor central de la vida social y política. De esta forma, el requisito de tener un modo honesto de vivir tiene su origen en el papel que jugaba el individuo en la economía, con la capacidad de cumplir con las obligaciones y responsabilidades económicas previstas en el pacto social. Si la actividad del sujeto era funcional para la vida económica podía tener un modo honesto de vida, de lo contrario no podía ser ciudadano.

---

<sup>185</sup> Si bien no se ha prestado demasiada atención a este requisito, y la literatura al respecto es limitada, me parece de especial relevancia el siguiente libro que hemos seguido de forma general para la elaboración de este apartado: FIX-FIERRO, HÉCTOR, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos N° 95, IJ-UNAM, México, D.F., 2006, págs. 5-18.

Por consiguiente, la ciudadanía se basaba en la capacidad económica del sujeto, que le permitía ostentar una postura política,<sup>186</sup> participar en la formación de leyes para regular la economía y cumplir las obligaciones que imponían estas leyes.

En México también se estableció la capacidad económica o el empleo como precondition de la ciudadanía. Así, la Constitución de 1824, establecía que sólo podían ser electos para un cargo público quienes contaran con un capital mínimo de diez mil pesos; en el caso de extranjeros, además de la vecindad, se exigía que poseyeran ocho mil pesos de bienes o mil pesos de renta al año. Por su parte, la Ley Constitucional de 1836, durante el periodo centralista, junto con las calificaciones patrimoniales para el voto pasivo, que eran similares a las de la Constitución de 1824, estableció que sólo podrían ser ciudadanos los mayores de edad con una renta anual mínima de 100 pesos, cantidad que fue aumentada en las Bases Orgánicas de 1843 a 200 pesos.

Derivado de esto, la calificación patrimonial se podía erigir como impedimento para el ejercicio de la ciudadanía, así el deudor de los caudales públicos, el que estuviera involucrado en una quiebra fraudulenta o quien ejerciera un manejo irregular de los fondos públicos, de acuerdo con las regulaciones de la primera mitad del siglo diecinueve (como la Constitución del estado de México de 1827, la Ley Constitucional de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 o la Constitución federal de 1847), veían suspendidos sus derechos políticos.

Con la Constitución de 1857 desaparecieron las calificaciones patrimoniales para el ejercicio de la ciudadanía, sin embargo esto no creó condiciones para lograr la igualdad entre los participantes en los procesos políticos, por el contrario, la economía siguió jugando un papel determinante en la distinción entre lo que se consideraba público o representable, por otra parte, en las Constituciones centralistas del siglo diecinueve, se estableció el requisito de saber leer y escribir como condición de la ciudadanía.

Es requisito, en una nación donde la mayoría de la población seguía siendo iletrada, nos remite a la condición privilegiada de la escritura como saber especializado que permite fijar y establecer el relato del poder.

---

<sup>186</sup> Durante este periodo, la principal condición de la ciudadanía en el sistema inglés y francés fue la capacidad de pagar impuestos.

El saber escribir como calidad de la ciudadanía le daba al sujeto educado, que venía de las universidades y colegios fundados por los españoles y ejercía los roles de regulación del discurso, el rol central en la argumentación y en la definición de las opciones políticas a elegir. Esta disposición fue retirada en la Constitución de 1857.

Sin un referente civil explícito de lo que debía ser considerado un modo honesto de vivir, la determinación se acotó al ámbito criminal; la legislación penal y los sistemas penitenciarios se encargaron de representar los valores sociales considerados como expectativas de comportamiento.

Con la Constitución de 1847 y hasta nuestros días, la legislación penal se ha encargado de proporcionar los significados para un “modo honesto de vivir”. Se considera que quienes delinquen no sólo cometen un perjuicio contra un bien apreciado socialmente, sino que se colocan por voluntad propia por fuera del modelo de civildad aceptado. El delincuente asume la imagen del enemigo social, por eso se le retira la ciudadanía y se le condena al ostracismo.

Con base en esta justificación, los artículos 37 y 38 de la Constitución Política disponen las causas por las que se pierden o se suspenden las prerrogativas ciudadanas:

**Artículo 37.**

**C) La ciudadanía mexicana se pierde:**

*I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;*

*II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;*

*III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.*

*IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;*

*V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y*

*VI. En los demás casos que fijan las leyes.*

**Artículo 38.** *Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III. Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

*VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.*<sup>187</sup>

En este punto hay algo muy importante que debemos mencionar, por un lado, sabemos ahora que el requisito de tener un modo honesto de vivir, en realidad fue usado para negarle a ciertos sectores de la población el status de ciudadanía; pero, por otro, sabemos que actualmente tenemos garantizados el ejercicio de nuestros derechos, al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala:

**Artículo 21.**

*1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

En virtud de lo anterior, es posible convertir dicho requisito en una ventaja práctica para exigir una adecuada conducta por parte los funcionarios públicos, y en su caso, puede ser la justificación para inhabilitarlos del servicio público.

---

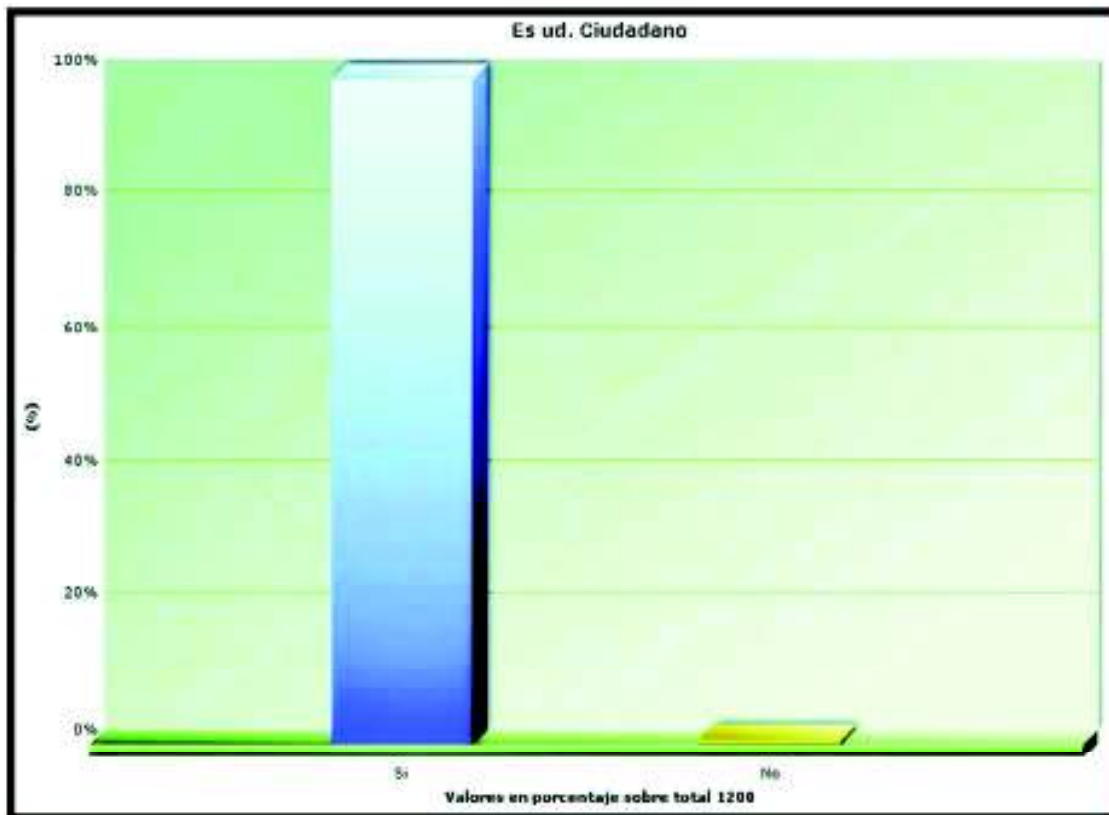
<sup>187</sup> Algunos afirman que este artículo es contrario al principio de inocencia, pues se priva del ejercicio de los derechos políticos al inculcado desde antes que se haya demostrado su culpabilidad.

Para ilustrar esto, veamos nuevamente el contrato PBA3096-12 que aparece en la página 229, desde mi punto de vista, dicho contrato, es un acto de corrupción que conlleva, tanto una responsabilidad administrativa, como un enriquecimiento ilícito; es evidente que los contratantes no tienen un modo honesto de vivir y que, por lógica, al no reunir dicho requisito, sería justificable, incluso, que perdiera la ciudadanía.

A pesar de ello, no sólo no se hace nada sino que, como se mostró con los demás documentos, se permite que realicen impunemente acciones de este tipo una y otra vez; convirtiendo a la transparencia en un simple medio para enterarnos de estas situaciones sin que podamos hacer algo.

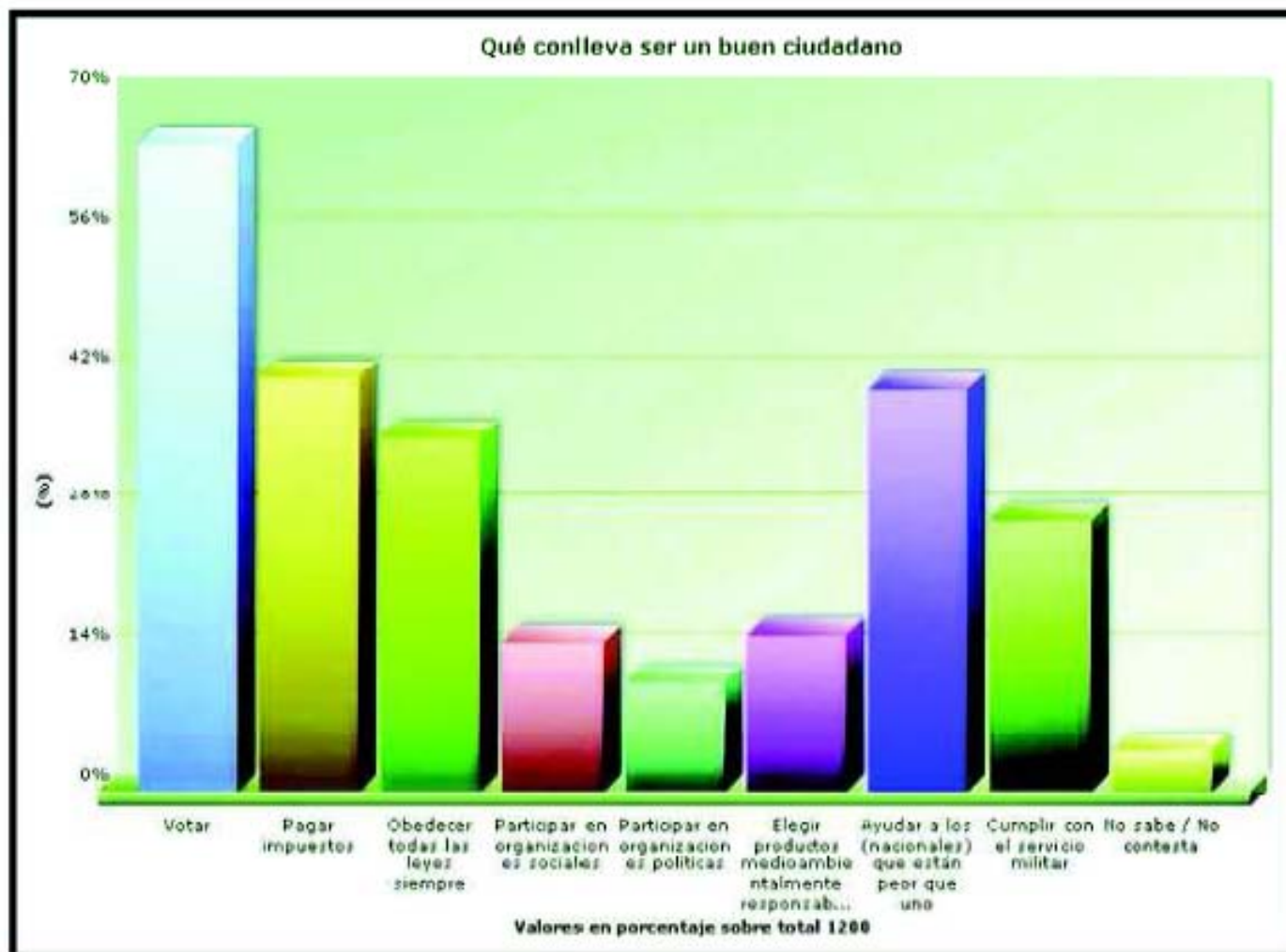
### *C. Obligaciones y derechos de la ciudadanía*

Ahora veamos con qué derechos y obligaciones vinculamos la idea de la ciudadanía. De acuerdo con la encuesta 2011 del Latinobarómetro, en México, el 99% de la población adulta se asume como ciudadana, ya que generalmente el simple hecho de alcanzar la mayoría de edad nos otorga dicho status.



Fuente: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

En la referida encuesta, también se preguntó ¿Qué conlleva ser un buen ciudadano? Estas fueron las respuestas:



Fuente: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Si bien esto nos da una idea general de cómo se entiende la ciudadanía en nuestro país, es importante saber cuáles son las obligaciones y los derechos establecidos para la ciudadanía en la Constitución.

#### a) Obligaciones ciudadanas

Normalmente todos hablamos con donaire y elocuencia sobre nuestros derechos y sobre por qué deben ser respetados, pero el discurso es más exangüe, cuando no amargo, si de hablar de nuestras obligaciones se trata.

Nuestra Carta Magna establece que:

***Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:***

***I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.***

*La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,*

***II. Alistarse en la Guardia Nacional;***

***III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;***

***IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y***

***V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.***

#### b) Los derechos de la ciudadanía

Suele suceder que cuando pensamos en ciudadanía, sólo identifiquemos el conjunto de derechos políticos, sin embargo, los derechos ciudadanos se han desarrollado en tres dimensiones sucesivas: la civil, la política y la social.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> OLVERA, ALBERTO J., *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, pág. 20.



- i. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias
- ii. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para poder ser votado para los cargos de elección popular, y también para elegir a quienes han de gobernarlos.
- iii. Por su parte, los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad. La ciudadanía permite atacar la desigualdad social, y ese efecto se hace posible con el desarrollo de los derechos sociales, destinados a reducir las desigualdades existentes entre individuos, mediante medidas que proporcionen bienestar material y seguridad a todos los ciudadanos.

Los derechos sociales se desarrollaron principalmente a lo largo del siglo XX, siendo los derechos a la educación y a la salud los principales, a los cuales se han agregado después otros derechos cuyo verdadero alcance es en sí mismo materia de debate, nuestra Constitución nos otorga los siguientes derechos:

***Artículo 35. Son derechos del ciudadano:***

***I. Votar en las elecciones populares;***

***II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;***

***III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;***

***IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;***

***V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.***

*VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*

*VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y*

*VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.*

*[...]*

## **2. La ciudadanía fiscal**

De todos los derechos que la Constitución nos concede a los ciudadanos, el más importante, por la amplitud de acción que permite, es el señalado en la fracción III, asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, este precepto consagra la participación activa de la sociedad civil, esta debe ser el eje vertebral de sujeción y desarrollo del Estado, se relaciona con la conciencia, voluntad y compromiso con los demás miembros de la sociedad y el propio Estado.

*La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta, la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser ‘gladiadores’ de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los ‘espectadores’ no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática.<sup>189</sup>*

Para lograr lo anterior, es necesario involucrar a los ciudadanos en las tareas públicas inmediatas de su comunidad y su horizonte concreto de exigencias, necesidades e ilusiones; esto es, concretar en la realidad la definición abstracta de ciudadanía.

---

<sup>189</sup> MERINO, MAURICIO, *La participación ciudadana en la democracia*, 4ª Edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 4, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001, pág. 40.

Dentro del contexto antes descrito, es posible construir una ciudadanía fiscal, en la que los ciudadanos contribuyan voluntariamente al financiamiento de las funciones públicas y aseguren un seguimiento permanente de las funciones de los gobernantes; una ciudadanía que vele por el uso eficiente y adecuado de la inversión y el gasto; unos servidores públicos que entiendan su responsabilidad social-ciudadana de cumplir con su trabajo y hacer el bien a la colectividad, respaldados por una solvencia técnica y profesional.

*Ciudadanía fiscal es la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales.*<sup>190</sup>

La ciudadanía fiscal no puede existir sin los ciudadanos, es decir, cada una de las personas, concretas y en conjunto, con sus vivencias, apreciaciones, respuestas, actitudes, acciones e ideas.

*Solo cuando la política se volviera concreta, cuando la participación fuera real, cuando sus decisiones fueran autoasumidas y sus efectos manifiestos, la experiencia política estaría en condiciones de volver a adquirir un sentido. Pero aquí conviene despejar un malentendido y precisar que el sentido no lo establece la política y que tampoco se trata de politizar la vida cotidiana del ciudadano, sino hacer de la política el medio mediante la cual –como apunta Jean-Luc Nancy– se mantenga una apertura y se abra un espacio agonal para lo incalculable que suministra sentido: el amor, la amistad, el arte, el saber, el pensamiento...*<sup>191</sup>

Por esta razón, el mayor desafío del Estado es estar conectado con la ciudadanía a nivel de gestar una conciencia, una identidad colectiva, de un modo simultáneo y coherente; es importante llevar a cabo un proceso de inclusión, renovar el pacto social e instaurar la responsabilidad en los ciudadanos ya que sólo mediante la moral y la ciudadanía, ejercidas correctamente, podemos hacer frente a

---

<sup>190</sup> CARRASCO VICUÑA, CARLOS MARX, “La ciudadanía fiscal”, *Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, Edición N° 5, Segundo Semestre, 2010, Ecuador, pág. 27.

<sup>191</sup> GALLEGOS, ENRIQUE G., “Del sujeto abstracto al ciudadano: apertura y clausura de la ciudadanía en la modernidad”, *Polis*, Vol. 7, N° 2, México, 2011, pág. 92.

*«la ineficacia, la falta de control por parte de autoridades, el incumplimiento de los procedimientos administrativos o legales o la inexistencia de los mismos, la falta de certidumbre jurídica y de asistencia a los ciudadanos».*<sup>192</sup>

El mayor obstáculo para lograr esto es el hecho de que la política tan pronto es una cosa como otra. Signo inequívoco de ello es su identificación en el imaginario social como “corrupción”; esto es, cuando se convierte en todo lo opuesto de lo que debería ser y se le asimila con una actividad humana disolvente. Y si la política es sinónimo de corrupción, el ciudadano, termina por salpicarse de ella y volverse no menos sospechoso. Así, frente a esa sospecha, el ciudadano prefiere volver a ocultarse en la seguridad de la vida privada, aun a pesar de que lo único seguro sea la incertidumbre, y dejarles la toma de decisiones a los políticos autoproclamados como “profesionales”.

Debemos promover la participación, el Estado debe asumir esta temática de la ciudadanía y la participación, desde un punto de vista más bien funcional: la idea del orden político y la de dar mayor estabilidad social para un escenario más adecuado de inversión, de generación de riqueza y de empleo. El Estado y los ciudadanos se deben comprometer, el primero a escuchar la participación de sus ciudadanos en la formulación de sus políticas públicas con el fin de cumplir sus propósitos, de generar un avance en la gestión pública y fortalecer la democracia; los segundos deben avanzar de manera eficaz y clara hacia el establecimiento de una verdadera política de participación ciudadana, deben exigir ser tomados en cuenta.

Además, no debemos olvidar que la existencia de un tipo de ciudadano depende de los procesos educativos, formativos, familiares, afectivos y de comunicación que se encuentren vigentes en la sociedad de que se trate; este aspecto, lo trataremos en el capítulo siguiente.

---

<sup>192</sup> AYALA, DOVAL, MARÍA RAQUEL, *Construcción de la ciudadanía fiscal como base de la gobernabilidad democrática*, 44ª Asamblea General del CIAT, 2009, disponible en la página web: [http://webdms.ciat.org/action.php?kt\\_path\\_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4886](http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4886)



## II. La educación cívico-tributaria

*«Entre las formas en que podemos pensar para luchar contra la codicia y la ambición, inspirar a los nuevos hábitos y dar a la bondad natural de la gente todo el esfuerzo que se puede, hay una que, aunque lenta en sus efectos es infalible, si los que están reformando el Estado saben cómo usarla en toda su extensión: es la educación*

*Philippe Buonarroti<sup>193</sup>*

### 1. México y el mundo

#### A. Una síntesis del escenario sociopolítico y económico

Sabemos que en el ser humano está presente una dimensión individual porque constituye un ente distinto de los demás; pero, también, hay una dimensión social o intersubjetiva, el individuo se significa frente a otros individuos. Sin embargo, en el mundo en que vivimos, los cambios se producen con tanta rapidez que a menudo el bien común es relegado a un segundo plano. Por esta razón, es necesario el replanteamiento constante de nuestras actitudes, buscando un punto de vista más humanizado en las prácticas sociales que se han desarrollado con el fin de permitir una mayor participación e integración efectiva de las personas en el contexto histórico actual.

Debido a la globalización, estamos viviendo un proceso de transformación social y cultural, que pone en discusión los modelos institucionales y tradicionales de las instituciones educativas, las nuevas tecnologías de la información y la

---

<sup>193</sup> DOMMANGET, MAURICE, *Les grands socialistes et l'éducation: de Platon à Lénine*, Librairie Armand Colin, Francia, 1970, págs. 126 y 127.

El texto original se transcribe a continuación:

*Parmi les moyens que l'on peut imaginer pour combattre l'ambition et l'avarice, inspirer de nouvelles mœurs et donner à la bonté naturelle au peuple tout l'effort dont elle est susceptible, il en est un, qui quoique lent dans ses effets, est infallible, si ceux qui réforment l'Etat savent l'employer dans toute son étendue: c'est l'éducation.*

comunicación han provocado cambios en las formas tradicionales de comunicarnos y en los canales para transmitir el conocimiento, sin embargo, es necesario aclarar que la globalización no es un fenómeno nuevo.

*La globalización se considera esencialmente como un fenómeno tecnológico que provoca una reducción del coste de transporte y las comunicaciones. Consecuentemente tiene lugar una apertura al exterior de las economías, una difusión del conocimiento y un realce del papel de la tecnología.*<sup>194</sup>

Así definida la globalización, no es algo que haya ocurrido muy frecuentemente a lo largo de la historia moderna, de hecho cabe identificar tres olas de globalización: la primera, se inicia en el siglo XV, con las conquistas de territorio debido a los grandes viajes y es alentada por el descubrimiento de América, teniendo como consecuencia el desarrollo de Europa; en un segundo momento es provocada por la revolución industrial y da como resultado la consolidación de los EE.UU. como potencia económica; en la actualidad, debido a la nueva ola globalizadora, la sociedad de todo el mundo está experimentando un período de cambio estructural, una revolución tecnológica cada vez más veloz, la formación de bloques económicos y la interacción de los ya existentes, debido a esto, nuestro país vive una etapa que amenaza con destruir sus estructuras colectivas y eso nos invita a reflexionar diversos temas de índole social.

*El final del siglo XX fue testigo de importantes cambios en toda la faz de la tierra. El mundo se unifica bajo nuevas condiciones técnicas, bases sólidas para una acción humana globalizada. Esto, sin embargo, se impone a la mayoría de la humanidad como una globalización perversa.*

*Consideramos, en primer lugar, la aparición de una doble tiranía, la del dinero y la de la información, íntimamente relacionadas. Ambas, juntas, proporcionan las bases del sistema ideológico que legitima las acciones más características de la época y, al mismo tiempo, tratan de conformar según una nueva ética las relaciones sociales e interpersonales, influenciando el carácter de las personas. La competitividad, sugerida por la producción y el*

---

<sup>194</sup> MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO, "Globalización: Retos de cara al futuro", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 50-51, Primer Semestre de 2006, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, España, pág. 51.

*consumo es la fuente del nuevo totalitarismo, más fácilmente aceptada gracias a la confusión de los espíritus en que se instala.*

[...]

*Dentro de este marco, las personas se sienten desamparadas, lo que también constituye una incitación a que adopten, en sus comportamientos ordinarios, prácticas que algunas décadas atrás eran moralmente condenables. Hay un verdadero retroceso en cuanto a la noción de bien público y de solidaridad, del cual es emblemática la reducción de las funciones sociales y políticas del Estado, con el aumento de la pobreza y los crecientes agravios a la soberanía, mientras que se amplía el papel político de las empresas en la regulación de la vida social.*<sup>195</sup>

Es evidente que las sociedades civilizadas se construyeron y continúan construyéndose sobre dos pilares fundamentales: la participación de los ciudadanos y la cooperación de todos. Juntas crean el bien común. Pero éste fue enviado al limbo de las preocupaciones políticas, y su lugar fue ocupado por las nociones de rentabilidad, flexibilización, adaptación y competitividad. La libertad del ciudadano es sustituida por la libertad de las fuerzas del mercado; el bien común, por el bien particular; y la cooperación, por la competitividad.

---

<sup>195</sup> SANTOS, MILTON, *Por uma outra globalização: Do pensamento único à Consciência Universal*, 6ª Edición, Editorial Record, Rio de Janeiro, Brasil, 2001, págs. 37 y 38.

La traducción es mía, el texto original dice así:

*Os últimos anos do século XX testemunharam grandes mudanças em toda a face da Terra. O mundo torna-se unificado em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada. Esta, entretanto, impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa.*

*Consideramos, em primeiro lugar, a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo ethos as relações sociais e interpessoais, infl uenciando o caráter das pessoas. A competitividade, sugerida pela produção e pelo consumo, é a fonte de novos totalitarismos, mais facilmente aceitos graças à confusão dos espíritos que se instala. [...]*

*Dentro desse quadro, as pessoas sentem-se desamparadas, o que também constitui uma incitação a que adotem, em seus comportamentos ordinários, práticas que alguns decênios atrás eram moralmente condenáveis. Há um verdadeiro retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado com a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida social.*



## *B. La educación como solución a las crisis actuales*

Sabemos hasta el cansancio que la crisis de valores de la que se habla desde hace décadas, no sólo no ha sido superada, sino que además, se ha visto agravada. De forma acertada, se señala que no son los valores los que se encuentran en crisis, somos nosotros, la sociedad, los que padecemos los efectos de una descomposición ética; en este sentido, el derecho en general y, el adjetivado de social, en lo particular, se relacionan con temas de trascendencia para la vida colectiva como la salud, la vivienda, el trabajo, la propiedad comunal y, por supuesto, la educación.

*La educación es, esencialmente, método de conocimiento, porque el conocimiento es el fin inmediato de la educación. Sin embargo, por su contenido social, la educación es un anticipo de los datos de la experiencia vivida, para facilitar la adaptación del hombre al medio en que vive.*<sup>196</sup>

Antes, la educación que el individuo necesitaba era adquirida a través de su propia familia y su comunidad, donde las costumbres, hábitos, conocimientos, creencias, habilidades, organización social y del trabajo eran pasadas por la interacción entre los sujetos, mediante el intercambio de la experiencia directa de generación en generación.

La complejidad de las estructuras sociales, creciente a través de los siglos, condujo a la creación de instituciones que se encargarían de continuar con la producción de conocimiento y la transmisión del mismo a las nuevas generaciones.

La humanidad busca referencias que hagan entender la necesidad de contribuir para la construcción de nuevos espacios de conocimiento, que lleven a grandes transformaciones.

Dentro de este contexto, la formación de las personas es mucho más amplia que sólo el aprendizaje de las habilidades académicas o familiares, es decir, que va más allá de su persona, viene a la vida social, donde ejerce y sufre influencia, y su

---

<sup>196</sup> MÁRQUEZ, DANIEL, "Educación básica", en *Instituciones Sociales en el Constitucionalismo Contemporáneo*, Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego coords., 2ª Edición, Serie Doctrina Jurídica N° 581, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, pág. 263.

actuación como ciudadano es fundamental para lograr los cambios sociales deseados.

El lograr una formación adecuada es algo muy importante ya que hay tres problemas: la crisis social, la crisis del sistema de trabajo y la crisis ecológica que, al ser problemas globales, requieren de soluciones del mismo tipo, planteando así la urgencia de una “ética global”<sup>197</sup>; además, la educación es el medio idóneo para mitigar las problemáticas en estos rubros.

#### a) La crisis social

Los indicadores son conocidos y no necesitamos repetirlos, se profundiza aún más la brecha entre ricos y pobres, los niveles de solidaridad entre seres humanos se redujeron a los tiempos de la barbarie más cruel. Antes, la participación y la cooperación aseguraban la existencia de cada persona y la vigencia de los derechos, pero el neoliberalismo actual es sordo, ciego y mudo frente a esta cuestión fundamental. Una vez negados esos valores, la existencia de cada uno no está ya socialmente garantizada, ni sus derechos asegurados. Por eso cada uno se siente forzado a garantizar lo suyo.

Sucede, por otro lado, que el creciente empobrecimiento mundial es el resultado de las lógicas excluyentes y depredadoras de la actual globalización competitiva, liberalizadora, desregularizadora y privatizadora. Cuanto más se privatiza, tanto más se legitima el interés particular en detrimento del interés general, además de debilitar al Estado, el administrador del interés general. El propósito básico de esta política económica es éste: el mercado tiene que ganar, y la sociedad tiene que perder. Es el mercado el que habrá de regularlo y resolverlo todo<sup>198</sup>. Y si es así, ¿por qué vamos a construir cosas en común? Se deslegitimó el

---

<sup>197</sup> Cfr. BOOF, LEONARDO, *Ethos mundial*, Editora Sextante, Rio de Janeiro, Brasil, 2000, y BOOF, LEONARDO, *Ética y Moral: La búsqueda de los fundamentos*, Editorial Sal Terrae, Bilbao, España, 2004, pág. 51.

<sup>198</sup> Las recientes crisis económicas, han comenzado a cuestionar el modelo basado en la idea de que los mercados se auto-regulan, idea que ha estado vigente durante mucho tiempo, esta idea generó el marco para que instituciones del sistema financiero adquirieran activos de alto riesgo, sin garantía de cobro ni capital para respaldarlos, creando así burbujas que al estallar provocan estas crisis económicas, iniciando así una discusión que apenas empezó a tomarse en serio a partir de los años 2008-2009. Cfr. GONZÁLEZ AMADOR, ROBERTO, *La crisis en EU cuestiona la idea de que el mercado se autorregula*, en La Jornada, 14 de abril de 2008, disponible en: [www.jornada.unam.mx/2008/04/14/index.php?section=economia&article=024n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2008/04/14/index.php?section=economia&article=024n1eco)

bienestar social. Y eso es algo que debemos recuperar, entendiendo a dicho bienestar en dos planos, primero, en el plano infraestructural, que es el acceso justo de todos a los bienes básicos (alimentación, salud, vivienda, medio ambiente, energía, seguridad, etc.), y segundo, en el plano humanístico, que es el reconocimiento, el respeto y la convivencia pacífica.

#### b) La crisis del sistema de trabajo

En un escenario globalizado como el que actualmente rige los designios de nuestra sociedad, el trabajo se convierte en una componente social sobre la que recaen gran parte de las externalidades propias del modelo de acumulación de capital.

*En la economía globalizada, el mercado es considerado la única variable de interés a la hora de diseñar las políticas públicas. En lo que atañe al mercado de trabajo, éste debe establecerse con carácter liberalizado sin rigideces a la entrada y salida de los factores que lo componen. El mercado se convierte entonces en la variable que determina si las acciones del Estado y los modelos de organización social son válidos o no, dado que estos se miden en relación con el grado de compatibilidad que tienen con la generación de rentabilidad privada. El factor trabajo queda completamente supeditado, a su vez, a criterios de competitividad económica y a la fluctuación de los cambiantes designios del mercado, lo cual es interpretado como lo normal dentro del orden económico y social preestablecido.<sup>199</sup>*

Actualmente, hay nuevas formas de producción cada vez más automatizadas, que permiten prescindir del trabajo humano, sustituyéndolos por máquinas inteligentes. Sin embargo, con las políticas públicas adecuadas en materia de trabajo y educación, esto no tiene porque generar desempleo o una grave crisis en el sistema de trabajo, siempre y cuando entendamos que las máquinas necesitan ser construidas y reparadas por seres humanos; es decir, necesitamos una mayor cantidad de personas con los conocimientos específicos para lograr esto, lo que se

---

<sup>199</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ALEJANDRO, *Sobre la crisis del trabajo y la mutación del sistema en su búsqueda de la acumulación sin tregua. Incidencia de los nuevos determinismos socioeconómicos en el escenario laboral*, Grupo Andaluz de Estudios Sociales, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, España, 2006, pág. 10.

traduce una vez más en elevar la calidad de la educación y el alcance de la misma, pero, de ser incapaces de producir y desarrollar tecnologías por nosotros mismos, necesitaremos importarla, y daremos inicio así a la creación de un vasto ejército de desempleados o sub-ocupados en nuestra sociedad.

c) La crisis ambiental

Sus escenarios también son ampliamente conocidos y divulgados, la actividad humana irresponsable puede producir daños irreparables en la biósfera y destruir la noosfera<sup>200</sup> y las vidas de los seres humanos.

En otras palabras, vivimos bajo una seria amenaza de desequilibrio ecológico que puede afectar a la Tierra como un sistema integrador de sistemas. Ella es como un corazón. Severamente afectada, todos los demás organismos vitales se verán perjudicados: el clima, el agua potable, la química de los suelos, los microorganismos... las sociedades humanas.

*Aún dicho esto por expertos e investigadores, todos, independientemente lo seamos o no, debemos entender que, dentro de este colapso ecológico, nos corresponde comunicar la trascendencia que hay en difundir el conocimiento en materia ambiental en todos los ámbitos, pues sólo así la preparación y el desarrollo tendrán un mayor alcance, y por ende, mayores serán los efectos positivos y menores los riesgos y daños, ya que la aportación que brinda impartir una educación apta a las condiciones medioambientales actuales, se traduce en formar personas con gran potencial y altamente calificadas para aportar conocimientos de índole ambiental aplicables a los problemas que se viven hoy en día como consecuencia de la “crisis verde” -como algunos han denominado a la actual crisis de nuestro planeta-, y que forman parte del conjunto de soluciones y medidas preventivas que se requieren para combatir y mitigar dicho trance.*

---

<sup>200</sup> El término ‘noosfera’ derivado del griego νοος (mente) y σφαίρα (esfera) es un concepto usado por Vladimir Vernadsky para referirse a ‘la esfera de conocimiento humana’, es la tercera de las clases o dominios principales de fenómenos: primero, los fenómenos que ocurren en la materia inerte, segundo, los procesos vivos y tercero, los procesos relacionados con la actividad cognoscitiva de la mente humana.

*El tema educativo, como muchos otros tópicos, ha venido a revolucionar ante la crisis ambiental, concibiendo que la ética, la sustentabilidad y la conciencia ecológica ocupen un lugar primordial en los programas educativos en todos sus niveles. Esto, porque la educación ha sido y siempre será, el pilar fundamental para el desarrollo y preparación de una sociedad.*<sup>201</sup>

La raíz de la alarma ecológica radica en el tipo de relación que los seres humanos, en los últimos siglos, mantienen con la tierra y sus recursos: una relación de control, al no reconocer su singularidad y carecen de la atención y el respeto necesario que toda alteridad esencial requiere.

La principal causa de las crisis actuales se relaciona con la forma en que las sociedades modernas se organizaron en el acceso, la producción y distribución de los bienes de la naturaleza y la cultura. Esta forma es muy desigual, ya que favorece a las minorías que mantienen el poder y el conocimiento sobre las grandes mayorías que viven del trabajo; en nombre de dichos títulos se apropian de bienes producidos por el empeño de todos.

La salida que muchos analistas ofrecen, y que nosotros asumimos, es encontrar una nueva base para el cambio. Esta base debe estar cimentada en algo que sea común, integral, fácil de entender y realmente viable, partimos pues de la hipótesis de que sólo una verdadera educación, que sea ética, tendría posibilidad de solucionar nuestros problemas sociales y de salvar nuestro planeta.

De esta forma, la educación no se debe limitar única y exclusivamente a impartir conocimientos, sino también a aprovechar y practicar los mismos, en función de formar en nosotros y en la sociedad valores de ética y responsabilidad que nos posibiliten para ser competitivos y encaminar nuestros actos hacia la resolución de las problemáticas antes enunciadas.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, SILVIA TANNIA, "El desarrollo de la educación jurídica ambiental para contribuir a la mitigación de la actual problemática del medio ambiente", *Iuris Tantum*, Año XXVI, Número 22, Tercera época, Investigaciones y Estudios Superiores, S.C., Universidad Anáhuac Norte, 2011, pág. 52.

<sup>202</sup> *Cfr. IBÍDEM*, pág. 50. Si bien la autora se refiere específicamente a la educación en materia ambiental, creo fervientemente que sus consideraciones se pueden aplicar válidamente a otros problemas actuales (además de los mencionados) que pueden ser resueltos por medio de la educación, tal es el caso de la educación tributaria.

## 2. La educación en México

Toda sociedad que sea republicana y democrática debe organizarse en torno de una Constitución en la que los derechos de las personas ocupan una posición nuclear como normas fundamentales que deben observarse y ser defendidas por la misma sociedad, dentro de la nuestra, la educación es uno de los derechos fundamentales de mayor importancia en el país. No es exagerado afirmar que el derecho a la educación participa de una doble dimensión: es un derecho fundamental en cuanto se plasma en una constitución y se asigna para la tutela de un individuo, pero, a la vez, es un derecho social, en cuanto corresponde al sujeto colectivo que integra la nación, reconocida y protegida jurídicamente.<sup>203</sup>

Para el análisis del derecho a la educación en nuestra constitución, veamos las siguientes vertientes: la universalidad del derecho; el sujeto obligado a su tutela; y el contenido mismo del derecho público subjetivo.

- En materia de educación el artículo 3° de la Constitución señala que: *«Todo individuo tiene derecho a recibir educación»*, aquí está presente la universalidad del derecho fundamental, en materia de educación no se debe excluir a nadie. Lo anterior es consistente con la declaración contenida en el artículo 1°, el cual establece que: *«En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución»*.
- Debido al carácter imperativo-atributivo de la norma, los derechos públicos subjetivos requieren que frente a aquél que goza de un derecho se constituya un obligado, un sujeto que debe cumplir con la prescripción constitucional. En este sentido, la obligación de proporcionar la educación básica corresponde al Estado, en lo general, y a la federación, estados y municipios, en lo particular.

---

<sup>203</sup> Entendemos que las ideas de derecho humano, fundamental o social no están desvinculadas: el derecho humano se predica de individuo por el hecho de pertenecer a una especie; el derecho fundamental se denomina así porque se incorpora a un ordenamiento constitucional y como el derecho es un producto corresponde a determinada sociedad, contiene una dimensión social. Por lo anterior consideramos imprescindible detener debates estériles sobre la distinción entre derecho humano, derecho fundamental y derecho social. Cfr. MÁRQUEZ, DANIEL, "Educación básica", *Op. cit.*, pág. 265.

- En lo que se refiere a su contenido, el derecho público subjetivo consiste en recibir educación preescolar, primaria y secundaria, lo que significa que es una prestación que otorga el Estado a los gobernados con el fin de garantizar su óptima formación y desarrollo, así como para obtener conocimientos fundamentales.

Dicho derecho, lo encontramos reconocido en el ya mencionado artículo 3° de nuestra Carta Magna, que establece lo siguiente:

*Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.*

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

*El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.*

*I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;*

*II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

*Además:*

*a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida*

*fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;*

*c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y*

*d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;*

*III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;*



*IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;*

*V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;*

*VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:*

*a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y*

*b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;*

*VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;*

*VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y*

*IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.*

*Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:*

*a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;*

*b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y*

*c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.*

*La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta*

*días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.*

*En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.*

*Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.*

*La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.*

*La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.*

*La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.*

Este artículo consagra la educación como fundamento de un Estado democrático de derecho con un propósito de bienestar social, es uno de los preceptos más relevantes de la Ley Suprema, porque a propósito de la educación,

establece derroteros éticos; «*porque ese precepto traza un modelo de persona, de sociedad e inclusive de Estado nacional*». <sup>204</sup>

*El derecho es en gran parte, fuerza, energía directiva, conduce a la sociedad hacia una forma equilibrada de vida. Es fundamental que esa manera de convivir sea ante todo, posible, que esté justificada en sus alcances y sea dinámica. Es que el derecho es ‘medida precisa’ que implica un referente y un referido. En nuestro sistema de ley escrita el referente es la ley, a partir de ella se opera en los tribunales. El referido es justamente el caso que se estudia y se trata de acomodar a la ley. De esa manera el orden deseado debe brillar en el texto normativo como causa ejemplar del bien común pretendido.* <sup>205</sup>

Además, se debe referir el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, en cuyo artículo 2° establece que el Estado está obligado a tomar medidas positivas para atender la satisfacción de esos derechos con una ‘consideración prioritaria’.

El Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales en su artículo 2.1, menciona que:

*Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.* <sup>206</sup>

Conviene analizar tres frases del artículo referido, todo Estado parte:

a) “se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados”

---

<sup>204</sup> GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, *Ética y Derecho*, Estudio introductorio al libro “Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación”, México, FCE-UNAM, 1997, pág. XIV.

<sup>205</sup> LEDESMA URIBE, JOSÉ DE JESÚS, “Urgencia de los Valores en la educación jurídica”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXIII, N° 259, Enero-Junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 245.

<sup>206</sup> Si bien el Art. 2.1 inicia refiriéndose al derecho a la salud, la última línea extiende lo dicho a los demás derechos reconocidos en el propio Pacto.

Implica una obligación inmediata de armonizar la legislación nacional con las obligaciones derivadas del Pacto, elaborando las disposiciones necesarias para hacerlas aplicables por todas las autoridades locales, junto con las previsiones necesarias en los ámbitos administrativo, judicial, económico, social y educativo.

b) “hasta el máximo de los recursos de que disponga”

Quiere decir que los recursos del Estado, así sean insuficientes, deben ser empleados en forma equitativa, evitando discriminaciones; conlleva también la obligación de demostrar que en efecto se han empleado todos los recursos disponibles, informando y transparentando la gestión pública.

Así pues, la limitación en la disponibilidad de recursos no debe aceptarse como excusa para dejar de actuar, sino que por el contrario, se hace indispensable la información para controlar y evaluar a los poderes, a fin de estar en posibilidad de determinar si están usándose todos los medios disponibles y hasta el máximo y poder exigir tal prueba por medios jurisdiccionales, que los jueces constitucionales obliguen al legislador a explicar y justificar o incluso a declarar inconstitucional, un presupuesto de egresos.

Sin importar los ajustes estructurales, las transiciones políticas o las crisis económicas, los derechos fundamentales son vigentes en todo el tiempo y en época de contracción económica toman mayor relieve las obligaciones estatales para ofrecer niveles mínimos de satisfacción.

c) “para lograr progresivamente”:

No debe interpretarse como trasladar la realización a un futuro no determinado, por el contrario, implica la realización de esfuerzos en forma continuada; toda medida que implique un retroceso tendrá que estar justificada en el marco del cumplimiento de todos los derechos del pacto, en la necesidad de utilizar el máximo de recursos disponibles.

No obstante lo anterior, nuestra sociedad aún se encuentra lejos de alcanzar el estado de bienestar social pregonado en nuestra Constitución, por lo que para

lograr una democracia que sea un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; para que se atienda a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y se contribuya a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, es necesario, que todos nosotros actuemos y así asegurar que los ideales del texto constitucional se puedan llevar a cabo.

La educación debe ayudar a formar de manera integral a los entes sociales comprometidos con la realización de los postulados del Estado constitucional, porque la educación genera igualdad y respeto por los derechos humanos.

#### *A. La educación en el espacio social*

A pesar de que la educación en sí misma es un derecho, hay quienes consideran poco realizable y menos exigible su actualización por parte del Estado, incluso hay quienes afirman<sup>207</sup> que los derechos sociales no son derechos sino fines de la convivencia social, por lo tanto, son un deber de la comunidad, no sólo del Estado, y que dar a todos una acción de exigir cumplimiento de derechos sociales pondría al Estado en una situación de indefensión, que crearía un gran problema político, ante la imposibilidad de satisfacer todos los litigios.

Aún si esto fuera cierto, la obligación del Estado sería entonces tomar medidas en el sentido de garantizar el acceso: medidas legislativas, administrativas, políticas, entre otras. Las empresas, partidos, sindicatos deben también esforzarse en lograr esos fines, así como la comunidad internacional (organismos monetarios, financieros, políticos, económicos, empresas transnacionales). Sería necesario entonces, crear los medios idóneos para exigir estas medidas y para protegerse de acciones contrarias de cualquiera de los actores mencionados

Pero lo que es verdaderamente importante, es que las personas, las comunidades y la sociedad sean protagonistas de sus historias, que aprendan a

---

<sup>207</sup> Por ejemplo Enrique Alvarez del Castillo, Víctor Alberto Delgado Mallarino y Luis T. Díaz Müller.

escribirlas, a construir sus proyectos de vida, en la creencia de que la gestión democrática influye positivamente en la mejora de la calidad social, y aquí es donde la educación tiene un papel especialmente relevante, sin embargo, el espacio del aula no es el único en el que se construye y se aprende sobre ciudadanía. Es posible crear espacios alternativos donde se pueda investigar y producir conocimiento, y esto, influye positivamente en la construcción de ciudadanos más activos, reflexivos e independientes.

Las organizaciones estudiantiles también pueden estimular el gusto por el trabajo colectivo, el intercambio de ideas, el respeto mutuo y el diálogo, contribuyendo así al ejercicio de la ciudadanía y la práctica democrática.

Los medios electrónicos, están presentes en la vida cotidiana no sólo de los estudiantes, sino de la población en general, y proporcionan acceso a la información al mismo tiempo que permiten la construcción de conocimiento cuando se usan de manera crítica. Las bibliotecas y las salas de lectura también promueven la adquisición de nuevos conocimientos para democratizar la información.

Observar lo que sucede en los espacios públicos, visitar lugares de interés histórico y cultural, descubrir y comprender a los grupos sociales existentes, realizar pláticas y entrevistas en que participe la gente que tenga más conocimientos o experiencia, así como con los líderes locales acerca de la cultura popular, y la verificación de la presencia o ausencia de las acciones de gobierno en cada comunidad, todas son actividades enriquecedoras que ayudan a establecer una relación dialéctica entre los contenidos de aprendizaje para el estudio y el acto político de educar.

Todo lo anterior debe formar parte de una educación encaminada a integrar en los individuos la personalidad, la capacidad física y mental, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la identidad cultural, el respeto por su idioma, sus valores y los de las culturas distintas de las suya, haciendo una vida responsable en una sociedad libre y respetuosa del medio ambiente.

Todo esto diseñado desde el texto constitucional, ya que la Constitución despliega sus efectos normativos en dos sentidos: como un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad los derechos que

consagra; así como un mandato al Ejecutivo para implementar las políticas públicas de fomento necesarias para su cumplimiento, vinculando también a todas las autoridades federales, locales y municipales, pero además, podemos hallar un tercer sentido, que requiere de la participación activa de la sociedad, que conozca y exija sus derechos, pero que al mismo tiempo, cumpla con sus obligaciones, es decir, que exija al Estado la correcta ejecución de los programas sociales y que a la vez, entienda que cumplir con sus contribuciones es necesario para que éste pueda cumplir sus objetivos.

### *B. La educación en el espacio escolar*

¿Qué hace que una escuela sea buena? O, dicho de otra manera, ¿qué impide que una escuela sea buena? Para dar respuesta a esta pregunta hay que analizar muchos aspectos de la realidad y poner en evidencia hechos ya conocidos por los padres, los educadores y los estudiantes: las posibilidades de cambio no dependen de un factor único. La educación de los jóvenes es un proceso complejo y en la escuela se ponen en juego muchos aspectos. Estos factores son acumulativos: buenos profesores; niños dispuestos a aprender; un director con una formación muy completa; un currículo eficaz; recursos suficientes para llevar a cabo los programas; niños bien alimentados, motivados y dispuestos a aprender; la participación de los padres; instalaciones adecuadas; clases con pocos alumnos; escuelas ubicadas cerca de los hogares; una enseñanza creativa; y una población estable de alumnos y docentes.

Las escuelas deben establecer el vínculo de las relaciones interpersonales con la comunidad, ya sea a nivel municipal, estatal o nacional. Los estudiantes por lo tanto construirán su identidad como ciudadanos capaces de ser protagonistas de sus acciones de una manera responsable, solidaria y autónoma. Pudiendo entonces, tomar sus decisiones entre las muchas posibilidades que ofrece el contexto educativo y social, y elegir aquellas que fomenten el crecimiento no sólo personal sino también colectivo.

Una educación escolar se refleja directamente en la vida de las personas y en la sociedad, ya que conlleva el conocimiento de los principios que sustentan las prácticas sociales y el respeto a las normas jurídicas, además, reafirma los valores



culturales y las manifestaciones artísticas, permite rescatar la dignidad humana a través de la adquisición de nuevos conocimientos.

Por otra parte, la Constitución reconoce la importancia de la educación más allá de la educación básica. En este sentido, la fracción V del artículo 3º, señala la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país incluyendo a la educación superior, fomentando así la producción de espacios donde los adolescentes y los adultos jóvenes sean autónomos, aumentando la capacidad de discernimiento y la criticidad, entendiendo a esta última cómo la estimulación de la duda constructiva y el análisis de los patrones en el que los derechos y deberes deben ser considerados en la formulación de juicios.

*Educar significa formar para la autonomía, es decir, para autogobernarse. Un proceso educativo solamente será verdaderamente autónomo y liberador si es capaz de formar ciudadanos críticos, dotados con las condiciones que les permitan entender los contextos históricos, sociales y económicos en los que viven. Nuestro tiempo requiere la formación de estos nuevos ciudadanos conscientes, sensibles y responsables, que piensen globalmente y actúen localmente, pudiendo intervenir y modificar la realidad social excluyente a partir de su comunidad, convirtiéndose así en sujetos de su propia historia.<sup>208</sup>*

### **3. Educación tributaria**

#### *A. Entendiendo el concepto de educación tributaria*

De este modo, todas las personas deben tomar conciencia de que son sujetos críticos y participativos del propio proceso educativo, que ellos mismos

---

<sup>208</sup> FRIGO, CLAUDEMIR Y MARTINS DA SILVA, ANA LUCÍA, *Educação fiscal no contexto social*, Série Educação Fiscal, Caderno 1, Programa Nacional de Educação Fiscal, Escola de Administração Fazendária, Ministério da Fazenda, 4ª edición, Brasília, Brasil, 2009, pág. 22.

La traducción es mía, el texto original se transcribe a continuación:

*[...] Educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar. Um processo educacional somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos. Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, sendo capaz de intervir e modificar a realidade social excludente a partir de sua comunidade, tornando-se, assim, sujeito da sua própria história.*

deben buscar mejorar su formación, ya que comprenden que la educación es una actividad que va conformando y estructurando la personalidad del educando, porque la educación se trata de un proceso social por el cual el ser humano como agente de su propio desarrollo, debe por sí o con la ayuda de otros, extraer y perfeccionar el mayor cúmulo de sus potencialidades; y a la vez, serán sujetos más exigentes en lo que respecta a sus derechos y obligaciones con el Estado.

La experiencia de los principios éticos, estéticos y políticos en la educación constituyen los mecanismos de formación de actitudes y hábitos colectivos, mecanismos que pueden estimular a los niños, jóvenes y adultos a participar en los movimientos sociales que buscan una vida más justa y solidaria para la redención de la dignidad humana.

Vivir una práctica educativa basada en contenidos que privilegien los referidos principios, puede propiciar el ejercicio de la ciudadanía y la toma de conciencia respecto a la función socioeconómica real de las contribuciones, como resultado de esto las personas ejercerían un control social de los recursos públicos.

Cuando se discierne si se acata o no la norma, se lleva a cabo una valoración que constituye un verdadero ejercicio de responsabilidad, involucra la conducta del que discierne, en algunos casos de forma trascendental, en otros, de forma más superficial, pero en todos los casos, estamos en presencia de una posibilidad de auto-conducción, es decir, es el momento en que la persona decidirá no sólo si cumple con la norma o no, sino también examinará por qué lo hace,<sup>209</sup> es un acto eminentemente educativo en tanto que guía, impulsa y define ética y jurídicamente a su autor.

*El Derecho bajo cualquier hipótesis, es energía que ordena, que delimita, que ajusta. Se impone como propia de su esencia, su tarea orientadora más aún*

---

<sup>209</sup> En el capítulo primero afirmamos que «sólo podemos darnos cuenta de aquello que debemos hacer, del contenido de nuestro deber, por la propia e inmediata vivencia. Esta vivencia nadie puede conocerla si no es por experiencia propia»; y si bien es fácil tomar una decisión equivocada, el propio arrepentimiento es un fenómeno de gran importancia formativa que permite, desde el presente, corregir algo del pasado y restaurar nuestra conciencia moral, ya que «la experiencia es gran maestra de la educación y los actos pasados, constituyen de alguna manera parte de nuestro propio ser presente». Cfr. LEDESMA URIBE, JOSÉ DE JESÚS, "Urgencia de los Valores en la educación jurídica", *Op. cit.*, pág. 245

*que su fuerza represiva que necesita empero también, como instrumento para actuar y modificar el mundo.*

*Sólo en una concepción integralista del Derecho se desplaza a la coacción como un consecuente de la sustancia jurídica.*

*El derecho educa:*

*a) Conociendo, b) Previendo y previniendo, c) Promoviendo y garantizando, d) Reparando, e) Amonestando, f) Castigando, g) Premiando.<sup>210</sup>*

Por eso es indispensable crear una verdadera educación tributaria, ésta debe ser comprendida con un enfoque pedagógico-didáctico, capaz de interpretar los aspectos financieros de la recaudación y el gasto público, animando a los ciudadanos a comprender su deber de contribuir de manera conjunta en beneficio de toda la sociedad y, por otro lado, a ser conscientes de la importancia de su participación en el seguimiento de la aplicación de los fondos recaudados, con justicia, transparencia, honestidad y eficiencia, y de esa forma, reducir al mínimo el conflicto de relación entre el contribuyente y el Estado.

La Educación Tributaria debe abordar la comprensión de lo que es el Estado, sus orígenes, su propósito y la importancia del control social sobre el gasto público, a través de la participación de todos los ciudadanos, contribuyendo al fortalecimiento del entorno democrático.

#### *B. El octavo libro blanco del SAT*

El desarrollo de la Educación Fiscal no es un tema nuevo, tampoco es nueva la preocupación del Sistema de Administración Tributario por crear una cultura fiscal en México y menos aún ha sido una tarea fácil, pues a pesar de los programas que buscan asegurar el cumplimiento permanente de los deberes tributarios, los esfuerzos no muestran resultados favorables en la solidaridad de los contribuyentes.

El octavo libro blanco del SAT, trata sobre la solución integral para el desarrollo de la administración tributaria, según el propio libro:

---

<sup>210</sup> LEDESMA URIBE, JOSÉ DE JESÚS, "Urgencia de los Valores en la educación jurídica", *Op. cit.*, pág. 246.

[...] la solución integral se refiere al conjunto de proyectos y acciones cuyo desarrollo ha permitido al Sistema de Administración Tributaria avanzar en el cumplimiento de sus objetivos y metas y ofrecer más y mejores servicios al contribuyente, para propiciar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, en marco del cumplimiento de la Ley.<sup>211</sup>

El libro está conformado por 9 sub-libros, que más bien pueden identificarse como subtemas, y son los siguientes:

1. Firma electrónica avanzada “Tu firm@”
2. Civismo fiscal
3. Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes
4. Padrón de Contribuyentes
5. Evolución de la Estructura Orgánica
6. Transformación
  - a. Centro de Administración Tecnológica
  - b. Planeación Estratégica
7. Proyecto Plataforma
8. Capital humano y nuestro espacio
9. El proyecto de Desarrollo Institucional para la Administración Tributaria

De todos los sub-libros, nos interesa especialmente el segundo, el cual trata sobre el programa “Civismo Fiscal”, éste inició en el año 2001, pero fue hasta el año 2005, como resultado de un préstamo del Banco Mundial, obtenido en 2004,<sup>212</sup> que se firmaron las bases para la coordinación del programa entre la SHCP y la SEP.

Los antecedentes del programa datan de 1997, año en que se creó en el Sistema de Administración Tributaria el programa de difusión de la cultura fiscal y se

---

<sup>211</sup> SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Libro Blanco 08. Solución Integral para el Desarrollo de la Administración Tributaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México, D.F., 2006, pág. 5, disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_ftp/publicaciones/transparencia/Libros\\_Blanco/archivos\\_8956/lb8\\_1.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/transparencia/Libros_Blanco/archivos_8956/lb8_1.pdf)

<sup>212</sup> Dicho préstamo se obtuvo con la finalidad de impulsar el mejoramiento de la recaudación y reducir la evasión de impuestos, al final ninguno de los programas realizados con este préstamo cumplió su objetivo, aunque algunos facilitaron la labor administrativa de la autoridad al facilitar la recaudación.

hizo una propuesta ante la Secretaría de Educación Pública para que incluyera temas de impuestos en los libros de texto. Posteriormente, en 1998, se elaboró un programa piloto conjuntamente con el Departamento Empresarial Mexicano, A.C., cuyo resultado fue la impartición de pláticas en materia fiscal a un aproximado de 30,000 niños de 5° año de primaria. En el año 2000, se dio seguimiento al programa de cultura tributaria y se impartió el curso “Educación fiscal escolar” en primarias, operado por las administraciones locales de recaudación, pertenecientes al SAT. Para el 2001, se realizaron revisiones al programa y este se elaboró en base a planeación didáctica, lo que dio origen al documento llamado “Modelo de Educación del Programa de Civismo Fiscal”. En 2002, se emprendieron acciones para abarcar los tres niveles educativos, además de realizarse eventos recreativos.

Su estrategia consistía en que por cada nivel educativo (básica inicial, secundaria, media, superior) se seleccionarían los propósitos, contenidos y nociones de manera gradual, con una correlación y secuencia didáctica que permitieran la adquisición de competencias a lo largo de la trayectoria académica.

Desafortunadamente, no se logró establecer una acción permanente, por lo que el funcionamiento del programa fue intermitente, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, cambio su nombre por el de “Crece con México” y desde finales del año 2012, sus sitios de internet han desaparecido, además desde el 2013 no hay información al respecto y todo parece indicar que el programa se ha suspendido definitivamente.

Según el libro blanco, el objetivo del programa es *«fomentar valores éticos en sujetos de distintos niveles escolares, a través de acciones planeadas didácticamente para la conformación de una cultura fiscal.»*<sup>213</sup> De acuerdo a los lineamientos del propio programa, la planeación educativa está definida para que se realice a lo largo del ciclo escolar, en tres sesiones de 60 minutos cada una (como máximo), aunque este tiempo está supeditado al acuerdo que se convenga con la institución educativa. En caso de que se determine un tiempo menor al establecido, o un número menor de sesiones, el responsable del Programa en este nivel deberá ajustar los temas de acuerdo con los tiempos convenidos con la escuela.

---

<sup>213</sup> PROGRAMA DE CIVISMO FISCAL, Manual del Instructor, disponible en: [www.didacticamultimediacr.com/Libros/Civica/Civica\\_y\\_civismo/Civismo%20tributario.pdf](http://www.didacticamultimediacr.com/Libros/Civica/Civica_y_civismo/Civismo%20tributario.pdf)

Respecto al contenido, es muy limitado, principalmente por el escaso tiempo que se dedica al programa, por ejemplo, dicho contenido en el 3er grado de secundaria es el siguiente:

Primer módulo

- Nociones generales del Estado
- Elementos del Estado
  - La población
  - El territorio
  - Poder o potestad
- Fines del Estado
- Actividad financiera del Estado

Segundo módulo

- ¿Qué son los impuestos?. Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política Mexicana
- Principios de los impuestos
- Clasificación de los impuestos
  - Locales y federales
- Finalidad de los impuestos

A efecto de cubrir los temas propuestos, el programa ha establecido la siguiente distribución de temas por sesión:

Primer módulo	Primera y segunda sesión
Segundo módulo	Segunda y tercera sesión
Evaluación y entrega de constancias de participación; agradecimiento a los alumnos, profesores y autoridades presentes.	Tercera sesión

¿Un programa que dura menos de 3 horas anuales (en el mejor de los casos) basta para revertir la tendencia y fomentar una cultura tributaria? Yo no lo creo.

### *C. La necesidad de reformar el programa*

Independientemente de si en algún momento el programa continúe o no, es necesario mencionar que después de leer el Manual del Instructor, es evidente que presenta muchas deficiencias, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- Una sola persona no puede hacerse cargo de todo lo relacionado con el programa, la coordinación, la visita a las CORDE's, la calendarización de actividades, la impartición de las sesiones, la calificación de evaluaciones, los reportes numéricos para la Administración de planeación, y demás exigencias de "Civismo Fiscal". En el Manual de Operaciones del programa, está contemplado que debería haber un equipo de personal dedicado a éste, aunque casi en ningún lugar se contó con los recursos y los conocimientos para realizar esta acción de manera adecuada.
- Se puede deducir que hay una inadecuada planeación logística en la forma de impartir las sesiones, la primera es en tres meses en todas las escuelas posibles, la segunda en los siguientes tres meses y la tercera igual. Esto durante cada año escolar, provocando así que haya inconsistencia para los niños. Lo logrado con la primera exposición es aminorado con el paso del tiempo y no se puede asimilar la información como un conjunto.
- El objetivo general del programa "Civismo Fiscal" no tiene mucha relación con el específico, ya que en el general se menciona el fomento de la cultura fiscal a través de valores cívicos, y en el específico se establece que el alumno conocerá la importancia de las contribuciones a través de la historia nacional. Además, resulta poco coherente que en dos sesiones se exponga historia cuando lo más importante es que quede claro, en primer lugar lo que son los impuestos, su utilidad y su importancia. En ningún momento se mencionan los valores cívicos ni se tiene alguna dinámica que establezca claramente cuáles son los valores que fomenta el programa y que de acuerdo con el Objetivo General y la Misión se deberían generar.
- No hay actividades dentro del programa que ayuden a los niños a aprender las normas que regulan la vida en comunidad, debido a que lo único que se

expone es la historia de los impuestos y lo que es y hace el SAT, además de explicar muy brevemente lo que son los impuestos y su utilidad.

- La supuesta vinculación del programa con los docentes que plantea el Manual de Operaciones no existe. Los maestros y directivos de las instituciones no están relacionados con temas fiscales y no tienen conocimiento, previo a la visita del SAT, de la existencia de “Civismo Fiscal”. La visión y confianza de los alumnos en cuanto a los impuestos no puede ser mejorada si los propios docentes rechazan la idea de contribuir.
- El enfoque que se da al programa en la práctica no es formativo ni conduce a la reflexión de los participantes, no se logra el desarrollo de un juicio ético pues lo único que se promueve es que los alumnos se “aprendan” las respuestas de las evaluaciones para contestarlas correctamente y así poder enviar los reportes numérico a las ALODS.
- No se cuenta con un mecanismo confiable de evaluación de efectividad del programa.
- No hay un control en la aplicación, no hay quien evalúe la manera de exponer el programa. Por ejemplo, el material didáctico (lotería fiscal, sopa de letras, entre otros), no es usado por el personal del SAT durante la exposición del programa “Civismo Fiscal”. El tiempo que es dedicado a las sesiones muchas veces no corresponde a lo estipulado en el Manual de Operaciones. Tampoco se asegura que un mismo instructor imparta las tres sesiones en una escuela. Otro aspecto observado es que las evaluaciones no son calificadas con el fin de obtener datos cuantitativos que midan la efectividad del programa, de hecho algunas veces no son calificadas.
- El programa carece de una estrategia o método de enseñanza.
- En teoría, el programa “Civismo Fiscal” debería enseñar a los niños jugando, pero en ningún momento establece la manera de proceder para que esto sea llevado a cabo, el único apoyo que se otorga a los asesores o instructores es



un texto bastante largo y complejo con la historia de las contribuciones y el temario que deben abarcar en cada sesión.

Además de lo anterior, sabemos que ningún ciudadano consciente administra su economía para tener deudas con el fisco federal, ya que si bien la evasión fiscal es producto de un cúmulo de factores, es claro que no basta la difusión de folletos para conseguir que la población acceda, voluntariamente, a entregar sus rentas al fisco federal.

Se deben considerar dos cosas: que el contribuyente no es un Registro Federal de Contribuyentes. Es un individuo que conoce sus deudas y las administra en prioridad y, en la mayoría de los casos, la escasez supera a la moral. Es decir, entre dos deudas por cumplir, la comida y el vestido para su familia versus el cumplimiento fiscal, el ciudadano decide por aquello que le es más indispensable para su supervivencia.

Mientras no se diseñe una política fiscal que tenga en cuenta que detrás de cada cédula fiscal existe una persona, seguirán dictando reglas y normas tributarias que serán contrarias a la realidad de los mexicanos, y es necesario que se reconozca la situación precaria, intelectual, moral y económica, en que se encuentra sumida la población mexicana, que está al borde del colapso. Precisamente es esa población a la que se pretende educar con un civismo fiscal.

Reconociendo las necesidades de la población, podremos pensar en sus derechos y luego entonces en las exigencias tributarias. El Estado mexicano tiene grandes deudas con su sociedad; sobre esa realidad será muy difícil que una propaganda con orientación fiscal otorgue beneficios en el corto plazo.

#### **4. Un nuevo programa de educación fiscal**

Un rediseño del programa debe analizar los aspectos del mismo, considerando 3 elementos, que actúan conjuntamente pero que tendrían diferentes funciones; la Educación Fiscal, el propio Programa de Educación Fiscal y las Instituciones gestoras del mismo, los cuales tendrían diferentes valores y misiones, pero seguirían directrices comunes y buscarían en conjunto lograr el mismo objetivo.

A continuación explico en qué consistiría esto:

#### *A. Valores*

##### a) De la educación fiscal

- Superioridad de la persona sobre el Estado
- Libertad
- Igualdad
- Justicia Social

##### b) Del programa de educación fiscal

Compromiso con la construcción de la ciudadanía, la solidaridad, la ética, la transparencia fiscal y la responsabilidad social, expresada en las siguientes ideas principales:

- En la educación, la búsqueda de una práctica educativa desde la perspectiva de formar un ser humano con conciencia social;
- En la ciudadanía, tiene como objetivo facilitar y estimular el crecimiento del poder del ciudadano como el control democrático colectivo del Estado, fomentando la participación individual en las políticas públicas y en la elaboración de leyes para su aplicación;
- En la ética, una persona responsable y la conducta colectiva que valore el bien común, y
- En la política, la gestión pública eficiente, transparente y honesta en cuanto a la financiación, la asignación y el uso de los recursos públicos.

##### c) De las instituciones gestoras del programa

Los relativos a la conducción del programa mediante la celebración de las prácticas democráticas en la integración permanente con todos los sectores sociales y una correcta evaluación del propio programa para saber cuáles son los aspectos que deben mejorar.

## *B. Misión*

### a) De la educación fiscal

Estimular el cambio en los valores, las creencias y las culturas de las personas con vistas a la formación de un ser humano completo, como un medio para facilitar el ejercicio efectivo de la ciudadanía y fomentar la transformación social.

### b) Del programa de educación fiscal

Contribuir permanentemente a la formación de la persona, con el objetivo de fomentar el conocimiento de sus derechos y deberes en relación con el valor social de los impuestos y el control social en un Estado democrático.

### c) De las instituciones gestoras del programa

Desenvolver el programa institucionalizadamente, de forma ética y responsable.

## *C. Directrices*

El énfasis en el ejercicio de la ciudadanía debe girar en torno a la organización, la movilización y el estímulo a la participación social en lo referente a las cuestiones tributarias, las finanzas y los gastos públicos relativos a los tres órdenes de gobierno.

Su puesta en práctica, a nivel nacional, debe involucrar a los tres niveles de gobierno a través del desarrollo e implementación de planes estratégicos, programas y proyectos, los resultados esperados y los resultados deseados deben ser monitoreados y evaluados cuantitativamente y cualitativamente a nivel nacional y local.

Sus acciones, como una cuestión de educación continua deben ser separadas de las campañas, evitar el uso de logotipos y mensajes que caractericen a cierta gestión gubernamental.

El financiamiento de las acciones del programa, se deberán llevar a cabo por medio de recursos destinados específicamente al mismo, procedentes de los tres

niveles de gobierno, sumando además aquellos que puedan proceder de la sociedad civil y de organizaciones internacionales.

A partir del enfoque de la educación como mecanismo de transformación social, se debe tener especial cuidado en que se rija por los principios de la legislación actual, respetando las directrices nacionales, estatales y locales y la autonomía que posean algunas instituciones educativas.

Finalmente, todo el material producido para la educación fiscal, incluyendo el material didáctico será propiedad del programa y cada material debe servir como marco de referencia para la creación de nuevos documentos, además, deben hacerse públicos los materiales producidos y las acciones realizadas, para que de esta forma se verifique en todo momento los avances y los logros del programa.

#### *D. Objetivos*

##### a) Generales

Promover e institucionalizar la Educación Fiscal para el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

##### b) Específicos

- Difundir información y conceptos acerca de la gestión fiscal, el fomento de la comprensión y la intención de la participación social en la generación, aplicación y control de los recursos públicos;
- Institucionalizar el programa en los gobiernos federal, estatal y municipal, desarrollando acciones permanentes.
- Estimular la práctica interdisciplinaria en las acciones de educación tributaria, capacitando de forma continua a la población del país.

#### *E. Ámbito de aplicación del programa*

El Programa de Educación Tributaria para ser exitoso, debe tener cobertura nacional y se debe centrar principalmente en estudiantes y profesionales de educación básica y también debe estar destinado a los servidores públicos. Lo más

importante es que el desarrollo de los contenidos, estimulen la práctica de los derechos y deberes recíprocos en la relación ciudadano-Estado.

El programa debe ser variado y tener cinco áreas de cobertura, para que todos los mexicanos en cualquier etapa de su vida tengan acceso al mismo:

1. Los estudiantes de las escuelas primarias y secundarias, que les garanticen el acceso a los conceptos de Educación Fiscal.
2. Los estudiantes de preparatoria con una comprensión más profunda de los temas.
3. Los universitarios, para que los jóvenes, durante toda su vida estudiantil tengan una educación integral en estos temas, sobre todo a aquellos que se desarrollaran en los campos de la recaudación o el uso de recursos públicos.
4. Los servidores públicos, para fomentar una mejor relación entre el Estado y los ciudadanos, además de permitir la prevención de actos de corrupción.
5. La sociedad en general, para cubrir a quienes no tienen la oportunidad de volver a las aulas, utilizando preferentemente las organizaciones a las que puedan pertenecer, por ejemplo, asociaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

El programa puede ser desarrollado en todos los niveles de educación y grupos de edad. A través de ellos, la empresa tendrá una mejor comprensión:

- De la estructura y el funcionamiento de la administración pública en sus tres niveles de gobierno.
- De la función socioeconómica de las contribuciones
- De la aplicación de los recursos públicos
- Y de las estrategias y los medios para el ejercicio del control democrático.

Es de destacar que difundir estos conceptos, contribuye a que maestros, líderes de la comunidad, universitarios, servidores públicos, entre otros, pueden llevar a cabo su función de manera cada vez más consciente y responsable.

## *F. Gestión del programa*

Los Estados tendrían autonomía para desarrollar y poner en práctica sus proyectos, de acuerdo con sus condiciones, definiendo sus prioridades y estableciendo su propio ritmo, no obstante, deben cumplir con las directrices generales del Programa Nacional.

En los estados, el programa se desenvolvería en colaboración con los organismos locales de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Educación, además de otras instituciones como la PRODECON y organizaciones civiles que pudieran participar, a criterio del programa estatal de educación fiscal.

Aunque en algunos países que tiene programas de este tipo ha resultado conveniente la creación de una Coordinadora General del programa a nivel nacional, no considero conveniente que eso se implementara en México, ya que con anterioridad hemos dicho que un gasto eficiente debe tender a evitar la creación de instituciones con fines similares a las ya existentes; por tal motivo, considero que debería corresponder a la PRODECON la función de coordinar las acciones con la SEP y la SHCP, para vigilar la ejecución y evolución del programa de una forma que promueva permanentemente la colaboración en los tres niveles de gobierno.

## **5. Efectos de la educación cívico-tributaria en México**

Hemos mencionado con anterioridad que la educación está íntimamente relacionada con el incremento del PIB y el desarrollo económico del país. Sin embargo, cuando le damos un carácter cívico-tributario, la educación permite gestar una nueva ciudadanía, que contará con mejores elementos para mitigar las problemáticas sociales a las que deberá enfrentarse.

Expliquemos esto de forma práctica, con el ejemplo de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, ya que, si bien, por medio de la educación podemos mejorar la situación económica en dichos estados, conocer los aspectos cívicos-tributarios les permitiría, a los ciudadanos de dichos estados, organizarse políticamente para que sus demandas sean escuchadas, como ejemplo de esto, me permito transcribir una parte del discurso dado por Viridiana Calixtro Arcos, una niña guerrerense,

estudiante de 5° año y representante de la región de Costa Chica, en el VIII Parlamento infantil del Estado de Guerrero, celebrado en junio de 2013:

*[...] La educación en nuestras escuelas, es esencial para el éxito a largo plazo de la democracia. Todos los ciudadanos, de todas las naciones, deben comprender plenamente sus derechos y responsabilidades.*

*Gracias a nuestros maestros, porque cada día se esfuerzan por educarnos para vivir en sociedad, enseñándonos dentro de nuestras aulas: reglas, disciplina, nuestros derechos, nuestros deberes y los valores cívicos y éticos .*

*Invito a todos los presentes a que luchemos por vivir en un ambiente digno, a que desde nuestros hogares colaboremos a construir un país mejor, sin tanta injusticia y sin tanta violencia.*

*Como niños, ya es tiempo de alzar la voz, es tiempo de exigir vivir en un México realmente justo y equitativo, en donde exista la igualdad para todos y cada uno de nosotros.*

*Ustedes como adultos tienen el deber de darnos el buen ejemplo, deben ayudarnos a comprender la importancia del respeto, de la honestidad, de la igualdad, de la solidaridad y sobre todo del amor a nuestro país y a nuestras familias.*

*¡Ya es tiempo de educarnos para vivir en la democracia y en la legalidad!<sup>214</sup>*

Esta es la ciudadanía que debemos de fomentar, la educación es el camino para transformar la realidad social de nuestro país, en el ámbito tributario, los niños y jóvenes educados en la idea de ejercer verdaderamente sus derechos ciudadanos y también, en la de cumplir con sus obligaciones, podrían lograr, a través de la participación social, crear los elementos para conseguir la gestión democrática de los recursos públicos, en el siguiente capítulo explicaremos en qué consiste dicha gestión.

---

<sup>214</sup> Me tome la libertad de corregir pequeños errores de ortografía, pero el sentido del texto no se altera, únicamente lo hice para no empañar tan bellas palabras con un (SIC), el texto original está disponible en la página web: <http://congresogro.gob.mx/files/parlamento%20infantil/08.DISCURSO-Viridiana-Calixtro-Arcos.pdf>

### III. Gestión democrática de los recursos públicos

*«La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos».*

*Enrique Múgica Herzog<sup>215</sup>*

#### 1. Un breve recuento sobre el control

La principal finalidad del poder público, en sus diferentes esferas, es promover el bien común, proporcionando los medios necesarios para que los ciudadanos puedan realizar sus aspiraciones y tener una vida digna. El Estado tiene, en el ámbito de su competencia y en el ejercicio de su autonomía política, administrativa y financiera, que buscar los mecanismos para atender las demandas sociales, que son numerosas: salud, educación, vivienda, transporte, seguridad, justicia, entre otras. El instrumento apropiado para la gestión de sus recursos es el presupuesto público.

Para supervisar la correcta ejecución del presupuesto y satisfacer las demandas sociales, así como a la finalidad pública, la legislación y los principios básicos aplicables al sector público, existe el control institucional, principalmente en lo que se refiere a ejercicio y control del gasto y combate a la corrupción, ejercido por órganos que tienen la competencia legal para fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, tales como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, entre otros.

Sin embargo, dada la complejidad de las estructuras políticas y sociales de un país y el fenómeno de la corrupción, el control de la administración pública no debe limitarse al control institucional. Es fundamental que se produzca la participación de los ciudadanos y de la sociedad organizada, no sólo en la elaboración del presupuesto, a partir de su planificación, sino también en el control

---

<sup>215</sup> MÚGICA HERZOG, ENRIQUE, *Itinerario hacia la libertad*, Editorial Plaza & Janés, Biografías y Memorias, España, 1986, pág. 79.



del gasto público, monitoreando de forma permanente las acciones del gobierno y exigiendo el uso adecuado de los recursos recaudados, ayudando de esta forma, primero, a definir las prioridades para el gasto público, y segundo, fiscalizando la aplicación de ese dinero, lo que garantiza la buena y adecuada disposición de los fondos públicos.

#### *A. Control institucional del gasto*

En nuestro país era común el descontrol en los gastos y la deuda pública, sobre todo, en el último año de gestión en los tres niveles de gobierno. Esto se debe a que los gobernantes usaban todos los recursos disponibles para cumplir con sus compromisos, dejando las cuentas a los sucesores. Quienes al asumir el poder se encuentran de pronto en una difícil situación, ya que los ingresos disponibles a menudo no eran suficientes para pagar las deudas, cubrir los costos de personal y además, realizar las obras y servicios necesarios.

En nuestro país, el gasto destinado al sueldo de los funcionarios públicos, pensiones y gastos de operación incluidos, representa el 56.5% del gasto programable del país, lo cual reduce la cantidad que se puede destinar a mejorar la situación de la población del Estado.

Para crear una disciplina presupuestaria mínima y volver transparente la utilización de los recursos públicos, fueron establecidas algunas leyes, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se publicó en marzo de 2006, la Ley General de Contabilidad Gubernamental del 31 de diciembre de 2008 y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del 29 de mayo de 2012; en ellas, se establecen normas mínimas sobre el ciclo presupuestario para generar una gestión responsable, mediante acciones que prevengan los riesgos y corrijan los desvíos que puedan afectar el equilibrio de las cuentas públicas, destacando la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género como premisas básicas.

En este sentido, las leyes mencionadas, establecen mecanismos de control en la gestión de los recursos públicos, cuando este control es ejercido por el propio poder público es llamada control institucional.

## **2. Control Social del Gasto**

### *A. ¿Qué es el control social?*

El control social puede ser entendido como la participación del ciudadano en la gestión pública, en la fiscalización, en el monitoreo y en el control de las acciones de la administración pública. Se trata de un importante mecanismo de prevención de corrupción y de fortalecimiento de la ciudadanía.

La preocupación por establecer un control social, como complemento indispensable al control institucional, contribuye a la correcta aplicación de los recursos públicos, haciendo que las necesidades de la sociedad sean atendidas de forma eficiente, es decir, es fundamental para toda la comunidad, que los ciudadanos controlen el gasto público, que realicen una vigilancia permanente de las acciones del gobierno y que exijan el uso adecuado de los fondos cuando se detecte alguna desviación, porque cuando se realiza alguna de estas acciones es en detrimento de la propia población.

Sin embargo, para que los ciudadanos puedan desempeñar de manera eficaz el control social, es necesario que participen activamente y que además, sean orientados sobre cómo pueden fiscalizar el gasto público.

### *B. Formas de ejercer el control social*

El control social puede ser ejercido por los ciudadanos, individualmente o de forma organizada.

Cada ciudadano o grupo de ciudadanos, separadamente o conjuntamente con entidades u organizaciones civiles, puede fiscalizar las cuentas públicas. Cada uno de estos actores sociales puede verificar si, a nivel municipal, estatal, e incluso federal, el ejercicio del gasto público corresponde con lo planeado en el ciclo presupuestario y si se está aplicando de conformidad con los principios presupuestarios.

De esta forma, un ciudadano, en ejercicio del control social, debe estar atento al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, denunciando las posibles irregularidades encontradas, en el órgano que tenga competencia para actuar.

### 3. Derecho a la información y control social

Actualmente es cada vez más común oír hablar sobre el derecho a la información, pero ¿sabemos realmente lo que significa? Es difícil contestar esta pregunta, ya que no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal, que pueda poner fin a esta interrogante, por lo que debemos estudiar distintos elementos que nos permitan construir una definición para dicho derecho.

El derecho a la información surge como consecuencia de una reflexión crítica dentro del pensamiento liberal y democrático sobre los problemas sociopolíticos originados por la aplicación de la libertad de información en el contexto social surgido de la Segunda Guerra Mundial;<sup>216</sup> en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, nace, formalmente, la garantía fundamental del derecho a la información:

**Artículo 19.** *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

La mayoría de los autores<sup>217</sup> coincide en que el derecho a la información es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

- El derecho a atraerse información incluye las facultades de:
  - Acceso a los archivos, registros y documentos públicos
  - La decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

---

<sup>216</sup> CENDEJAS JÁUREGUI, MARIANA, "El derecho a la información. Delimitación conceptual", *Derecho Comparado de la Información*, Numero 15, Enero-Junio, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pág. 29.

<sup>217</sup> Cfr. CARPIZO MCGREGOR, JORGE y VILLANUEVA, ERNESTO, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, Serie Doctrina Jurídica, N° 64, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, pág. 71; NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, "El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos", *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, Serie Doctrina Jurídica, N° 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 4; LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO, *El Derecho a la Información*, Serie G: Estudios Doctrinales N° 85, Editor Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, pág. 133.

- El derecho a informar incluye:
  - Las libertades de expresión y de imprenta
  - El de constitución de sociedades y empresas informativas.
- El derecho a ser informado incluye la facultad de:
  - Recibir información objetiva, oportuna, completa y con carácter universal.

Por otra parte, debemos precisar que el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública son diferentes, y no deben usarse los términos como sinónimos, ya que el derecho a la información tiene múltiples vertientes que escapan al derecho de acceso a la información pública, pero este derecho es una parte fundamental del derecho a la información sin ser él mismo.

*[...] El derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, no obstante, para evitar señalar, por un lado, derecho a la información en sentido amplio y en sentido estricto, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.<sup>218</sup>*

Por lo anterior, podemos asegurar que para un adecuado control social, es necesario que el Estado garantice el derecho a la información, lo que comprende, que todos los ciudadanos tengan garantizado el derecho de acceso a la información pública, de forma objetiva, oportuna y completa.

---

<sup>218</sup> VILLANUEVA, ERNESTO, "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", *Derecho Comparado de la Información*, N° 1, Enero-Junio, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Universidad Iberoamericana-Universidad de Occidente, México, pág. 131.

## A. La transparencia

*Comienzo por observar que la transparencia es uno de esos temas que cada vez se usan más, pero todavía no se definen del todo. Contra lo que pudiera pensarse, no se ha generado todavía un corpus teórico capaz de evitar que se convierta en uno más de los tópicos que solemos utilizar sin tener una idea clara de lo que queremos decir. Cuando digo tópico, me refiero a esos conceptos que se emplean para ganar credibilidad y aplauso, como decía Aristóteles, o para ganar un debate, como precisaría Schopenhauer, pero que en realidad ocultan más que revelar la verdad de las cosas.*<sup>219</sup>

Aunque es importante conocer el desarrollo de la idea de transparencia, desde su mención en los Tratados del Gobierno Civil de John Locke hasta nuestro días, considero que no es conveniente realizar el estudio en este momento, ni en este trabajo; lo que si haremos, en cambio, es explicar el concepto de transparencia tal como es actualmente.

La transparencia, surge como respuesta al problema de la opacidad, que de acuerdo con el Índice de Opacidad es «*la falta de prácticas claras, precisas, formales, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas en el amplio campo donde los negocios, las finanzas y el Gobierno se reúnan*»,<sup>220</sup> dicho Índice se correlaciona significativamente con otros trabajos, sobre todo con los de Transparencia Internacional (ver *Nota al pie 131, pág. 155*) planteando nuevos interrogantes en cinco áreas claves, que en inglés forman el acrónimo CLEAR, dichas áreas se refieren a:

C - Corrupt practices

L - Legal and judicial opacity

E - Economic/policy opacity

A - Accounting/corporate governance opacity

R - Regulatory opacity and uncertainty/arbitrariness

---

<sup>219</sup> MERINO, MAURICIO, *Transparencia: libros, autores e ideas*, Coord. Mauricio Merino, IFAI – CIDE, México D.F., 2005, pág. 11.

<sup>220</sup> PRICEWATERHOUSECOOPERS ENDOWMENT FOR THE STUDY OF TRANSPARENCY AND SUSTAINABILITY, *The Opacity Index*, Enero 2001, pág. 3. La traducción es mía, el original se transcribe a continuación: *The lack of clear, accurate, formal, easily discernible, and widely accepted practices in the broad arena where business, finance, and government meet.*

Los factores arriba señalados son cinco dimensiones de capacidad, que sirven de base para medir la opacidad de los países, y forman, tal cual se indica, la sigla Clear (transparente).

La transparencia se refiere al medio para combatir los efectos de la opacidad legal y judicial, de la opacidad económica y política, de la opacidad de la contabilidad y conducción empresarial; y de la opacidad reguladora, así como la incertidumbre que producen la arbitrariedad y la discrecionalidad.

### *B. La rendición de cuentas*

La opacidad y la corrupción distorsionan los incentivos, socavan las instituciones y redistribuyen la riqueza y el poder en forma injusta, cuando ellas comprometen el derecho de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos a la inversión, el desarrollo económico y político se paraliza.

Es necesario reconocer que una sociedad con corrupción generalizada y carente de procesos transparentes no aumentará su nivel económico, ni la participación ciudadana en el desarrollo.

Cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio, con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas, nos encontramos frente a un gobierno que propicia la arbitrariedad y la corrupción.

Si por el contrario, cuando quien gobierna es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión, objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas es estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil, en el que le es difícil proliferar.

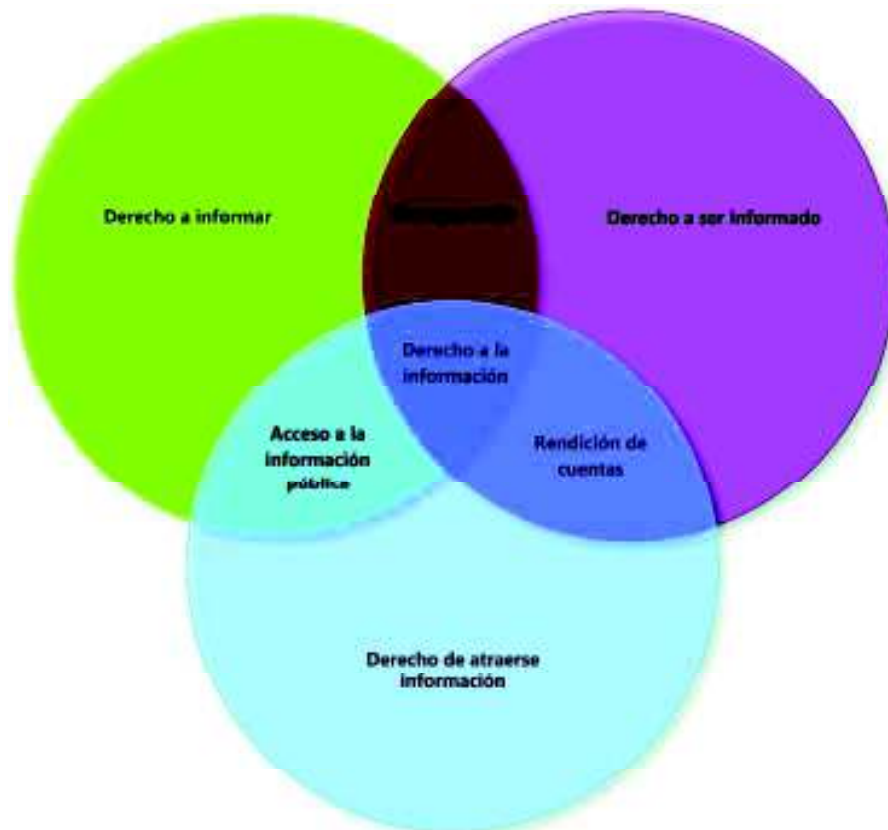
Recordemos que 'Fiscalización' y 'Rendición de cuentas', son conceptos diferentes, la fiscalización es la facultad de la ASF para revisar y evaluar el contenido de la cuenta pública; mientras que la rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia, es decir, lo que cambia es el actor, si quien revisa la cuenta pública es el propio gobierno, entonces se está fiscalizando, por otra parte, si los ciudadanos son quienes lo hacen

o es a ellos ante quien el gobierno explica y justifica sus actos, entonces estamos frente a un acto de rendición de cuentas.

Así entendida, la rendición de cuentas no es un fenómeno nuevo, ni una demanda reciente de la sociedad, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 señala:

**Artículo 15.-** *La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.*<sup>221</sup>

Creo que ha quedado claro que ‘Acceso a la información pública’, ‘Transparencia’ y ‘Rendición de cuentas’ no son sinónimos, sino que son la forma en que se traducen las garantías que comprende el derecho a la información: atraerse información, a informar y a ser informado, como se muestra en el siguiente diagrama:

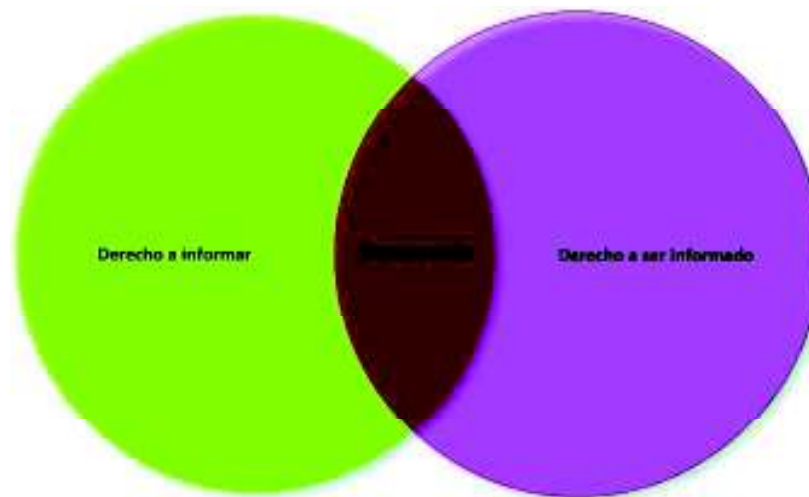


<sup>221</sup> DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789, *Op. cit.* pág. 2

### C. Ejercer el control social

El 19 de septiembre de 2012, en el marco de la IX Semana Nacional de Transparencia, el senador Alonso Lujambio, afirmó que la reforma al artículo sexto constitucional de 2007 ya se había agotado, y se pronunció porque se aprobaran nuevos ajustes a la Constitución para dotar al IFAI de mayores facultades e impulsó como una cuestión fundamental el tema de la transparencia;<sup>222</sup> yo no estoy de acuerdo.

Nos hemos preocupado y confundido tanto por la transparencia que hemos dejado de lado los otros aspectos del derecho a la información, esto es evidente si eliminamos del esquema anterior el derecho a atraerse información:



Por lo anterior, resulta evidente que no es necesario impulsar la transparencia, sino el derecho a atraerse información, y por tanto, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, la primera se ejerce de forma ineficaz y la segunda, a pesar de la existencia de la LFRCF, ni siquiera está regulada; si se fortalece este derecho, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, serán la vía para construir, a través de la participación social, una nueva cultura democrática, que sólo será posible si los ciudadanos se asumen como dueños de ella.

---

<sup>222</sup> Cfr. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS, *La reforma al artículo sexto constitucional se agotó, es tiempo de un nuevo cambio legislativo que otorgue mayores facultades al IFAI: Lujambio*, Comunicado de Prensa IFAI/116/12.



Antes hemos dicho que el derecho de acceso a la información se ejerce de forma ineficaz, tal afirmación tiene su origen en el hecho de que, usualmente, quienes ejercen dicho derecho son periodistas, gracias a ellos nos hemos enterado de muchas acciones de la administración pública que son perfectamente cuestionables, sin embargo:

*No podemos construir sólo a golpe de escándalos, porque los escándalos, cuando se vuelven cotidianos, acaban siendo una rutina y entonces los funcionarios esperan a que pase el golpe del día para volverse a acomodar al día siguiente en las nuevas circunstancias y esperar el siguiente escándalo.*<sup>223</sup>

María Elena Pérez-Jaén, ex-comisionada del IFAI, en la misma Semana Nacional de Transparencia, señaló que la transparencia y el acceso a la información se deben entender por encima del gobierno en turno o las luchas de poder, y que ellas deben conformar un nuevo patrimonio ético:

*La participación ciudadana es el pilar de la democracia, motivo por el cual la capacidad y alcance de esta participación dependen de la eficacia y del funcionamiento de un sistema político que aspire a ser democrático.*<sup>224</sup>

Por todo lo anterior, podemos afirmar que es necesario fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información para tener una sociedad participativa que aprenda a discutir y deliberar sobre las decisiones del gobierno, combatiendo así la tendencia generalizada en la que no hay información acerca de cómo o por qué se toman las decisiones. Además, estamos inundados de propaganda gubernamental, y tal circunstancia, es reflejo de un gobierno autoritario que no permite que la sociedad forme su propia opinión.

Joaquín Estefanía, en un artículo publicado en *El país*, señala que:

*El círculo negro de las democracias latinoamericanas está en la ciudadanía social. En las democracias originarias del planeta, la vigencia del Estado de derecho, de diversos derechos civiles e incluso de algunos derechos sociales*

---

<sup>223</sup> Cfr. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS, *La transparencia y la participación social, fundamentales para erradicar el autoritarismo*, Comunicado de Prensa IFAI/117/12.

<sup>224</sup> ÍDEM.

*generalmente precedieron al logro de los derechos políticos para todos los ciudadanos, y con ellos la plena instauración de la democracia política. En cambio, en buena parte de América Latina los derechos políticos abrieron la vigencia de los derechos civiles y sociales. De esta secuencia distinta nacen fragilidades y las necesidades singulares de la región. En el primer caso, la democracia garantizó derechos ya bastante extendidos; en América Latina compete ahora a la democracia garantizar y extender todos esos derechos civiles y sociales, dentro de los que se encuentra el derecho al acceso a la información.*

Para tener la posibilidad de lograr mejorar la forma en que se ejercen los recursos públicos, es necesario que los ciudadanos participen activamente en dos momentos primordiales del ciclo presupuestario, la planeación y la rendición de cuentas.

#### **4. Participación ciudadana en la integración del Presupuesto de Egresos**

En todo el país hay problemas de infraestructura y servicios públicos, tales como: suministro de agua, recolección de basura, mantenimiento vial, salud, educación, transporte, etcétera, lo que genera insatisfacción con la calidad de vida de la sociedad; mientras tanto, la sociedad exige de los gobernantes que los recursos recaudados atiendan sus demandas, sin embargo, esto no será posible sin la participación de la misma sociedad.

##### *A. Priorizar las demandas sociales*

El presupuesto es el instrumento legal que hace realidad aquello a lo que se le dio prioridad en las políticas públicas, por ello, la participación ciudadana es el medio por el cual se puede intervenir en el presupuesto y definir las prioridades para el gasto público, para de esta manera, convertir las demandas de la sociedad en acciones de los programas presupuestarios de la administración pública.

Como se ha señalado con anterioridad, la estructura del presupuesto final se elabora con base en los anteproyectos de presupuestos de cada entidad, y se define por el poder legislativo, mediante los lineamientos emitidos por el ejecutivo, el

legislativo puede, o no, enmendar y modificar dicho presupuesto, para finalmente aprobarlo.

Una vez aprobado, el presupuesto debe ser visto como un contrato entre el poder político del Estado y su población, sobre lo que se debe hacer en beneficio de todos. El ejercicio del presupuesto, es decir, la obtención y la utilización de los recursos, debe ser acompañado en todo momento por la sociedad.

Cuando un ciudadano ha de juzgar la administración de un gobernante, debe analizar cuidadosamente el presupuesto ejecutado, porque es ahí en donde se reflejan las verdaderas prioridades del servidor público.

Es preciso que todos tengan conciencia de que el proceso presupuestario no es, y no puede ser, algo frío, sólo para técnicos, distante de la realidad de los ciudadanos; por el contrario, es necesaria que ellos participen como sociedad en los diversos momentos en que se va integrando, para que la población haga un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones.

#### *B. Presupuesto participativo*<sup>225</sup>

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia deliberativa, que consiste en un conjunto de actividades a través de las cuales se van definiendo paulatinamente las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos y los programas de inversión mediante la participación de la gente.

Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión (generalmente a nivel municipal); para lograr esto, se divide el territorio en el que se va a realizar la consulta sobre los presupuestos, englobando a toda la gente que se vea afectada por ellos, de esta forma, se crean secciones de pequeño tamaño a fin de cada una realice propuestas y las debatan con argumentos válidos, por eso se afirma que es una herramienta de democracia deliberativa.

---

<sup>225</sup> Cfr. PORTAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA, *Presupuestos participativos*, disponible en la siguiente página de internet: [www.economiasolidaria.org/taxonomy/term/123](http://www.economiasolidaria.org/taxonomy/term/123)

Una vez que se ha llegado a un consenso, y por tanto se ha decidido que se va a hacer y cómo se va a hacer, se procede a presentar un borrador al gobierno municipal, para que lo decidido se integre al proyecto de presupuesto de egresos municipal.

Este sistema ha sido aplicado en Argentina, Brasil, España y Perú, y el primer lugar en que se aplicó fue en Porto Alegre Brasil en 1998; en nuestro país, el municipio de San Pedro Garza, en el estado de Nuevo León,<sup>226</sup> es el único municipio donde se ha implementado esta figura, con grandes resultados, ya que es uno de los municipios donde se han atendido las necesidades de la población y los índices de pobreza y de carencias sociales son mínimos.

Finalmente, para llevar a cabo un presupuesto participativo, de la mejor manera posible, es necesario que se guíe por los siguientes principios:<sup>227</sup>

- a) Participación – El gobierno debe promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil en la programación de su presupuesto.
- b) Transparencia – Los presupuestos deben ser objeto de difusión por los medios de información, a fin de que la población pueda tener conocimiento de ellos.
- c) Igualdad – Todas las personas tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, religioso, ideológico, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación del presupuesto.
- d) Eficacia y eficiencia – Los gobiernos deben organizar su gestión en torno a objetivos y metas establecidas en el presupuesto, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos.
- e) Equidad – Es un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.

---

<sup>226</sup> Ver [www.sanpedro.gob.mx/consultas/IniciativaPresupuestoParticipativo\\_Marzo2013.pdf](http://www.sanpedro.gob.mx/consultas/IniciativaPresupuestoParticipativo_Marzo2013.pdf)

<sup>227</sup> Cfr. LEY N° 28056, *Ley Marco del Presupuesto Participativo*, Perú, 2003.

- f) Competitividad – Al gestionar estratégicamente este principio, es posible promover la producción y articulación de los ejes de desarrollo y los corredores económicos, además de ampliar el mercado interno y externo, en un entorno de innovación, calidad y cooperación.
- g) Respeto a los acuerdos – La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso del cumplimiento de los acuerdos concertados.

En este sentido, el presupuesto participativo rompe con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico que sólo puede ser abordado por profesionales, para pasar a considerarlo como algo esencialmente político, en lo que todos y cada uno de nosotros estamos involucrados.

El presupuesto participativo permite reducir las prácticas asistencialistas y clientelísticas actuales, además de favorecer una más justa distribución del ingreso y una mejor calidad en la representación.

Es evidente por tanto que en esta forma de control democrático, la intervención de los ciudadanos en las decisiones que afectan directamente su calidad de vida se podría complementar con el programa de educación cívico-tributaria, para ayudar a la comunidad en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

## **5. Fiscalización ciudadana de la cuenta pública**

### *A. La cuenta pública*

Cada año, el Auditor Superior de la Federación, presenta la cuenta pública, es decir:

*El documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos.*

*Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos.*<sup>228</sup>

Las cuentas públicas, de 1996 a la fecha, están a disposición de cualquier persona que las quiera consultar en la página web de la SHCP,<sup>229</sup> la cuenta del año 2013 se dividen en 7 apartados:

- Gobierno Federal
  - I. Resultados Generales
  - II. Gobierno Federal
  - III. Poder Ejecutivo
  - IV. Poder Legislativo
  - V. Poder Judicial
  - VI. Órganos Autónomos
- Sector Paraestatal
  - VII. Sector Paraestatal

En total, la Cuenta Pública se compone de más de 2000 páginas, sin incluir anexos, que presentan la información contable y presupuestaria del Gobierno Federal, debidamente armonizada, esto último quiere decir que se usó la misma metodología para registrar, o al menos para presentar, la información contable en todas las entidades que proporcionaron información, facilitando de esta manera la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y egresos, lo que a su vez contribuye a la transparencia.

Sin embargo, no contribuye a la rendición de cuentas, ya que para la sociedad generan un documento diferente denominado Presupuesto Ciudadano, cuya extensión es de 30 páginas, que únicamente y de acuerdo al propio documento:

*Es una iniciativa del Gobierno Federal para que la ciudadanía conozca, de manera clara y transparente, cómo se usan y a qué se destinan los recursos.*<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “¿Qué es la Cuenta Pública?”, *Acerca de la ASF, Preguntas frecuentes*, disponible en: [www.asf.gob.mx/Section/84\\_Preguntas\\_Frecuentes](http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes)

<sup>229</sup> Ver: [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)

<sup>230</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto Ciudadano 2013*.

El 8 de mayo de 2014, en la presentación de la Cuenta Pública el C.P. Juan Manuel Portal M., Auditor Superior de la Federación<sup>231</sup> afirmó que:

*La Cuenta Pública constituye la piedra angular del Sistema de Contabilidad Gubernamental que se ha planteado el Estado Federal Mexicano a partir de la emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Este documento significa dar a conocer al ciudadano común, de manera pública y abierta, una imagen detallada de la manera como se utilizan los recursos recaudados del pago de sus contribuciones fiscales.*

*Cuando un ciudadano paga impuestos asume el riesgo de que estos no sean asignados y ejercidos dentro de las reglas y normas establecidas en el marco institucional del Estado. Este riesgo deriva principalmente de lo que se conoce como “asimetría de la información”, es decir, el contribuyente no sabe, a ciencia cierta, lo que el funcionario público hará con el dinero que es puesto a su disposición.*

*El riesgo y la asimetría se minimizan a través de la existencia de instrumentos como la Cuenta Pública complementada por la práctica de fiscalización superior que es realizada a través de la Auditoría Superior de la Federación, con una visión técnica, neutral, independiente y autónoma.*

[...]

*Es necesario puntualizar que, a su manera, la integración de la cuenta pública resulta también un mecanismo de control efectivo de parte de quienes ejercen el gasto; sin embargo, el control se hace completo en la medida en que existe una instancia separada e independiente que tenga a su cargo revisar el contenido de lo expresado en la Cuenta Pública. La fiscalización superior resulta un instrumento idóneo para ello.*

*Considero además que la inclusión de la Cuenta Pública en Internet, así como la publicación de una versión ciudadana de la misma, de fácil*

---

<sup>231</sup> Quien inició su carrera en el sector público durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y se ha desempeñado como auditor o contralor de PEMEX, SEDESOL, LICONSA y la ASF, la labor de la ASF supone una forma de control, pero la mayoría de las personas desconocen no sólo sus funciones, sino también quien es su titular.

*comprensión y pensada en específico para proporcionar al lector los elementos básicos que debe conocer en este rubro, contribuye a acercar al contribuyente al carácter público de la acción gubernamental.*<sup>232</sup>



Fuente: [https://scontent-a-sjc.xx.fbcdn.net/hphotos-ash3/t31.0-8/10269185\\_764196586953904\\_3883381525323555596\\_o.jpg?dl=1](https://scontent-a-sjc.xx.fbcdn.net/hphotos-ash3/t31.0-8/10269185_764196586953904_3883381525323555596_o.jpg?dl=1)

Sin embargo, yo considero que si de verdad queremos integrar a la sociedad, es necesario que la acerquemos a los documentos reales, a los datos duros, para que mediante el ejercicio de su derecho de acceso a la información, pueda contribuir a la evaluación de programas y la imposición de sanciones, no se trata de que asumamos el riesgo de que los recursos no sean asignados y ejercidos dentro de las reglas y normas establecidas, sino de que, como ciudadanos, participemos en la elaboración del presupuesto, le demos seguimiento al uso de los recursos públicos, revisemos la cuenta pública y, en su caso, denunciemos los actos irregulares que descubramos, de esta manera, la rendición de cuentas, se puede convertir en un medio de control adicional en el uso de los recursos públicos, y así asegurar que se cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

<sup>232</sup> PORTAL M., JUAN MANUEL, *Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Presentación de la Cuenta Pública*, Auditoría Superior de la Federación, México D.F., Mayo de 2014. [http://www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Cuenta\\_Publica\\_2014.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Cuenta_Publica_2014.pdf)



## B. ¿Cómo denunciar?

El objetivo del control social es verificar si el dinero está siendo usado adecuadamente o si está siendo desviado para otras finalidades, sin embargo, cuando una persona que ejerce dicha forma de control detecta alguna irregularidad, no puede juzgar, castigar o detener, los responsables, para ello es necesario que en caso de descubrir una inadecuada gestión de los recursos, se remita la queja a los organismos responsables.

La ASF, tratando de adecuarse a dicha situación ha instrumentado la Línea Ética de Denuncia, este mecanismo de participación ciudadana, confidencial y seguro, tiene la finalidad de atender en forma directa las denuncias ciudadanas por presuntas irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos federales que pudieran implicar conductas indebidas de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno.

Con la información obtenida de dichas denuncias, la ASF podrá:

- Programar futuras auditorías.
- Ampliar el objetivo y alcance de las auditorías en curso.
- Turnar los asuntos que se ubiquen fuera del ámbito de sus facultades y atribuciones a las instancias competentes.
- Promover la investigación y, en su caso, la sanción de conductas indebidas de los servidores públicos.

Existen dos formas de denunciar, la primera es a través del sitio web de la ASF, <http://www.asf.gob.mx:8086/Denuncia.aspx> y la segunda es por medio del teléfono 01-800-911-73-73, y es posible hacer la denuncia de forma anónima.

Sin embargo, al intentar realizar una denuncia, además de toda la información de contacto requerida y de la relacionada con el acto que estamos denunciado, es obligatorio contestar las siguientes preguntas:

- ¿Su denuncia es sostenible en tanto existe evidencia suficiente para sustanciarla?
- Sin menoscabo del anonimato ¿estaría dispuesto (a) a aportar mayores datos, por ejemplo una prueba testimonial)?

- La situación denunciada ¿fue presenciada por usted?
- ¿Hay otros testigos que en determinado caso, podrían ofrecer su testimonio al respecto?
- ¿Has compartido tu inquietud con algún superior jerárquico o bien has agotado las instancias para que el asunto sea atendido en tu área de adscripción?

Al intentar usar el sistema para denunciar la compra de las tijeras y los demás artículos de papelería por parte de IEPSA, pese a existir una evidencia suficiente para sustentar la denuncia, no es posible presentarla.

Al realizarla vía telefónica, las cosas no fueron muy diferentes, además, afirman que al existir un contrato en el que se adquirió un bien, en el cual se carece de interés jurídico, no es posible denunciarlo, toda vez que dicha entidad ha pasado los controles de su OIC.

Para cerrar este punto quiero precisar que este intento de denuncia ha demostrado un par de cosas, la primera, que la transparencia sola no basta, la segunda, es que de acuerdo con la frase de Enrique Múgica Herzog, no vivimos una democracia, pues es evidente que actualmente carecemos de medios eficaces para resolver adecuadamente un grave problema de nuestro país.

## **6. Ciudadanía fiscal, educación tributaria y democracia**

En conclusión, la democracia requiere de dos condiciones básicas y sencillas. En primer lugar, todo impuesto tiene que ser creado por la ley, es decir, un gobierno puede exigir un impuesto después de que los representantes elegidos directamente por el pueblo han autorizado su creación y la forma de recaudarlo de forma proporcional y equitativa. En segundo lugar, todo el gasto público debe ser autorizado por la ley, es decir, un gobierno sólo puede aplicar el dinero público después de que los mismos representantes elegidos por el pueblo autoricen de forma expresa, a través del presupuesto, cómo serán aplicados.

Ejercer el derecho a la información, en sus tres facetas es un derecho básico de la ciudadanía y un pilar de la responsabilidad social. Se debe promover la

participación activa en la toma de decisiones de los gobiernos y las legislaturas en los recursos públicos.

El control no debe reducirse a una mera fiscalización burocrática. Los ciudadanos podemos presionar al gobierno para que exista transparencia en sus acciones, se pueda evaluar el desempeño de la administración, se corrijan las deficiencias en la ejecución del gasto y se lleve a cabo una verdadera rendición de cuentas por parte de las autoridades y los actores políticos.

La democracia presupone que la sociedad civil participe de manera efectiva desde la preparación hasta la ejecución del presupuesto público, para que esto suceda, es necesaria la implementación de una verdadera educación tributaria, a la cual espero este trabajo haya contribuido, ya que dicha educación, es un instrumento que puede permitir la creación de una nueva clase de ciudadanos, estas acciones permitirán, no sólo, mitigar las problemáticas actuales, sino avanzar en el ejercicio pleno de nuestros derechos y en el cumplimiento de nuestras obligaciones, y de esta forma podamos transformar nuestra realidad social.

# **Conclusiones y propuestas**



## I. Conclusiones

*«Ya lo he dicho antes, pero yo, como debe ocurrirles a la mayoría de los que se dedican a escribir, pienso mientras escribo. No es que ponga por escrito lo que pienso, sino que pienso mientras elaboro textos. Doy forma a mis pensamientos mediante la labor de escritura. Y, al revisar los textos, profundizo en mis reflexiones. Por supuesto, a veces, por muchos textos que redacte, no consigo llegar a una conclusión, y a veces, por mucho que los revise, no consigo alcanzar mi objetivo. Como por ejemplo, ocurre en este instante. En estas ocasiones sólo puedo aventurar algunas hipótesis, o ir parafraseando, una tras otra, mis propias dudas».*

*Haruki Murakami*<sup>233</sup>

### **1. Generalidades de Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Fiscal**

El Estado es un fenómeno social, característico de la vida sedentaria humana, las sociedades constituyeron los Estados para que a través de ellos se pudiera, entre otras cosas: garantizar los derechos colectivos e individuales, ordenar las relaciones laborales y el empleo, organizar el territorio, dar sustento a las actividades económicas, comerciales y financieras, además de la propiedad y las relaciones comerciales, garantizar la soberanía, defensa exterior y la seguridad interior; una función más que realiza el Estado es la obtención de recursos, ya que los precisa tanto para realizar sus funciones como para mantener operativa la maquinaria estatal.

El estudio de estas actividades constituye la materia de estudio de la ciencia de la hacienda, la cual no sólo comprende el fenómeno económico y financiero, sino

---

<sup>233</sup> MURAKAMI, HARUKI, *De qué hablo cuando hablo de correr*, Colección Andanzas, Tusquets Editores, España, 2011, pág. 96.

el problema político y social en su conjunto. La ciencia de las finanzas públicas es una consecuencia, un área de la economía que contempla la posibilidad y forma de satisfacer las necesidades materiales de la sociedad, pero toca la ciencia de la hacienda considerar, estudiar y resolver el problema en su conjunto, sin dejar de analizar todas y cada una de las aristas que conforman el fenómeno político, económico y social; de esta forma, el derecho financiero se nos presenta como una disciplina cuyo estudio comprende el análisis y la evaluación de punto de normas jurídicas que regulan la obtención por parte del Estado de todos los recursos económicos necesarios para realizar sus fines.

Para el ejercicio de sus funciones, el Estado mexicano está organizado como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación, bajo un sistema de gobierno presidencial, donde el jefe de Estado también es el jefe del Gobierno; el gobierno es el medio por el cual se manifiesta el poder soberano del Estado, él es responsable de su conducta política, está constituido por un conjunto de órganos que velan la gestión pública y que posibilitan y permiten el alcance de las directrices establecidas.

La administración pública es el legítimo ejercicio de la función administrativa del Estado, los funcionarios que forman parte de ella deben guiarse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En términos operativos, la administración pública es la actividad concreta e inmediata, de desempeño perenne y sistemático, legal y técnico de los servicios propios del Estado para la gestión de los intereses públicos, por medio de la función pública, la prestación de servicios públicos, las obras públicas y demás actividades socioeconómicas residuales. Los servicios públicos son de interés general ya que benefician a toda la comunidad, además de ser actividades propias del Estado; en nuestro país, la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos aún deja mucho que desear, lo que refuerza la necesidad de una mayor participación ciudadana que demande mejores bienes y servicios.

Los ciudadanos mexicanos, sin embargo, no desarrollan plenamente el hábito de presentar quejas a los órganos encargados de los servicios públicos y los acepta como son, cuando en realidad, estas exigencias, que cuando llegan a presentarse,

generalmente no son satisfechas, pueden representar un impulso adicional para que el Estado mejore la calidad y la eficiencia de la función pública en general y de las obras y servicios en lo particular, tal vez esto se debe a la opinión generalizada, de que la mayoría de los bienes y servicios públicos son gratuitos, cuando en realidad se financian con las contribuciones que pagan los ciudadanos. Sin embargo, hay ciudadanos que son conscientes de que es a través del pago de los impuestos que se financia gran parte de las actividades del Estado, y por tanto, tienden a rebelarse contra el pago de los mismos, buscando formas de eludirlos o evadirlos.

## **2. Aspectos filosóficos del Derecho Fiscal**

La filosofía es producto de la cultura que siempre conlleva la idea de un saber utilizado en beneficio del ser humano, ya que la filosofía se trata de lograr una comprensión integral de la existencia, provisionalmente podemos dividir a la filosofía en teórica y pragmática, dentro de la primera encontramos: La filosofía de la moral, que tiene por objeto el estudio práctico y normativo, de manera subjetiva y objetiva de las costumbres, usos e imperativos consuetudinarios de una sociedad determinada.

La filosofía de la moral, como género, abarca a la ética, la cual estudia racionalmente, de manera práctica y normativa, la bondad y la maldad de los actos humanos; y la filosofía del derecho, cuyo objeto de estudio lo constituye el análisis de los conceptos, métodos y estructura de la ciencia jurídica, que además de lo anterior hace un análisis sobre las implicaciones que tienen, en la realidad social, los sistemas jurídicos que describen los teóricos del Derecho no sólo por exigencias axiológicas o teleológicas sino además, de orden técnico en aras de la unidad, coherencia, validez, integridad y eficacia que deben de satisfacer los órdenes jurídicos.

El lenguaje en que se formulan las normas jurídicas y morales es de carácter imperativo, pero eso es, hasta cierto punto, irrelevante, porque lingüísticamente se pueden formular incondicionadamente las frases más diversas, pero si invocamos, no la forma lingüística, sino el contenido lógico, habrá que concluir que un imperativo, en sentido lingüístico, es o heterónimo -en cuyo caso no puede implicar



un deber- o implica un deber -pero entonces no puede ser heterónimo-. Si tratamos de traducir este pensamiento del lenguaje de los filósofos al español podemos decir lo siguiente: una frase que ordena algo es o expresión de una voluntad ajena -en cuyo caso no puede obligar-, u obliga -pero entonces no puede ser expresión de una voluntad extraña-.

Rudolph Laun afirma que *«el derecho y el Estado, y todos los detentadores del poder dentro de éste y en la comunidad internacional, tienen que luchar continuamente por conquistar la obediencia no sólo externa, sino interna y espontánea, lo mismo que la conciencia del deber y la aprobación ética de todos aquellos a quienes oprimen con sus mandatos. En consecuencia, el carácter del pueblo y de la humanidad deciden sobre la forma en que deben estar organizados el Estado y el derecho, para descansar sobre una mayoría que pueda servirles de sustentáculo: cuanto más egoísta, tanto más poder; cuanto más consciente del deber, tanto más derecho; cuanto más cercano al animal, tanto más poder; cuanto más avanzado en la evolución ética, tanto más derecho.»*

Por tanto, sabemos que el derecho y la moral están íntimamente relacionados, y los principales aspectos que al respecto podemos señalar son:

1. Que las ideas morales influyen en muchas ocasiones en la elaboración del derecho e intervienen también en la aplicación del mismo.
2. Que jueces y aplicadores del derecho se valen en muchas ocasiones de principios y reglas morales.
3. Que muchas personas sienten un deber moral de obedecer el derecho positivo.

De esta forma, entramos al estudio de la filosofía del derecho fiscal, la cual puede ser definida como la rama de la filosofía del derecho, perteneciente a la filosofía pragmática, cuyo objeto de estudio son los conceptos, métodos y estructura del derecho fiscal y el análisis de sus implicaciones en la realidad social; y mas específicamente, al estudio de la ética tributaria, que es entendida como la teoría que estudia la moralidad de las actuaciones en materia tributaria desarrolladas por los poderes públicos -legislativo, ejecutivo y judicial- y por el ciudadano contribuyente.

### 3. La Moral Tributaria de los Contribuyentes

Los estudios sobre moral tributaria, demuestran que los valores, los sentimientos morales, la reciprocidad en la relación Estado-ciudadano y los factores socio-demográficos; además del riesgo y la facilidad de pago, son importantes determinantes en las decisiones de cumplimiento tributario.

Por ello es necesario introducir en estudios posteriores el estudio eventos moralmente significativos, a saber:

- Valores: Comprenden los factores no económicos, convicciones o creencias que llevan a los contribuyentes a comportarse de una u otra manera frente a la tributación. Estos pueden ser personales o depender del grupo o entorno social.
- Corresponsabilidad del Estado, reciprocidad: Son factores de percepción del destino y uso de los impuestos y la identificación de la concepción sobre la legitimidad del sistema impositivo, quienes consideran las personas que se benefician, utilización y satisfacciones del uso de bienes públicos. Es la apreciación de la equidad del sistema tributario, intuición de la justicia de la legislación tributaria, percepción sobre el cumplimiento de los otros, la prioridad en el pago de impuestos y los sentimientos que se presentan ante el incumplimiento de los evasores/elusores.
- Factor de riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario: Implican elementos de conocimiento del sistema tributario, niveles de dificultad, inconformidad operativa o logística en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y adicionalmente conocer qué medios utilizan las personas que declaran. La regularidad de uso, y si los costos fruto del pago de impuestos son representativos como para incurrir en incumplimiento. Relaciona el pago con la percepción del riesgo (sanciones y multas).
- Factores socio-demográficos y socio-económicos: Comprenden los datos de identificación de las personas como son: lugar de nacimiento, nacionalidad, sexo, rango de edad, estado civil, escolaridad, grupo ocupacional, actividad económica, situación laboral, nivel de ingresos, afiliación a seguridad social, entre otros.

Además, a partir de los resultados del estudio realizado, sabemos que:

Los gobiernos y la administración tributaria tienen que crear confianza en su credibilidad y su capacidad para proporcionar los beneficios prometidos por los impuestos. La relación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, visto como una relación contractual o contrato psicológico, implica fuertes lazos emocionales y lealtades. Dicho contrato psicológico tributario se puede mantener mediante acciones positivas, basadas en la confianza. Si estas normas dan buenos resultados y los contribuyentes toman sus decisiones para cumplir con los impuestos de acuerdo con las experiencias del pasado, el capital social asociado con el pago de impuestos puede ser creado o mantenido. Dicho capital social puede reducir los costes de funcionamiento del gobierno

Un sistema tributario óptimo debe ser simple y fácil de entender. La presión fiscal indirecta, entendida como los costos en los que incurre el contribuyente para cumplir sus obligaciones tributarias, pueden ser un factor que determine el cumplimiento. Del mismo modo, la complejidad del sistema tributario o la normativa, puede resultar en incumplimientos no intencionales, o reducir los costos morales de evadir, generando costos para quienes si pagan. De acuerdo a que tan alta se perciba la complejidad, existirá una más alta o más baja moral tributaria y por tanto se incrementará o reducirá el cumplimiento.

#### **4. Inconsistencias de la Moral Tributaria de los Contribuyentes**

El estudio de la interacción entre moral y evasión tributaria permite, no solo entender con mayor profundidad las causas de la evasión, sino replantear el conjunto de mecanismos posibles para superarla. En economías como la nuestra, donde los niveles de evasión son relativamente elevados, los resultados de la encuesta sobre moral tributaria son bastante elevados, pero presentan al mismo tiempo ciertas inconsistencias para explorar.

En términos de moral tributaria, una población como la que se presenta en la sociedad mexicana puede dividirse en tres segmentos bien diferenciados: un segmento conformado por individuos con baja moral tributaria, otro conformado por individuos con moral tributaria media, y un tercer segmento poblacional integrado

por personas con alta moral tributaria; uno de los hallazgos resultantes es que un porcentaje mayoritario de la población del país suele entender al incumplimiento fiscal como una acción incorrecta y una falta a las responsabilidades civiles. Pero a pesar de ello, evade.

Lo anterior ocurre, porque la gente cuando le asigna importancia al pago de impuestos piensa en su deber moral, aquello que es políticamente o moralmente correcto. No obstante, cuando realiza sus transacciones económicas se deja llevar por sus motivos más íntimos, por sus intereses económicos y, dado que estos últimos son más fuertes que el "deber moral", el individuo puede terminar evadiendo. Además fue evidente que la falta de culpa al evadir tiene relación con otras características de la economía, tales como la percepción de niveles elevados de corrupción en el Estado, o de niveles de ingresos insuficientes que lo llevan a auto-justificar su conducta fiscal.

Los problemas de ingresos y la percepción sobre la corrupción del Estado parecen ser dos variables relacionadas no necesariamente con la moral tributaria manifiesta, pero sí con la moral tributaria efectiva. Los ingresos constituyen un impedimento al pago y en la evasión el público encuentra parte de su compensación por sus ingresos insuficientes. A su vez, la percepción de corrupción en el Estado autoriza a la población a no sentirse culpable por una acción a la cual el mismo sujeto califica de incorrecta.

En conclusión, las consecuencias del desconocimiento mostrados por los encuestados en determinados aspectos fiscales han de ser examinadas y aplicadas en la vertiente de una mejora en la educación fiscal. Por otro lado, los determinantes de la conciencia fiscal identificados a través de esta encuesta deberán ser considerados en la mejora de la moral tributaria del contribuyente, por sus consecuencias en una disminución del fraude fiscal. Además, las opiniones, preferencias y actitudes de los individuos en determinados ámbitos concretos del sistema fiscal deberían ser consideradas por los poderes públicos en el diseño del sistema tributario y la normativa que lo regula.

La moral tributaria puede aumentar en la medida que se piense que son pocos los que defraudan, de ahí la importancia de las medidas represivas para luchar contra la economía informal y los altos niveles de fraude de los

contribuyentes. También la percepción que se tenga de la calidad de los servicios que presta el Sector Público es determinante en una mayor moral tributaria.

## **5. La Moral Tributaria del Estado Mexicano**

Para poder evaluar la influencia que pueda tener el Estado en la moral de los contribuyentes, resulta indispensable analizar las finanzas públicas, ya que estas constituyen instrumentos fundamentales para la política económica, pues la actividad financiera estatal es de contenido esencialmente económico, determinado por factores políticos y sociológicos que operan en cada país y en cada sistema. Por tanto, para que resulte posible profundizar en la moralidad del Estado debemos analizar primero las leyes, reglamentos y disposiciones relativas a las finanzas públicas en general, y en particular a las concernientes al presupuesto y gasto público.

El Estado no tiene la obligación de darnos una prestación por el pago de contribuciones, si está obligado a dar una exposición ordenada de los ingresos y egresos que administra y de los objetivos cumplidos con ellos, no para que las personas se beneficien de forma individual por su pago, sino para que con la correcta aplicación de los recursos públicos, mejoremos las condiciones del país mediante el aumento del bienestar social. Pero para que esto suceda, es necesaria la participación ciudadana, para vigilar el correcto desempeño y distribución de recursos en los tres órdenes de gobierno, además, se debe impulsar un sistema de rendición de cuentas para que la ciudadanía conozca en qué y cómo gasta los recursos el gobierno.

La mala administración y asignación de los recursos públicos, y la corrupción creciente en el sector público obedece a la falta de controles institucionales internos y externos, y a que las actividades crecientes del Estado son difíciles de vigilar, incluso por el mismo gobierno, los ciudadanos, por su parte, no siempre tienen la capacidad política y económica para establecer mecanismos de vigilancia eficaces. Esta situación ha generado muchas dudas entre los políticos y los ciudadanos, la corrupción influye negativamente en la credibilidad y confianza de los agentes económicos acerca de las políticas públicas.

México ocupa el lugar 106 de 177 en percepción de corrupción, ello se explica, en gran parte, por las deficiencias del control gubernamental y sus efectos sobre el nepotismo, la desviación de recursos, el daño moral, el oportunismo de políticos. Estos factores no solo influyen en la ineficiencia del gobierno en sí mismo. Sino que desprestigian y debilitan los esfuerzos de democratización. Y en suma debilitan el papel del propio gobierno y de las políticas públicas para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso. El costo económico para lograr abatir la corrupción sin duda será alto, pero nunca comparable con los costos sociales, que es el padecerla, de otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto de vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos.

La solución obvia, aumentar el gasto social, los programas y las acciones de gobierno, ha sido insuficiente, ya que las mejoras que se han logrado han sido mínimas, considerando que el gasto social de 2012 es más 10 veces mayor que el de 2004 y que el número de programas se ha triplicado en ese mismo periodo.

## **6. Inconsistencia de la Moral Tributaria del Estado**

En la actualidad hay un notorio interés de los gobiernos en poner en práctica programas sociales, ello deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población, que se han agudizado con la crisis de 2008-2009, y del riesgo que entrañan las explosiones de violencia social que pueden generar inestabilidad política. Hay pocas maneras de solucionar una situación donde aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas:

- A. Aumentar los recursos destinados a los programas sociales, sin embargo, en nuestro país esto no ha sido una solución, ya que el gasto destinado a programas de desarrollo pasó, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2012, de \$72,122.23 a \$743,768.08 mdp, es decir, hemos aumentado el gasto social en 1031.26%, mientras que los avances en el desarrollo distan mucho de alcanzar una mejora significativa, algunas problemáticas incluso se han agravado.
- B. Aumentar la racionalidad, es decir, medir adecuadamente la eficiencia en la utilización de los recursos y comprobar la eficacia con que se alcanzan los

objetivos sociales y, consecuentemente, la equidad, esto puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles.

Lo que es un hecho es que si no se modifica radicalmente el sistema social vigente no es posible mejorar las condiciones de vida de la población, pero, esto no implica que no se pueda hacer nada, siempre es viable llevar a cabo acciones eficaces cuando se tiene claramente identificado el objetivo que se pretende alcanzar.

Existen defectos comunes de las políticas sociales, que deben ser analizados para que a partir de ello sea posible insistir sobre los cambios urgentes e indispensables que se requieren para llevar a cabo acciones que de verdad tengan la finalidad de beneficiar a la población más vulnerable, estos defectos son:

- A. Desigualdad y acceso segmentado, es decir que los servicios sociales prestados por el Estado no han estado abiertos a toda la población.
- B. Regresividad, la cual ocurre cuando los recursos públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos.
- C. Inercia y discontinuidad, a veces resulta casi imposible discontinuar programas, aun cuando sea evidente que no están alcanzando sus objetivos, tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, se resisten al cambio; por otra parte, también es posible encontrar el efecto contrario, la discontinuidad, ella ocurre cuando las inversiones sociales carecen del tiempo necesario para madurar y obtener resultados que puedan ser evaluados.
- D. Surgimiento incontrolable de programas e instituciones, se buscan resultados políticos, atacando problemas de moda, a la vez que hay una creación constante de instituciones dedicadas a enfrentar esos nuevos temas o variaciones de los mismos, lo que conduce a la competencia interinstitucional.

Los errores metodológicos que fueron evidenciados, sin importar si fueron intencionados o no, provocan errores e inconsistencias, y si desconocemos la magnitud del problema, las medidas que se implementen para enfrentarlo pueden ser insuficientes, lo cual además atenta contra los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez.

La situación de nuestro país nos obliga a buscar alternativas para que las políticas sociales contribuyan realmente a elevar los niveles de vida de la población mexicana. En vez de seguir señalando los evidentes problemas y desajustes, es mejor centrarnos en encontrar soluciones:

- A. Practicar una política compensatoria, lo que se traduce en atender primero a los más necesitados.
- B. Aumentar la eficiencia del gasto social, es decir, gastar inteligentemente los recursos para alcanzar los objetivos y además tener una correcta metodología que permita reorientar el programa si este no da los resultados esperados.
- C. Hacer que los servicios se usen, es lograr que los destinatarios del programa hagan uso del mismo, lo cual implica una adecuada comunicación social, para redefinir la oferta y promover la demanda.
- D. Avanzar en el conocimiento técnico, los programas sociales tienen un elemento político y otro técnico. La voluntad política de llevar adelante determinadas acciones depende de consideraciones que son ajenas a lo que aquí se ha discutido, pero la actividad técnica es, una vez que se ha tomado la decisión de impulsar el programa, la mejor manera de facilitar el programa mediante recomendaciones viables y eficientes, para ello, es necesario: realizar diagnósticos adecuados, mejorar los sistemas de información y evaluar los programas sociales.

Para los contribuyentes tiene relevancia jurídica el uso y destino de los recursos recaudados, el Estado debe poder poner en marcha proyectos de financiación, de prescribir el tipo de economía presupuestaria o de establecer límites o porcentajes a la planificación presupuestaria, pero debe hacerlo responsablemente y además, debemos tener cuidado de que esa autonomía presupuestaria de los poderes públicos no se convierte en un derroche, los propios ciudadanos pueden ser el freno a una burocracia política que se encuentra lacrada por favoritismos y nepotismos, por incompetencia, corrupción, por falta de responsabilidad y de controles eficaces, ya que es evidente que los políticos que piensan más en su propio interés que en el bien común y que hacen negocio con sus cargos, concediéndose retribuciones, seguros, prestaciones, incentivos, compensaciones, pensiones públicas y otros emolumentos.



## **7. La ciudadanía fiscal**

Para prevenir lo anterior, es necesario el ejercicio de la ciudadanía fiscal, ya que es la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales lo que puede solucionar las problemáticas expresadas anteriormente, porque sólo cuando la política se volviera concreta, cuando la participación fuera real, cuando sus decisiones fueran autoasumidas y sus efectos manifiestos, la experiencia política estaría en condiciones de volver a adquirir un sentido.

El mayor desafío del Estado es estar conectado con la ciudadanía a nivel de gestar una conciencia, una identidad colectiva, de un modo simultáneo y coherente; es importante llevar a cabo un proceso de inclusión, renovar el pacto social e instaurar la responsabilidad en los ciudadanos ya que sólo mediante la moral y la ciudadanía, ejercidas correctamente, podemos hacer frente a la ineficacia, la falta de control por parte de autoridades, el incumplimiento de los procedimientos administrativos o legales o la inexistencia de los mismos, la falta de certidumbre jurídica y de asistencia a los ciudadanos.

El Estado y los ciudadanos se deben comprometer, el primero a escuchar la participación de sus ciudadanos en la formulación de sus políticas públicas con el fin de cumplir sus propósitos, de generar un avance en la gestión pública y fortalecer la democracia; los segundos deben avanzar de manera eficaz y clara hacia el establecimiento de una verdadera política de participación ciudadana, deben exigir ser tomados en cuenta.

## **8. La educación cívico-tributaria**

Las sociedades civilizadas se construyeron y continúan construyéndose sobre dos pilares fundamentales: la participación de los ciudadanos y la cooperación de todos. Juntas crean el bien común. Sin embargo, la sociedad, padece los efectos de una descomposición ética y enfrenta una crisis de valores que no sólo no ha sido superada, sino que además, se ha visto agravada.

La manera más efectiva de mitigar de raíz esta problemática, es la educación, ya que por su contenido social, la educación es un anticipo de los datos de la experiencia vivida, para facilitar la adaptación del hombre al medio en que vive. Pero, la formación de las personas es mucho más amplia que sólo el aprendizaje de las habilidades académicas o familiares, va más allá de su persona, viene a la vida social, donde ejerce y sufre influencia, y su actuación como ciudadano es fundamental para lograr los cambios sociales deseados.

El lograr una formación adecuada es algo muy importante ya que hay tres problemas: la crisis social, la crisis del sistema de trabajo y la crisis ecológica que, al ser globales, requieren de soluciones del mismo tipo, planteando así la urgencia de una ética global. Por lo tanto, la educación no se debe limitar única y exclusivamente a impartir conocimientos, sino también a aprovechar y practicar los mismos, en función de formar en nosotros y en la sociedad valores de ética y responsabilidad que nos posibiliten para ser competitivos y encaminar nuestros actos hacia la resolución de las problemáticas antes enunciadas.

Las personas, las comunidades y la sociedad deben ser protagonistas de sus propias historias, deben aprender a escribirlas, a construir proyectos de vida, en la creencia de que la gestión democrática influye positivamente en la mejora de la calidad social, y aquí es donde la educación tiene un papel especialmente relevante, sin embargo, el espacio del aula no es el único en el que se construye y se aprende sobre ciudadanía. Es posible crear espacios alternativos donde se pueda investigar y producir conocimiento, y esto, influye positivamente en la construcción de ciudadanos más activos, reflexivos e independientes.

Las personas deben tomar conciencia de que son sujetos críticos y participativos del propio proceso educativo, que ellos mismos deben buscar mejorar su formación, ya que comprenden que la educación es una actividad que va conformando y estructurando la personalidad del educando, porque la educación se trata de un proceso social por el cual el ser humano como agente de su propio desarrollo, debe por sí o con la ayuda de otros, extraer y perfeccionar el mayor cúmulo de sus potencialidades; y a la vez, serán sujetos más exigentes en lo que respecta a sus derechos y obligaciones con el Estado.

Por tanto, resulta indispensable crear una educación tributaria, que debe ser capaz de interpretar los aspectos financieros de la recaudación y el gasto público, animando a los ciudadanos a comprender su deber de contribuir de manera conjunta en beneficio de toda la sociedad y, por otro lado, a ser conscientes de la importancia de su participación en el seguimiento de la aplicación de los fondos recaudados, con justicia, transparencia, honestidad y eficiencia, y de esa forma, reducir al mínimo el conflicto de relación entre el contribuyente y el Estado.

La educación fiscal requiere dos cosas, primero, lograr establecer una acción permanente y segundo, rediseñarla para que se reconozcan las necesidades de la población, porque así, podremos pensar en sus derechos y luego entonces en las exigencias tributarias.

Se debe considerar que el contribuyente no es un Registro Federal de Contribuyentes, es un individuo que conoce sus deudas y las administra en prioridad y, en la mayoría de los casos, la escasez supera a la moral. Mientras no se diseñe una política fiscal que tenga en cuenta que detrás de cada cédula fiscal existe una persona, se seguirán dictando reglas y normas tributarias que serán contrarias a la realidad del país, y es necesario que se reconozca la situación precaria, intelectual, moral y económica, en que se encuentra sumida la población mexicana.

La educación permite gestar una nueva ciudadanía, que contará con mejores elementos para mitigar las problemáticas sociales a las que deberá enfrentarse; aunque eso es suficiente por sí mismo, debemos recordar que la educación está íntimamente relacionada con el incremento del PIB y el desarrollo económico del país.

Por todo ello afirmamos que la educación es el camino para transformar la realidad social de nuestro país; en el ámbito tributario, los niños y jóvenes educados en la idea de ejercer verdaderamente sus derechos ciudadanos y también, en la de cumplir con sus obligaciones, podrían lograr, a través de la participación social, crear los elementos para conseguir la gestión democrática de los recursos públicos.

## **9. Gestión democrática de los recursos públicos**

La principal finalidad del poder público, en sus diferentes esferas, es promover el bien común, proporcionando los medios necesarios para que los ciudadanos puedan realizar sus aspiraciones y tener una vida digna. El Estado tiene que buscar los mecanismos para atender las demandas sociales y el instrumento apropiado para la gestión de sus recursos es el presupuesto público. Para supervisar la ejecución del presupuesto y satisfacer las demandas sociales, existe el control institucional, principalmente en lo que se refiere a ejercicio y control del gasto y combate a la corrupción, ejercido por órganos que tienen la competencia legal para fiscalizar la aplicación de los recursos públicos.

Una sociedad con corrupción generalizada y carente de procesos transparentes no aumentará su nivel económico, ni la participación ciudadana en el desarrollo y cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio, con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas, nos encontramos frente a un gobierno que propicia la arbitrariedad y la corrupción. Si por el contrario, cuando quien gobierna es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión, objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas es estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil, en el que le es difícil proliferar.

Dada la complejidad de las estructuras políticas y sociales de un país y el fenómeno de la corrupción, el control de la administración pública el combate a no debe limitarse al control institucional. Es fundamental que se produzca la participación de los ciudadanos y de la sociedad organizada en el control del gasto público, monitoreando de forma permanente las acciones del gobierno y exigiendo el uso adecuado de los recursos recaudados, ayudando de esta forma, primero, a definir las prioridades para el gasto público, y segundo, fiscalizando la aplicación de ese dinero, lo que garantiza la buena y adecuada disposición de los fondos públicos. El control social se trata de un importante mecanismo de prevención de corrupción y de fortalecimiento de la ciudadanía y puede ser ejercido por los ciudadanos, individualmente o de forma organizada.

Para lograr lo anterior, debemos acercar a la sociedad a los documentos reales, a los datos duros, para que mediante el ejercicio de su derecho de acceso a la información, pueda contribuir a la evaluación de programas y la imposición de sanciones, no se trata de que asumamos el riesgo de que los recursos no sean asignados y ejercidos dentro de las reglas y normas establecidas, sino de que, como ciudadanos, participemos en la elaboración del presupuesto, le demos seguimiento al uso de los recursos públicos, revisemos la cuenta pública y, en su caso, denunciemos los actos irregulares que descubramos, de esta manera, la rendición de cuentas, se puede convertir en un medio de control adicional en el uso de los recursos públicos, y así asegurar que se cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Ejercer el derecho a la información, en sus tres facetas (derecho a informar, a ser informado y a poder atraerse información) es un derecho básico de la ciudadanía y un pilar de la responsabilidad social. Se debe promover la participación activa en la toma de decisiones de los gobiernos y las legislaturas en los recursos públicos. El control no debe reducirse a una mera fiscalización burocrática. Los ciudadanos podemos presionar al gobierno para que exista transparencia en sus acciones, se pueda evaluar el desempeño de la administración, se corrijan las deficiencias en la ejecución del gasto y se lleve a cabo una verdadera rendición de cuentas por parte de las autoridades y los actores políticos.

La democracia presupone que la sociedad civil participe de manera efectiva desde la preparación hasta la ejecución del presupuesto público, para que esto suceda, es necesaria la implementación de una verdadera educación tributaria, a la cual espero este trabajo haya contribuido, ya que dicha educación, es un instrumento que puede permitir la creación de una nueva clase de ciudadanos, estas acciones permitirán, no sólo, mitigar las problemáticas actuales, sino avanzar en el ejercicio pleno de nuestros derechos y en el cumplimiento de nuestras obligaciones, y de esta forma podamos transformar nuestra realidad social.

## II. Propuestas

*«Muchas de las formulaciones que comento son provisionales. Y si no dudo en promoverlas, corriendo el riesgo de cometer errores, es porque prefiero ese riesgo a una actitud omisa o conveniente, tal vez más prudente, pero que tiende a mantener todo como está. Además, estoy siempre dispuesto a revisar mis puntos de vista. Si apenas sospechase que mi pensamiento podría llegar a convertirse en un dogma, renunciaría a enunciarlo. Obviamente ese peligro no existe. Puedo por tanto equivocarme, intentar acertar e intentar contribuir con mis aciertos y errores, a la comprensión de algunos problemas tan importantes como complejos, que exigen una respuesta urgente, la cual, difícilmente será dada por una única persona [...] exponer posturas, defenderlas y corregirlas debe ser entendido, por lo menos en mi caso, como un intento de ayudar a los demás».*

*Gullar Ferreira.<sup>234</sup>*

Todos los capítulos de esta tesis contienen conclusiones y propuestas, por esa razón, el apartado anterior parece una especie de resumen, en el que únicamente recapitulé sobre los puntos más importantes, las conclusiones y algunas propuestas, pero hay tres que merecen ser mencionadas por separado para profundizar un poco en ellas:

---

<sup>234</sup> FERREIRA, GULLAR, *Vanguarda e subdesenvolvimento: ensaios sobre arte*, 4ª Edición, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, Brasil, 2002, pág. 12. La traducción es mía, el texto original es el siguiente: *...muitas das formulações que cometo têm caráter provisório. E se não vacilo em avançá-las correndo o risco de errar é porque prefiro esse risco a uma atitude omissa ou conveniente, talvez mais sábia, mas que tende a manter tudo como está. Além do mais, estou sempre disposto a rever os meus pontos de vista. Se apenas suspeitasse de que meu pensamento poderia vir a tornar-se um dogma, desistiria de enunciá-lo. Obviamente esse perigo não existe. Posso portanto errar, tentar acertar, tentar contribuir com meus acertos e erros para a compreensão de alguns problemas tão importantes quanto complexos, que exigem resposta urgente, a qual difícilmente será dada por uma única pessoa. [...] Expor posições, defendê-las e corrigi-las deve ser entendido, no meu caso pelo menos, como uma tentativa de ajudar no mutirão.*

## **1. Crear nuevos sistemas para la evaluación de programas sociales**

La evaluación no es un fin en sí, y tampoco puede pensarse que es el medio idóneo para superar todos los problemas que surgen en la prestación de servicios sociales, pero sin duda, contribuye a aumentar la racionalidad en la toma de decisiones.

Por otra parte, el ámbito económico es diferente del social, las razones de la puesta en marcha de los proyectos no operan de la misma manera, normalmente la actividad privada es escasa en este campo, sin el afán de lucro presente, la evaluación y el manejo del proyecto se lleva a cabo como si fuera una inversión económica más, cuando en realidad se realiza muchas veces por altruismo y solidaridad, esto provoca que al evaluarse, por desconocimiento, la metodología que se aplica no es la adecuada al ámbito social.

Todos los análisis de evaluación actuales consideran solo dos esquemas, el análisis costo-beneficio por un lado, y por el otro, el análisis costo efectividad, lo que es necesario es combinar las dos, necesitamos saber al mismo tiempo si estamos beneficiando a toda la población objetivo, de la manera que lo requiere y si se logra con una utilización óptima de los recursos disponibles.

## **2. Redefinir las funciones de Secretaría de Desarrollo Social**

La falta de una clara comprensión de las funciones que debe cumplir cada uno de los actores de la política social ha sido causa de múltiples problemas. Durante mucho tiempo se ha impulsado programas que en su mayoría sólo son asistencialistas y no resuelven de forma definitiva la problemática social.

La SEDESOL requiere de la participación de otras Secretarías y sus respectivos desconcentrados y/o descentralizados para poder llevar a cabo sus funciones actuales, pero en la práctica no realiza las funciones que esperaríamos de ella; por esta razón creo que es conveniente plantearnos cuál es la función que debe desempeñar dicha Secretaría.

La función adecuada para ella es la de Administradora de los programas sociales. De esta forma su principal objetivo sería aumentar la eficiencia y la eficacia,

esto es, alcanzar los objetivos buscados con una óptima utilización de los recursos disponibles, mientras los programas serían responsabilidad de las otras Secretarías, para que la SEDSOL únicamente se dedique a la evaluación y a partir de ellas pueda decidir cuáles deben continuar y cuáles no, los aumentos y disminuciones en las asignaciones, así como las modificaciones y adecuaciones que deben de hacer.

Adicionalmente le competería determinar cuáles son los problemas que se deben atender y cuáles son los grupos que requieren una atención prioritaria y expresar esto de forma concreta en la asignación de recursos para el cumplimiento de tales objetivos. Así, las evaluaciones practicadas por la SEDESOL permitiría aprender de la experiencia, racionalizando la toma de decisiones, porque, entre otras razones, el aumento de eficiencia de los programas sociales puede contribuir a facilitar la satisfacción de otras necesidades que el Estado debe contemplar.

### **3. Impulsar un nuevo programa de educación cívico-tributaria**

En los dos puntos anteriores se reflexiona sobre las funciones existentes en la política social, haciendo caso omiso de la población objetivo, que en general, es un mero destinatario de la política social. Sin embargo, es posible, y además necesario, que se constituya como un grupo de presión que influya sobre las decisiones, o sea consultada respecto a las prioridades a establecer entre diferentes proyectos que la afectan, o entre diversos objetivos de un mismo proyecto.

Además, es necesaria la participación activa de la sociedad en la fiscalización de la cuenta pública para lograr una verdadera rendición de cuentas, pero para que esto de resultados es necesario rediseñar un nuevo programa de civismo fiscal, de la manera que se explicó en las páginas 286 a 291.

Y así, mediante la ejecución de programas sociales, el control de los mismos al interior de los mismos y el control social ejercido por la propia población objetivo del programa podemos obtener mejores resultados, además, recordemos que la actuación del Estado incide sobre la del contribuyente, así que si se trabaja adecuadamente se puede lograr crear un círculo virtuoso en el que los contribuyentes entiendan que sus contribuciones ayudarán a abatir las problemáticas sociales.





## Fuentes consultadas

### 1. Bibliográficas

- ARISTÓTELES, *Política*, Editorial Jorge A. Mestas, España, 2012, 320 págs.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO, *Derecho Fiscal*, 20ª Edición, Editorial Themis, Colección Textos Universitarios, México D.F., 2010, 590 págs.
- BOOF, LEONARDO, *Ethos mundial*, Editora Sextante, Rio de Janeiro, Brasil, 2000, y  
BOOF, LEONARDO, *Ética y Moral: La búsqueda de los fundamentos*, Editorial Sal Terrae, Bilbao, España, 2004, 131 págs.
- CARPISO MCGREGOR, JORGE y VILLANUEVA, ERNESTO, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, Serie Doctrina Jurídica, N° 64, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, 271 págs.
- CHÁVEZ PRESA, JORGE, *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000, 336 págs.
- CIFEUNTES PÉREZ, LUIS MARÍA, *La reconstrucción del sujeto ético*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Director José Miguel Marinas, Madrid, España, 2013, 698 págs.
- CIANCIARDO, JUAN, *Razón jurídica y razón moral: estudios sobre la valoración ética en el derecho*, Editorial Porrúa, México D.F., 2012, 149 págs.
- CORTINA, ADELA, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2003, 250 págs.
- DAWKINS, RICHARD, *El capellán del diablo. Reflexiones sobre la esperanza, la mentira, la ciencia y el amor*, Editorial Gedisa, Colección Libertad y cambio N° 38, Barcelona, España, 2003, 352 págs.
- \_\_\_\_\_, *El relojero ciego*, Editorial Labor, Barcelona, España, 2004, 366 págs.

- DEWEY, JOHN, *La reconstrucción de la filosofía*, Editorial Planeta-Agostini, México, 1993, 220 págs.
- DOMINGO GARCÍA, BELAUNDE SALDÍAS, *El derecho presupuestario en el Perú*, Luis Alfredo Ediciones S.R.L., Lima, Perú, 1998, 208 págs.
- DOMMANGET, MAURICE, *Les grands socialistes et l'éducation: de Platon á Lénine*, Librairie Armand Colin, Francia, 1970, 469 págs.
- ENGELS, FEDERICO, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, 13ª edición, Editorial Fundamentos, España, 1996, 225 págs.
- FASIANI, MAURO, *Principii di scienza delle Finanze*, 2ª Edición, Primo volumen, G. Giappichelli Editore, Torino, Italia, 1951, 383 págs.
- FAYA VIESCA, JACINTO, *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México, 1981, 413 págs.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, IJ-UNAM, México, 2012, 652 págs.
- FIX-FIERRO, HÉCTOR, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos N° 95, IJ-UNAM, México, D.F., 2006, 126 págs.
- FUSTEL DE COULANGES, NUME DENYS, *La ciudad antigua: estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, traducción de Alberto Fano, 9ª edición, Editorial EDAF, México D.F., 2006, 387 págs.
- GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO, *Esquema de la Constitución Peruana. Una exposición panorámica de nuestra Constitución. Sus antecedentes. Sus tópicos. Sus problemas de aplicación*, Justo Valenzuela Ediciones, Perú, 1992, 227 págs.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, "Ética y Derecho", en *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, FCE-UNAM, 1997, 734 págs.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Filosofía del Derecho*, 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, 537 págs.
- \_\_\_\_\_, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 1964, 200 págs.

- GEIGER, THEODOR, *Moral y derecho: Polémica con Uppsala*, trad. Ernesto Garzón Valdés, Editorial Alfa, México, 1982, 198 págs.
- GIULIANI FONROUGE, CARLOS MARÍA, *Derecho financiero*, Volumen I, 10ª Edición, Fondo Editorial de Derecho y Economía, La Ley, Bs. As., Argentina, 2011, 958 págs.
- GAMEZ RODEZNO, GUSTAVO ADOLFO, *Análisis a los mecanismos administrativos, fiscales y normativos del estado, frente a las posibles situaciones de fraude de ley, nacional e internacional en materia tributaria*, Monografía, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Jurídicas, San Salvador, El Salvador, 2001, 126 págs.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ALEJANDRO, *Sobre la crisis del trabajo y la mutación del sistema en su búsqueda de la acumulación sin tregua. Incidencia de los nuevos determinismos socioeconómicos en el escenario laboral*, Grupo Andaluz de Estudios Sociales, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, España, 2006, 28 págs.
- FERREIRA, GULLAR, *Vanguardia e subdesarrollo: ensaios sobre arte*, 4ª Edición, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, Brasil, 2002, 300 págs.
- GUZMÁN VALDIVIA, ISAAC, *Reflexiones sobre la administración*, Editorial Reverte, Barcelona, España, 1961, 151 págs.
- HART, HERBERT LIONEL ADOLPHUS, *The concept of Law*, trad. G. R. Carrió, 2ª Edición, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., Argentina, 1995, 332, págs.
- HICKS, ÚRSULA KATHLEEN, *Public Finance*, traducción de Luis Villar Palasi, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1960, 349 págs.
- HIGUERA UDÍAS, GONZALO, *Ética Fiscal*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España 1982, 181 págs.
- HOBBS, THOMAS, *Leviatán, o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Editorial Losada, Bs. As., Argentina, 2003, 569 pág.
- JIMÉNEZ MOLES, MARÍA ISABEL, *La nueva ciencia y filosofía del derecho. Análisis metodológico, filosófico y metafísico sobre una teoría integracionista del*

- derecho*, Colección Argumentos, N° 69, Editorial Fontamara, México, 2007, 258 págs.
- KELSEN, HANS, *Teoría pura del derecho*, 2ª Edición, UNAM, México, 1979, 358 págs.
- KHALIL, GIBRAN, *Dichos Espirituales*, Editorial Humanitas S.L., Barcelona, España, 1990, 88 págs.
- LANGE, OSKAR, *Ensayos sobre planificación económica*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1977, 174 págs.
- LARROYO, FRANCISCO, *Sistema e historia de las doctrinas filosóficas*, Porrúa, México, 1968, 799 págs.
- LAUN, RUDOLF FRANZ ANTON VON, *Derecho y moral*, Conferencia magistral pronunciada el día 10 de noviembre de 1924, al tomar posesión de la rectoría de la Universidad de Hamburgo, Traducción de Juan José Bremer, primera edición en español, UNAM, 1959, reimpreso por Editorial Fontamara, Colección Derecho y Sociedad N° 102, México, 2013, 56 págs.
- LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE, *Apuntes de ética y de derecho público*, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, Colección Obra Temática de VLT, México D.F., 2012, 77 págs.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO, *El Derecho a la Información*, Serie G: Estudios Doctrinales N° 85, Editor Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, 278 págs.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y FIERRO, ANA ELENA, *El ciclo de uso de los recursos públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, 522 págs.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO y MERINO, MAURICIO, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Centro de Investigación y Docencias Económicas, UNAM, México, 2009, págs. 1-28.
- MABARAK CERECEDO, DORICELA, *Derecho Fiscal Aplicado, Estudio específico de los impuestos*, Ed. McGraw Hill e Interamericana Editores, México D.F., 2008, 440 págs.

- MAQUIAVELO, NICOLÁS, *El príncipe*, Editorial Porrúa, México D.F., 2002, 131 págs.
- MADRID, MIGUEL DE LA, “Artículo 26 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Tomo I, 20ª Edición, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, 660, págs.
- MÁRQUEZ, DANIEL, “Educación básica”, en *Instituciones Sociales en el Constitucionalismo Contemporáneo*, Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego coords., 2ª Edición, Serie Doctrina Jurídica N° 581, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, 392 págs.
- MARSHALL, T.H. Y BOTTOMORE, TOM, *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1998, 149 págs.
- MERINO, MAURICIO, *La participación ciudadana en la democracia*, 4ª Edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 4, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001, 58 págs.
- MERINO, MAURICIO, *Transparencia: libros, autores e ideas*, Coord. Mauricio Merino, IFAI – CIDE, México D.F., 2005, 96 págs.
- MIJANGOS BORJA, MARÍA DE LA LUZ, “Conceptos generales de Derecho Financiero”, en *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero*, Coord. Dolores Beatriz Chapo y Bonifaz, Instituto de investigaciones jurídicas, serie A Fuentes, b) textos y estudios legislativos, N° 108, McGraw Hill – IIJ, UNAM, México, 1997, 243 págs.
- MÚGICA HERZOG, ENRIQUE, *Itinerario hacia la libertad*, Editorial Plaza & Janés, Biografías y Memorias, España, 1986, 256 págs.
- MURAKAMI, HARUKI, *De qué hablo cuando hablo de correr*, Colección Andanzas, Tusquets Editores, España, 2011, 144 págs.
- MYRDAL, GUNNARD, *El Estado del futuro*, 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México-Bs. As., 1987, 295 págs.
- NITTI, FRANCESCO SAVERIO, *Principi di scienza delle finanze*, Seconda Edizione, Luigi Pierro Editore, Italia, 1905, 874 págs.

- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, Serie Doctrina Jurídica, N° 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, 522 págs.
- OKUN, ARTHUR M., *Igualdad y eficiencia: la gran disyuntiva*, Editorial Sudamericana, Colección Sociedad Industrial, Bs. As., Argentina, 1975, 170 págs.
- OLVERA, ALBERTO J., *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, 55 págs.
- PASIN, JOÃO BOSCO COELHO, *Derecho tributario y ética: (la moral de la justa imposición)*, Editorial Heliasta, Bs.As., Argentina, 2010, 272 págs.
- PERRY, ANNE, *Bethlehem Road*, Traducción de Cristina Alonso, Editorial Debolsillo, Plaza & Janés Editores, Barcelona, España, 1990, 239 págs.
- PRADIER-FODÉRÉ, PAUL, *Principes généraux de droit, de politique et de législation*, Guillaumin et Cie., Paris, 1869, 608 págs.
- PUGLIESE, MARIO, *Instituciones de Derecho Financiero*, Fondo de cultura Económica, México D.F., 1939, 382 págs.
- RAWLS, JOHN, *Teoría de la Justicia*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, 549 págs.
- RETKHKIMAN, BENJAMÍN, *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977, 360 págs.
- RIPERT, GEORGE, *La règle morale dans les obligations civiles*, 10ª Edición, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, Francia, 1949, 421 págs.
- ROUSSEAU, JEAN JAQUES, *Del contrato social: o los principios del derecho político*, Alianza Editorial, Colección El libro de bolsillo, Ciencias Sociales, Sociología, Madrid, España, 2003, 239 págs.

- ROUX, DOMINIQUE, *Los premios Nobel de Economía*, traducción de María Luisa Gómez de Pablos y Eva Rosa Muñío Isac, Colección 'Economía Actual', Ediciones AKAL, Madrid, España, 2006, 432 págs.
- SANTOS, MILTON, *Por uma outra globalização: Do pensamento único à Consciência Universal*, 6ª Edición, Editorial Record, Rio de Janeiro, Brasil, 2001, 174 págs.
- SCHELER, MAX, *Ética: nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*, Traducción de Hilario rodriguez Sanz, Caparrós Editores, Madrid, España, 2001, 758 págs.
- TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO, *Introducción analítica al estudio del Derecho*, Editorial Themis, México D.F., 2008, 436 págs.
- TIPKE, KLAUS, *Moral tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, Traducción de Pedro M. Herrera Molina, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2002, 146 págs.
- TOMAS, SANTO, *Summa theologica*, "Cuestión 103. Sobre el gobierno del mundo en general", Traducción de Damián Byrne, O.P., Maestro General de la Orden de Predicadores, Edición dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas en España, 4ª Edición, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 2001, 1026 págs.
- VANNI, ICILIO, *Filosofía del Derecho*, trad. Rafael Urbano, Librería Beltrán, Madrid, España, 1941, 366 págs.
- VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA, *Derecho fiscal*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México D.F., 2010, 796 págs.
- VILLORO TORANZO, MIGUEL, *Introducción al estudio del Derecho*, 20ª Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 2007, 506 págs.
- WITKER, JORGE, *Curso de derecho económico*, Serie J. Enseñanza y material didáctico, N° 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, 600 págs.



## 2. Hemerográficas

- ALARCÓN GARCÍA, GLORIA Y PABLOS ESCOBAR, LAURA DE, “La conciencia fiscal y el fraude fiscal. Factores que influyen en la tolerancia ante el fraude”, *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 07-02, Universidad Complutense de Madrid, 2007, Madrid, España, 45 págs.
- ALLINGHAM, MICHAEL G. Y SANDMO, AGNAR, “Income tax evasion: a theoretical analysis” (Original Research Article), *Journal of Public Economics*, Volume 1, Issues 3–4, Editorial Elsevier, Noviembre 1972, págs. 281-400.
- ALVAREZ GARCIA, SANTIAGO Y HERRERA MOLINA, PEDRO M., COORDINADORES, “Ética Fiscal”, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, N° 10-04, IEF, 2004, Madrid, España, 134 págs.
- ANTEQUERA, GERMÁN Y FLORENSA, MARCELO, “Determinantes en la moral tributaria en la provincia de Buenos Aires”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XLIII Reunión Anual, Noviembre 2008, Asociación Argentina de Economía Política, Bs.As., Argentina, 16 págs.
- ARAGÓN, FERNANDO M., Y CASAS, CARLOS, “Capacidades técnicas y gasto local: el caso de las municipalidades peruanas”, *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 7, N° 1, Junio 2009, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 89-112.
- AZAR, KARINA; GERSTENBLÜTH, MARIANA Y ROSSI, MÁXIMO, “Moral Fiscal en el cono sur”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía*, N° 02/08, Febrero de 2008, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 30 págs.
- BARRO, ROBERT J., “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2, Mayo de 1991, págs. 407-443.
- BEDOYA, ANDREA Y VÁSCONEZ BYRON, “Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador”, *Revista Fiscalidad*, N° 5, Segundo semestre 2010, Servicio de Rentas Internas, Quito, Ecuador, págs. 91-134.

- BAHL, ROY, "Los pilares de la descentralización fiscal", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 7, N° 1, Junio 2009, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 9-40.
- BUSTO VARGAS, JORGE DEL, "Ética tributaria: El impuesto", *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, Vol. N° 29, Diciembre 1995, Instituto Peruano de Derecho Tributario, San Isidro, Perú, págs. 27-56.
- CAMPS, VICTORIA, "El sentido del civismo", en *Civismo: les claves de la convivencia*, Monográfico N° 6, Barcelona Metròpolis Mediterrània, Barcelona, España, 2005, págs. 15-21.
- CANO, GABRIELA, "Declaración de los derechos de la mujer y ciudadana", traducción de Pilar Vallés, en *Iztapalapa*, Vol. 1, Número. 19, UAM, México, 1990, pág. 77 - 82
- CARRASCO VICUÑA, CARLOS MARX, "La ciudadanía fiscal", *Revista Fiscalidad*, N° 5, Segundo semestre 2010, SRI, Quito, Ecuador, págs. 11-68.
- CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA, "Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico", en *Revista de Derecho Público*, N° 80-81, Madrid, España, 1980,
- CENDEJAS JÁUREGUI, MARIANA, "El derecho a la información. Delimitación conceptual", *Derecho Comparado de la Información*, Numero 15, Enero-Junio, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México,
- CONT, WALTER; HANCEVIC, PEDRO Y NAVAJAS, FERNANDO, "Efectos macroeconómicos y de bienestar de la inversión pública en infraestructura en cinco países latinoamericanos", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 6, N° 1, Junio 2008, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 9-24.
- DAVIS, KINGSLEY Y MOORE, WILBERT E., "Some Principles of Stratification", en *American Sociological Review*, Vol. 10, N° 2, 1944, Annual Meeting Papers, EE.UU., págs. 242-249.

- DÍAZ VELÁZQUEZ, EDUARDO, "El estudio sociopolítico de la ciudadanía: fundamentos teóricos", *Intersticios, Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Volumen 3, N° 9, España, 2009.
- FAGUET, JEAN-PAUL, "Mejorando la educación y la salud de los pobres: descentralización y reformas de política en Colombia", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 7, N° 1, Junio 2009, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 73-88.
- FELD, LARS P.; FREY, BRUNO S. Y TORGLER, BENNO, "Rewarding honest taxpayers?", *Revista Fiscalidad*, N° 5, Segundo semestre 2010, Servicio de Rentas Internas, Quito, Ecuador, págs. 69-90.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, SILVIA TANNIA, "El desarrollo de la educación jurídica ambiental para contribuir a la mitigación de la actual problemática del medio ambiente", *Iuris Tantum*, Año XXVI, Número 22, Tercera época, Investigaciones y Estudios Superiores, S.C., Universidad Anáhuac Norte, 2011, págs. 47-60.
- GALLEGOS, ENRIQUE G., "Del sujeto abstracto al ciudadano: apertura y clausura de la ciudadanía en la modernidad", *Polis*, Vol. 7, N° 2, México, 2011.
- GIARRIZZO, VICTORIA Y SIVORI, JUAN SEBASTIÁN, "La inconsistencia de la moral tributaria en Argentina: el caso de los moralistas evasores", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Revista Pecunia N° 10, 2010, Bs. As. Argentina, págs. 95-124.
- LEDESMA URIBE, JOSÉ DE JESÚS, "Urgencia de los Valores en la educación jurídica", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXIII, N° 259, Enero-Junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 240-258.
- LLOREDO ALIX, LUIS M., "*The struggle for Law* como imperativo ético y político. Glosas a Rudolf Von Jhering", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 15, 2012, España, págs. 231-258.
- LÓPEZ-PABLOS, RODRIGO, "Inconsistencia de la moral tributaria: un modelo fenomenológico de mecanismos culturales", *Departamento de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de la Matanza, Noviembre 2010, San Justo, Bs. As., Argentina, 4 págs.

- MACHICADO SALAS, CARLOS GUSTAVO, "Efectos macroeconómicos y de bienestar de la inversión pública en infraestructura en cinco países latinoamericanos", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 6, N° 1, Junio 2008, CAF, Caracas, Venezuela, págs. 9-24.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, JORGE Y GÓMEZ REINO, JUAN LUIS, "El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 7, N° 1, Junio 2009, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 41-72.
- MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO, "Globalización: Retos de cara al futuro", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 50-51, Primer Semestre de 2006, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, España, págs. 51-83.
- PINEDA S., JOSÉ G, "Determinantes del papel de la educación en el crecimiento: análisis multivariado", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 4, N° 1, Julio 2006, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 9-38.
- SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO, "El desarrollo actual del Derecho financiero en España", *Crónica Tributaria*, N° 78, 1996, Segundo trimestre, págs. 181-189.
- SANGUINETTI, PABLO Y BIANCHI, EDUARDO, "Liberalización comercial, pobreza y distribución del ingreso en América Latina", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 3, N° 2, Diciembre 2005, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 9-68.
- SAVEDOFF, WILLIAM D., "Implementación, diseño, presupuesto y monitoreo en política social", *Perspectivas. Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 5, N° 2, Diciembre 2007, Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela, págs. 9-40.
- TALE, CAMILO, "Moral y derecho positivo (Comparación y relaciones)", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 14, 2011, España, pág. 61-109.

TORGLER, BENNO, "To evade taxes or not to evade: that is the question" (Original Research Article), *The Journal of Socio-Economics*, Volume 32, Issue 3, Editorial Elsevier, páginas 233-360, Julio 2003, págs. 283-302.

\_\_\_\_\_, "La moral tributaria en América Latina", *Revista IR del AFIP*, N° 2, Instituto de Administración Federal de Ingresos Públicos, páginas 233-360, Octubre 2007, págs. 8-31.

\_\_\_\_\_, "Tax Morale in Latin America", en *Public Choice*, Vol. 122, No. 1/2, Editorial Springer, EE.UU., Enero de 2005,

VALERO, MARY THAIS; RAMÍREZ DE EGÁÑEZ, T. Y MORENO BRICEÑO, FIDEL, "Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente" (Tax Culture and Ethics in the Taxpayer), *Daena: International Journal of Good Conscience*, Vol. 5, N° 1, Octubre 2009 - Marzo 2010, Spenta University, México, págs. 58-73.

VELA, ALBERTO, "Una reflexión sobre la moral tributaria", *Abogado Corporativo*, N° 23, Mayo - Junio 2011, Dofiscal Editores, México D.F., págs. 6-12.

VILLANUEVA, ERNESTO, "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", *Derecho Comparado de la Información*, N° 1, Enero-Junio, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Universidad Iberoamericana-Universidad de Occidente, México D.F.,

### **3. Manuales y documentos Públicos**

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría de Inversiones Físicas: 12-0-09100-04-0067*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Proyecto Carretero Durango-Mazatlán, en los Estados de Durango y Sinaloa, [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0067\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0067_a.pdf)

\_\_\_\_\_, *Presentación de la ASF a la Cámara de Diputados*, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/292760/951372/file/Modulo9a.pdf>

\_\_\_\_\_, *Diagnostico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado*, México, Julio de 2013, [www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

\_\_\_\_\_, “¿Qué es la Cuenta Pública?”, *Acerca de la ASF, Preguntas frecuentes*, [www.asf.gob.mx/Section/84\\_Preguntas\\_Frecuentes](http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes)

CÁMARA DE DIPUTADOS, Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2014: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index2.html>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, CONEVAL, 2012, México D.F., 246 págs.

\_\_\_\_\_, “Resultados de Pobreza a Nivel Nacional y por Entidad Federativa 2008-2010” <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Desarrollo Equitativo. Algunas sugerencias para la acción*, Santiago de Chile, 1988

GOBIERNO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS, *La reforma al artículo sexto constitucional se agotó, es tiempo de un nuevo cambio legislativo que otorgue mayores facultades al IFAI: Lujambio*, Comunicado de Prensa IFAI/116/12.

\_\_\_\_\_, *La transparencia y la participación social, fundamentales para erradicar el autoritarismo*, Comunicado de Prensa IFAI/117/12.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Boletín de prensa 95/14*, [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/pibol.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/pibol.pdf)

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, *Glosario de Términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación en la administración pública*, INDETEC, 2005, México D.F., 121 págs.

MINISTÉRIO DE FAZENDA, ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, “Educação fiscal no contexto social”, *Programa Nacional de Educação Fiscal*, Série Educação Fiscal, Caderno 1, 4ª Ed., ESAF, Brasília, Brasil, 2009, 52 págs.

\_\_\_\_\_, “Relação Estado-Sociedade”, *Programa Nacional de Educação Fiscal*, Série Educação Fiscal, Caderno 2, 4ª Ed., ESAF, Brasília, Brasil, 2009, 52 págs.

\_\_\_\_\_, “Função social dos tributos”, *Programa Nacional de Educação Fiscal*, Série Educação Fiscal, Caderno 3, 4ª Ed., ESAF, Brasília, Brasil, 2009, 60 págs.

\_\_\_\_\_, “Gestão democrática e controle social dos recursos públicos”, *Programa Nacional de Educação Fiscal*, Série Educação Fiscal, Caderno 4, 4ª Ed., ESAF, Brasília, Brasil, 2009, 72 págs.

PORTAL M., JUAN MANUEL, *Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Presentación de la Cuenta Pública*, Auditoria Superior de la Federación, México D.F., 08 de Mayo de 2014. [www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Cuenta\\_Publica\\_2014.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Cuenta_Publica_2014.pdf)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Estructura programática 2014*, [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_ppef2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_ppef2014.pdf)

\_\_\_\_\_, *Manual sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2009.

\_\_\_\_\_, *Nota metodología sobre el modelo sintético de información del desempeño*, [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSD.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSD.pdf)

\_\_\_\_\_, *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, [www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21\\_pbr\\_sed.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/21_pbr_sed.pdf)

\_\_\_\_\_, *Presupuesto ciudadano 2012*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Resultados de evaluaciones relevantes al Sistema de Evaluaciones del Desempeño*, Observatorio del Gasto, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#Dippbr>

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Libro Blanco 08. Solución Integral para el Desarrollo de la Administración Tributaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México, D.F., 2006.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, “Manual del Instructor”, *Programa De Civismo Fiscal*, México D.F., 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inconstitucionalidad del impuesto sustitutivo del crédito al salario*, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, N° 10, SCJN-IIJ UNAM, México D.F., 2006,

#### **4. Fuentes en internet**

AGUSTÍN, SAN, *La ciudad de Dios*, Libro vigésimo segundo. El cielo, fin de la ciudad de dios, Capítulo XXX. De la eterna felicidad y bienaventuranza. <http://efrueda.com/wp-content/uploads/2011/12/L-a-ciudad-de-Dios.pdf>

ALARCÓN GARCÍA, GLORIA; QUIÑONES VIDAL, ELENA; SÁNCHEZ MECA, JULIO Y PEÑARANDA ORTEGA, MARÍA, “Conciencia y fiscalidad en las mujeres españolas”, *III Congreso de Economía Feminista*, Centro de Formación Feminista Carmen de Burgos, Instituto Andaluz de la Mujer, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2009. [http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/Gloria\\_Alarcon.pdf](http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/Gloria_Alarcon.pdf)

AYALA, DOVAL, MARÍA RAQUEL, *Construcción de la ciudadanía fiscal como base de la gobernabilidad democrática*, 44ª Asamblea General del CIAT, 2009, [http://webdms.ciat.org/action.php?kt\\_path\\_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4886](http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=4886)



BOLTNIVIK, JULIO, "Economía Moral", *La Jornada*, [www.julioboltvinik.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=92](http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=92)

CAF BANCO DE DESARROLLO Y UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, "II Seminario internacional "Perspectivas para el desarrollo" Finanzas públicas y desarrollo en América Latina" <http://www.up.edu.pe/carrera/economia/Paginas/NOT/Detalle.aspx?IdElemento=45>

CALIXTRO ARCOS, VIRIDIANA, *Ponencia representativa de la región de Costa Chica Guerrero*, VIII Parlamento Infantil del Estado de Guerrero, <http://congresogro.gob.mx/files/parlamento%20infantil/08.DISCURSO-Viridiana-Calixtro-Arcos.pdf>

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS, 45° Asamblea General, "La Moral Tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria" e-book disponible en la biblioteca "Jorge Eduardo Corradine" del CIAT: [http://www.ciat.org/biblioteca/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=3082](http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/doc_num.php?explnum_id=3082)

\_\_\_\_\_, 45° Asamblea General, "La Moral Tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria", presentaciones y ponencias disponibles en internet: <http://www.ciat.org/index.php/es/cooperacion-internacional/actividades-internacionales/conferencias-tecnicas/ponencias.html?start=4>

CICERO, M. TULLIUS, *De Legibus*, G. de Plinval, Georges de Plinval, Proyecto Perseus, [www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:2007.01.0030](http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:2007.01.0030)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, INTERNATIONAL TAX COMPACT, CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS, DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA DE URUGUAY, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS Y CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES, "Taller: Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina" disponible en: <http://www.taxcompact.net/documents/seminar-montevideo2/>

CUMMINGS, RONALD G., *et al.*, *Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence*, 2005, [www.yale.edu/leitner/resources/docs/botswana.pdf](http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/botswana.pdf)

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789, Francia, 1789,  
[www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf)

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, CRISTINA, *Palabras de la Presidenta de la Nación, en el acto de entrega de viviendas en el Partido de Avellaneda, provincia de Bs. As.*, <http://www.casarosada.gov.ar/component/content/article/3093>

GONZÁLEZ AMADOR, ROBERTO, *La crisis en EU cuestiona la idea de que el mercado se autorregula*, en *La Jornada*, 14 de abril de 2008, [www.jornada.unam.mx/2008/04/14/index.php?section=economia&article=024n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2008/04/14/index.php?section=economia&article=024n1eco)

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, *Mesa de Trabajo N° 7.- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas*, en “Foro de consulta popular hacia la Primera Comisión Nacional Hacendaria”, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/282.htm>

JOFRÉ M., GERARDO, “En busca de un monto óptimo de gasto social”, en *Estudios Públicos*, Revista de Políticas Públicas, N° 18, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1985, [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1499\\_985/rev18\\_jofre.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1499_985/rev18_jofre.pdf)

JUAN XXIII, *Carta encíclica Pacem in Terris, Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, disponible en la siguiente página web: [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_xxiii/encyclicals/documents/hf\\_j-xiii\\_enc\\_11041963\\_pacem\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xiii_enc_11041963_pacem_sp.html)

LOCKE, JOHN, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Capítulo VIII: Del comienzo de las sociedades políticas, párrafos 95 y 97, disponible en: <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Pensamiento/>

LÓPEZ ZAFRA, JUAN MANUEL, *De la convexidad de la función de utilidad. Aportaciones de von Neumann y Morgenstern al concepto de utilidad en economía*. Universidad Pontificia Comillas, ASEPUMA (Asociación Española de Profesores Universitarios de Matemáticas para la Economía y la Empresa), XI Jornadas, Oviedo, España, 2003, disponible en: <http://www.uv.es/asepuma/XI/39.pdf>

OCDE, "SBO Network on Performance and Results", *V Reunión Anual Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results*, Octubre, 2008.  
[www.oecd.org/dataoecd/21/14/42188165.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/42188165.pdf)

PORTAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA, *Presupuestos participativos*, disponible en:  
[www.economiasolidaria.org/taxonomy/term/123](http://www.economiasolidaria.org/taxonomy/term/123)

PRICEWATERHOUSECOOPERS ENDOWMENT FOR THE STUDY OF TRANSPARENCY AND SUSTAINABILITY, *The Opacity Index*, Enero 2001, [www.stern.nyu.edu/~adamodar/pdfiles/articles/opacity.pdf](http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pdfiles/articles/opacity.pdf)

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Resultados de la Encuesta 2013 para México*,  
<http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=mexico>

WILSON, THOMAS WOODROW, *The study of Administration*, Political Science Qly, 1887,  
[https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2011/pdf/FP\\_PS18.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/2011/pdf/FP_PS18.pdf)

WORLD VALUES SURVEY, *Modelo de encuesta para la ola de tiempo 2010-2012*,  
[http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_136/files/WVS\\_2010-2014\\_Questionnaire\\_v2012-06.pdf](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_136/files/WVS_2010-2014_Questionnaire_v2012-06.pdf)

## **5. Normatividad**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

LEY DE PLANEACIÓN

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012

REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Tesis 1a. CXLV/2009, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Pág. 2712, Tesis Aislada (Constitucional), Número de IUS: 166422

Tesis: I.4o.C.64 C, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIX, Febrero, 2004, Pág. 1125 Tesis Aislada (Civil), N° de IUS: 182108

LEY N° 28056, *Ley Marco del Presupuesto Participativo*, Perú, 2003.



# **Anexo 1**

Contratos DICONSA



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

Ayuda en línea

Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/1217/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL VERACRUZ
Procedimiento de contratación ▶	INVITACION A TRES PERSONAS
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	ORTEGA BARRADAS Y UNIFORMES S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	17/06/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICIÓN DE PLAYERAS Y GORRAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DEL PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL PROGRAMA "CRUZADA NACIONAL SIN HAMBRE DE DICONSA, S.A. DE C.V. SUCURSAL VERACRUZ.
Monto del contrato ▶	\$724.005,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$724.005,00
Fecha de inicio del contrato ▶	17/06/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	15/07/2013
Documento del Contrato ▶	N/A

Regresar



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal





Información de DICONSA
  Todo el Gobierno Federal
 [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ► 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

Detalle del Contrato

Número de Contrato ►	A/1054/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ►	GERENCIA DE SUCURSAL SUR
Procedimiento de contratación ►	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ►	GRAFICAS ALGU S.A DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ►	14/05/2013
Objeto de contrato ►	ADQUISICIÓN DE GORRAS, PLAYERAS, PENDONES, LONAS, CARTULINAS Y VINILES PARA LA CRUZADA NACIONAL SIN HAMBRE DE LA SUCURSAL SUR, MORELOS Y TLAXCALA
Monto del contrato ►	\$129.979,62
Tipo de Moneda ►	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$129.979,62
Fecha de inicio del contrato ►	14/05/2013
Fecha de terminación del contrato ►	14/06/2013
Documento del Contrato ►	N/A

[Regresar](#)





# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal





Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

#### Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/1268/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL TAMAULIPAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	COMERCIALIZADORA DE PROMOCIONES EMPRESARIALES S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	17/06/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICION DE PLAYERAS Y GORRAS ALUSIVAS PARA LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE PARA SUCURSAL TAMALIPAS
Monto del contrato ▶	\$60.900,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$60.900,00
Fecha de inicio del contrato ▶	17/07/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	31/07/2013
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

Ayuda en línea

Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/1321/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL NORTE
Procedimiento de contratación ▶	INVITACION A TRES PERSONAS
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	COMERCIALIZADORA DE PROMOSIONES EMPRESARIALES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	16/07/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICION DE PLAYERAS Y GORRAS ALUSIVO A LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE - SUC. NORTE.
Monto del contrato ▶	\$411.950,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$411.950,00
Fecha de inicio del contrato ▶	16/07/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	15/10/2013
Documento del Contrato ▶	N/A

Regresar



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/1541/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL BAJÍO
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	MARIA PATRICIA DE GUADALUPE GUZMAN CAMPUZANO
Fecha de celebración del contrato ▶	05/09/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICION DE MATERIAL DE EMPAQUE PARA EL PROGRAMA "SIN HAMBRE"
Monto del contrato ▶	\$55.520,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$55.520,00
Fecha de inicio del contrato ▶	05/09/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	13/09/2013
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

Ayuda en línea

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	A/1077/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	DIRECCIÓN GENERAL
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	BRENDA EMIRET HERNANDEZ MEDINA
Fecha de celebración del contrato ▶	02/05/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICION DE PROMOCIONALES ALUSIVOS A LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE
Monto del contrato ▶	\$188.875,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$188.875,00
Fecha de inicio del contrato ▶	02/05/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	11/05/2013
Documento del Contrato ▶	N/A

Regresar



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/950/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL METROPOLITANA
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	ANDROS OMAR ESPITIA ORTEGA
Fecha de celebración del contrato ▶	29/04/2013
Objeto de contrato ▶	ADQUISICIÓN DE PLAYERAS Y GORRAS CAMPAÑA "CRUZADA NACIONAL SIN HAMBRE"
Monto del contrato ▶	\$185.100,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$185.100,00
Fecha de inicio del contrato ▶	29/04/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	31/07/2013
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal





Información de DICONSA
  Todo el Gobierno Federal
 [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
SIGLAS: **DICONSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	A/889/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL CENTRO
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	MARIO ALBERTO CID ESCOBEDO
Fecha de celebración del contrato ▶	04/04/2013
Objeto de contrato ▶	ROTULACION E IMPRESO PARA CRUZADA SIN HAMBRE
Monto del contrato ▶	\$110.730,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$110.730,00
Fecha de inicio del contrato ▶	04/04/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	30/04/2013
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de DICONSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

DICONSA, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Desarrollo Social**  
 SIGLAS: **DICONSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 06/05/2014

[Ayuda en línea](#)

Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	A/1091/2013
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE SUCURSAL HIDALGO
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	LIZETTE LOPEZ HERRADA
Fecha de celebración del contrato ▶	20/05/2013
Objeto de contrato ▶	ADQ. DE 865 GORRAS DE GABARDINA Y PLAYERAS TIPO POLO BORDADOS "SIN HAMBRE", "DICONSA", "SEDESOL DICONSA" Y "NOS MOVEMOS POR UN MÉXICO SIN HAMBRE"
Monto del contrato ▶	\$117.821,65
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$117.821,65
Fecha de inicio del contrato ▶	20/05/2013
Fecha de terminación del contrato ▶	15/06/2013
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)

# **Anexo 2**

Contratos Estudios Churubusco-Azteca





Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/AD/002/OPOR TUNIDADES/2013	ASOCIACIÓN PERIODISTICA SINTESIS, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE INSECCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	11200	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/008/OPOR TUNIDADES/2013	UNOMEX, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE INSECCIÓN EN REVISTA, PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	13922.07	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/010/OPOR TUNIDADES/2013	LA CRONICA DIARIA, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE INSECCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	8000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/012/SEDES OL2/2013	MARIA TERESA DUARTE ANAYA	05/06/2013	SERVICIO DE ASISTENTE DE EDICIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	13500	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/013/SEDES OL3/2013	CANDY HAYDEE ZUÑIGA CURIEL	21/11/2013	SERVICIO DE ASISTENTE ADMINISTRATIVO, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	13637	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/014/OPOR TUNIDADES/2013	COMUNICACIÓN COLECTIVA DE HIDALGO S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE DOS INSECCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	8600.6	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/015/OPOR TUNIDADES/2013	GRC COMUNICACIONES, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE SPOT EN RADIO PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	134400	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/016/OPOR TUNIDADES/2013	MANUEL LOPEZ PORTILLO	05/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE DE PRODUCCIÓN SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	14000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/018/LICON SA/2013	RAFAEL PINEDA GOMEZ	01/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE ADMINISTRATIVO PROYECTO: SEDESOL "LICONSA", CAMPAÑA: PROGRAMAS SOCIALES, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	10000	01/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/018/SEDES OL/2013	UNOMEX, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE INSECCIÓN EN REVISTA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	13922.07	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/019/LICON SA/2013	RAFAEL PINEDA GOMEZ	01/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE ADMINISTRATIVO PROYECTO: SEDESOL "LICONSA", CAMPAÑA: PROGRAMAS SOCIALES, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	10000	01/03/2013	31/12/2013
SPOTS/AD/019/SEDES OL/2013	NOÉ BERNABÉ GONZÁLEZ GARCÍA	05/03/2013	2 SERVICIO DE ASISTENTE DE PRODUCCIÓN SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	16784	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/001/DICO NSA/2013	TELEvisa, S.A DE C.V	01/04/2013	SERVICIO DE SPOT EN TELEVISIÓN, PROYECTO: SEDESOL "DICONSA", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	4961142	01/04/2013	30/04/2013
SPOTS/OS/001/OPOR TUNIDADES/2013	AMH PUBLIMEDIOS, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE INSECCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	165571.46	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/001/SEDES OL/2013	THE MATES CONTENTS, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE SPOTS DE TV DE 60 SEG. Y UN SPOTS DE RADIO DE 60 SEG., PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE "EXPLICACIÓN"	6200000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/001/SEDES OL2/2013	DISEÑOS PUBLICITARIO NUEVO MUNDO, S.A DE C.V	05/06/2013	SERVICIO DE PROGRAMAS SOCIALES: SEGURO DE VIDA PARA JEFAFAS DE FAMILIA Y PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES EN CONTEXTO CRUZADAS SIN HAMBRE	5444137.93	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/001/SEDES OL3/2013	SILVIA CORRES TOSCANO	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA, ELABORACIÓN, REVISIÓN, CORRECCIÓN Y PLANTEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL SOBRE EL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS COMO COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	4468273.2	21/11/2013	31/12/2013

Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/OS/002/DICO NSA/2013	COORDINACIÓN MEXICANA DE RADIODIFUSIÓN, S. A DE C.V	01/04/2013	SERVICIO DE SPOT DE RADIO. PROYECTO: SEDESOL "DICONSA", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	775800	01/04/2013	30/04/2013
SPOTS/OS/002/SEDES OL/2013	JOSÉ JAVIER MALDONADO GANDARA	05/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE DE PRODUCCIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE "EXPLICACIÓN"	210060	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/002/SEDES OL2/2013	BALAM PRODUCTIONS, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE RECOPIACIÓN DE RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES, LOGROS Y AVANCES. PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	3746432.8	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/002/SEDES OL3/2013	COMUNICACIÓN Y ASESORIA POLIT BUREAU, S DE R.L DE C.V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA. ELABORACIÓN, REVISIÓN, CORRECCIÓN Y PLANEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO TEMPORAL PARA EL DESARROLLO DE COMUNIDADES DE ALTA MARGINACIÓN, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	2844827.59	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/003/DICO NSA/2013	ITZAM NA IMPACTO PUBLICITARIO, S. A DE C. V	01/04/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA PROYECTO: SEDESOL "DICONSA", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	80000	01/04/2013	30/04/2013
SPOTS/OS/003/OPORTUNIDADES/2013	MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	250461	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/003/SEDES OL/2013	BOSAT, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN DE 1 SPOT DE TV DE 30 SEG. DE UN SPOT DE RADIO DE 30 SEG. PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE "EXPLICACIÓN"	5267096	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/003/SEDES OL2/2013	SANZHI IMAGEN Y MARKETING, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE PREPRODUCCIÓN, PRODUCCIÓN Y POSTPRODUCCIÓN DE PIEZAS DE COMUNICACIÓN PARA CINEMINUTO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	48742566.8	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/003/SEDES OL3/2013	COMUNICACIÓN Y ASESORIA POLIT BUREAU, S DE R.L DE C.V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA, ELABORACIÓN, REVISIÓN, CORRECCIÓN Y PLANEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, FACTOR DETERMINANTE PARA EL ÉXITO, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	739327.24	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/004/OPORTUNIDADES/2013	MILENIO DIARIO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	23720	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/004/SEDES OL/2013	JOSÉ GUADALUPE FLORES RAMÍREZ	05/03/2013	SERVICIO DE VERSIONES ESTENOGRÁFICAS PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE "EXPLICACIÓN"	42308	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/004/SEDES OL2/2013	DISEÑOS PUBLICITARIOS ABBYSS, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE PLANEAMIENTO CONCEPTUAL, ADAPTACIÓN DE PROPUUESTAS PARA GRAFICOS Y COMPLEMENTARIOS PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	2155173.4	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/004/SEDES OL3/2013	COMUNICACIÓN Y ASESORIA POLIT BUREAU, S DE R.L DE C.V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA, ELABORACIÓN, REVISIÓN, CORRECCIÓN Y PLANEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL SOBRE LA MODELOS NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y MEJORA DEL INGRESO PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES DENTRO DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	1675980.72	21/11/2013	31/12/2013

Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/OS/005/OPOR TUNIDADES/2013	EL UNIVERSAL COMPAÑIA PERIODISTICA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	49572	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/005/SEDES OL/2013	R&R PUBLICIDAD COMERCIALIZADORA DE MEDIOS, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA Y PRODUCCIÓN EN LINEA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE " EXPLICACIÓN "	421976.5	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/005/SEDES OL2/2013	DIORAMA MULTIMEDIA, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE PREPRODUCCIÓN, PRODUCCIÓN Y POSTPRODUCCIÓN DE PIEZAS DE COMUNICACIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y COMPLEMENTARIOS PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	1199000	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/005/SEDES OL3/2013	COMUNICACIÓN Y ASESORIA POLIT BUREAU, S DE R.L DE C.V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA, ELABORACIÓN, REVISIÓN, CORRECCIÓN Y PLANTEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL SOBRE SEDESOL FRENTE A LOS DESASTRES NATURALES COMO COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	4338620.69	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/006/OPOR TUNIDADES/2013	COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN REVISTA, PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	75600	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/006/SEDES OL/2013	ENLACE DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS, S. C	05/03/2013	SERVICIO DE PROPUESTA CREATIVA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE " EXPLICACIÓN "	299999	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/006/SEDES OL2/2013	DE LA RIVA INVESTIGACIÓN ESTRATEGICA, S. C	05/06/2013	SERVICIO DE ESTUDIO DE AMBITO SOCIAL PARA LOGRAR SU CAMBIO, ACEPTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE DIVERSOS PROGRAMAS SOCIALES DE GOBIERNO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	2766568.93	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/006/SEDES OL3/2013	BOSAT, S. A DE C. V	21/11/2013	SERVICIO DE LEVANTAMIENTO DE IMAGEN PRODUCCIÓN Y EDICIÓN OFF LINEA DE LAS VERSIONES PARA T.V., CONVIVENCIA 30 SEG. Y CONVOCATORIA 30 SEGUNDOS, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	4310344.83	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/007/OPOR TUNIDADES/2013	EDITORIAL NOROESTE, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	20592	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/007/SEDES OL/2013	DIORAMA MULTIMEDIA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE " EXPLICACIÓN "	1200000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/007/SEDES OL2/2013	CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, S. C	05/06/2013	SERVICIO DE PLANEAMIENTO CONCEPTUAL, A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	1500000	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/007/SEDES OL3/2013	LIMÓN PUBLICISTAS, S. A DE C. V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCION EJECUTIVA, ELABORACION, REVISION, CORRECCION Y PLANTEAMIENTO CREATIVO Y CONCEPTUAL QUE FUNDAMENTE LA INVESTIGACION DE CAMPO SOBRE LOS AVANCES DE PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS DE SEDESOL, EN EL MARCO DE LA "CRUZADA CONTRA EL HAMBRE". PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	6605200	21/11/2013	31/12/2013

Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/OS/008/SEDES OL/2013	GOOGLE OPERACIONES DE MEXICO, S DE R.L DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE BANNER EL LA PAGINA GOOGLE PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE " EXPLICACIÓN"	549992.61	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/008/SEDES OL2/2013	ITZAMINA IMPACTO PUBLICITARIO, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	317989.84	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/008/SEDES OL3/2013	JOSÉ LUIS QUEZADA YAKINVIL	11/07/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	42000	11/07/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/009/OPOR TUNIDADES/2013	MAC EDICIONES Y PUBLICACIONES, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE UNA INSERCIÓN EN PRENSA Y UNA INSERCIÓN EN REVISTA, PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	85000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/009/SEDES OL/2013	RADIO AMERICA DE MÉXICO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE RADIO, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	601950	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/009/SEDES OL3/2013	GRAFICOS LITOGRAFIA COMERCIAL, S. A DE C. V	21/11/2013	SERVICIO DE LEVANTAMIENTO DE IMAGEN, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	432493.26	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/010/SEDES OL/2013	AGENCIA DIGITAL, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE 25 SPOTS EN TELEVISIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	1293103.45	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/010/SEDES OL2/2013	MARIO DE JESÚS CABALLERO CRUZ	05/06/2013	SERVICIO DE DISEÑO DE CAMPAÑA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	30000	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/010/SEDES OL3/2013	BUBBLEHEAD PRODUCTIONS, S. DE R.L DE C.V	21/11/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	1724137.93	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/011/OPOR TUNIDADES/2013	MEDIOS Y PROYECTOS CIUDADANOS, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN PRENSA PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	54400	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/011/SEDES OL/2013	GRUPO RADIO TRECE NACIONAL, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE SPOT DE RADIO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	285000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/011/SEDES OL2/2013	JUAN BOSCO HUMBERTO AROCHI CUEVA	05/06/2013	SERVICIO DE POSTPRODUCCIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	44581	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/011/SEDES OL3/2013	JMW PRODUCCIONES Y SERVICIOS, S. C	21/11/2013	SERVICIO DE ELABORACIÓN, COORDINACIÓN DE PLAN DE MEDIOS, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	500000	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/012/OPOR TUNIDADES/2013	RADIORAMA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN EN RADIO PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	908258	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/012/SEDES OL/2013	MEDIOS Y PROYECTOS CIUDADANOS, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN REVISTA EMEEQUIS PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	54400	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/012/SEDES OL3/2013	FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS, S. A DE C. V	21/11/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE CAMPAÑA, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA CONTRA EL HAMBRE	25000	21/11/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/013/OPOR TUNIDADES/2013	CHAVERO RADIO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN EN RADIO PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	183500	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/013/SEDES OL/2013	DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE 2 INSERCCIONES DE PRENSA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	204289.92	05/03/2013	31/12/2013

Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/OS/013/SEDES OL2/2013	MARIA DE LOS ANGELES HUERTERO JIMENEZ	05/06/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE PROYECTO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	78000	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/014/SEDES OL/2013	PRODIGYMSN DE MEXICO, S DE R.L DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN DE BANNER EN INTERNET PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	616000.01	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/014/SEDES OL2/2013	SUMINISTROS Y EQUIPAMIENTO TECNICO ESPECIALIZADO SIETE, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE PROYECTO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	92400	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/015/SEDES OL/2013	YAHOO DE MÉXICO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN BANNER DE INTERNET PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	50000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/015/SEDES OL2/2013	GARANTIA EMPRESARIAL, S. A	05/06/2013	SERVICIO DE ELABORACIÓN DE ESTRATEGIA DE MEDIOS PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	1800000	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/016/SEDES OL/2013	L.R.H.G INFORMATIVO, S. A DE C. V	05/03/2013	2.SERVICIOS DE 1/4 DE PLANA EN INSERCIÓN DE Prensa PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	64155	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/016/SEDES OL2/2013	ITZAMNA IMPACTO PUBLICITARIO, S. A DE C. V	05/06/2013	CORRECCIÓN DE COLOR, REGRABACIÓN Y MEZCLA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	137113	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/017/OPOR TUNIDADES/2013	CIA PERIODISTICA DEL SOL DE MÉXICO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN Prensa PROYECTO: SEDESOL "OPORTUNIDADES", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	25000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/017/SEDES OL/2013	OPERADORA MEXICANA DE TELEVISIÓN, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE SPOTS EN TELEVISIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	431034.48	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/017/SEDES OL2/2013	JFS MARKET STUDIES, S. A DE C. V	05/06/2013	SERVICIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTO CREATIVO DEL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS CON APOYO DE DICONSA, S. A DE C. V EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DENOMINADO CRUZADA CONTRA EL HAMBRE PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	595203.37	05/06/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/020/LICON SA/2013	COMERCIALIZADORA DE SERVICIOS IMAGEN, S.A DE C. V	01/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE SPOTS EN RADIO, PROYECTO: SEDESOL " LICONSA", CAMPAÑA: PROGRAMAS SOCIALES, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	205000	01/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/020/SEDES OL/2013	MARIA ALEJANDRA CASTILLO REYES	05/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE DE PRODUCCIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	25000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/021/SEDES OL/2013	TELEFORMULA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE SPOTS EN TELEVISIÓN PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	504000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/022/SEDES OL/2013	COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN REVISTA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	75600	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/023/SEDES OL/2013	AGAVIS DIGITAL S. C	05/03/2013	SERVICIO DE COMPRA DE ESPACIOS PUBLICITARIOS EN FACEBOOK, COORDINACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE ESPACIOS PUBLICITARIOS EN MEDIOS DIGITALES PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	329114	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/024/SEDES OL/2013	GRUPO RADIO ALEGRÍA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE SPOT DE RADIO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	285000	05/03/2013	31/12/2013

Número de Contrato	Nombre de la Persona a que se Asignó el Contrato	Fecha de Celebración del Contrato	Objeto de Contrato	Monto del Contrato	Fecha de Inicio del Contrato	Fecha de Terminación del Contrato
SPOTS/OS/025/SEDES OL/2013	FABRICACIÓN Y COMUNICACIÓN DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS, S.A DE C.V	05/03/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE CAMPAÑA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	40000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/026/SEDES OL/2013	EDICIONES DEL NORTE, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE 2 INSERCCIONES DE PRENSA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	131040	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/027/SEDES OL/2013	MAC EDICIONES Y PUBLICACIONES, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN REVISTA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	60000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/028/SEDES OL/2013	MARIO DE JESÚS CABALLERO CRUZ	05/03/2013	SERVICIO DE DISEÑO DE CAMPAÑA, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	30000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/029/SEDES OL/2013	IMM INTERNET MEDIA MEXICO, S DE R.L DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN EN REDES SOCIALES EN TWITTER, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	150000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/030/SEDES OL/2013	CADENA RADIODIFUSORA MEXICANA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE SPOT DE RADIO PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	809430	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/031/SEDES OL/2013	PUNTOS CARDINALES CAZA, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE COORDINACIÓN DE CAMPAÑA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	46200	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/032/SEDES OL/2013	MANUEL LOPEZ PORTILLO RAMOS	05/03/2013	SERVICIO DE ASISTENTE DE PRODUCCIÓN 2 PROYECTO:SEDESOL, VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	30000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/033/SEDES OL/2013	MILENIO DIARIO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN DE PRENSA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	180480	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/034/SEDES OL/2013	EL UNIVERSAL COMPAÑÍA PERIODISTICA NACIONAL, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE 2 INSECCIONES DE PRENSA PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	99144	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/035/SEDES OL/2013	IMAGEN SOLUCIONES INTEGRALES, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE TRANSMISIÓN DE 11 SPOTS EN TV. EN XHRAE-TV CADENA 3, CANAL 28 DEL 1 AL 24 DE ABRIL DEL 2013, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	603448.28	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/036/SEDES OL/2013	PERIODICO EXCELSIÓR, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN DE 2 CUARTOS DE PLANA A COLOR EN EL PERIÓDICO "EXCELSIÓN", LOS DÍAS 8 Y 24 DE ABRIL DEL 2013, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	58700	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/037/SEDES OL/2013	CIA PERIODISTICA DEL SOL DE MÉXICO, S. A DE C. V	05/03/2013	SERVICIO DE INSERCIÓN DE 2 CUARTOS DE PLANA A COLOR EN EL PERIÓDICO "EL SOL DE MÉXICO", LOS DÍAS 5 Y 8 DE ABRIL DEL 2013, PROYECTO: SEDESOL, VERSIÓN CRUZADA SIN HAMBRE	50000	05/03/2013	31/12/2013
SPOTS/OS/068/PDC/2013	ROBERTO LOPEZ MARQUEZ	27/02/2013	SERVICIO DE PRODUCCIÓN EJECUTIVA PROYECTO:SEDESOL "DICONSA", VERSIÓN: CRUZADA SIN HAMBRE	100000	27/02/2013	10/12/2013

# **Anexo 3**

Contratos Progreso





# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA01116010
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	25/06/2010
Objeto de contrato ▶	ACUARELA PALETA DE CARTON (12 PASTILLAS) Y PINCEL NO TOXICAS (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$5.466,75
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$5.466,75
Fecha de inicio del contrato ▶	25/06/2010
Fecha de terminación del contrato ▶	05/07/2010
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA02116010
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	25/06/2010
Objeto de contrato ▶	BARRA DE PLASTILINA DE 180 GRS NO TOXICA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$30.805,65
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$30.805,65
Fecha de inicio del contrato ▶	25/06/2010
Fecha de terminación del contrato ▶	05/07/2010
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-2290-11
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	31/08/2011
Objeto de contrato ▶	ACUARELA PALETA DE CARTÓN CON 12 PASTILLAS Y PINCEL, NO TOXICAS (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$3.656.872,96
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$3.656.872,96
Fecha de inicio del contrato ▶	31/08/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	08/09/2011
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal





Información de IEPSA
  Todo el Gobierno Federal
 [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA213011
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	15/08/2011
Objeto de contrato ▶	ACUARELA PALETA DE CARTÓN CON 12 PASTILLAS Y PINCEL, NO TOXICAS (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$3.241.849,50
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$3.241.849,50
Fecha de inicio del contrato ▶	15/08/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	18/08/2011
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**  
 SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
 SIGLAS: **IEPSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

#### Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	PBA229011
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	31/08/2011
Objeto de contrato ▶	ACUARELA PALETA DE CARTÓN CON 12 PASTILLAS Y PINCEL, NO TOXICAS (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$3.656.872,96
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$3.656.872,96
Fecha de inicio del contrato ▶	31/08/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	08/09/2011
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**  
 SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
 SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-2152-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	09/08/2012
Objeto de contrato ▶	CUADERNO PROFESIONAL DE RAYA DE 100 HOJAS DE PAPEL BOND (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$2.378.395,07
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$2.378.395,07
Fecha de inicio del contrato ▶	09/08/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	17/08/2012
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA1204-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	16/05/2012
Objeto de contrato ▶	CUADERNO FORMA ITALIANA ENGRAPADO BLANCO DE 50 HOJAS DE PAPEL BOND (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$1.743.937,64
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$1.743.937,64
Fecha de inicio del contrato ▶	16/05/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	25/05/2012
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

 Buscar

Información de IEPSA
  Todo el Gobierno Federal
 [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-1831-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	ABASTECEDORA ARAGONESA, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	09/07/2012
Objeto de contrato ▶	GOMA BLANCA PARA BORRAR LAPIZ, NO TOXICO (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$36.088,47
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$36.088,47
Fecha de inicio del contrato ▶	09/07/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	20/07/2012
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)





# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ► 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ►	PBA-2146-11
Unidad administrativa que celebró el contrato ►	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ►	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ►	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ►	16/08/2011
Objeto de contrato ►	DICCIONARIO ESCOLAR BÁSICO NIVEL SECUNDARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ►	\$457.466,00
Tipo de Moneda ►	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$457.466,00
Fecha de inicio del contrato ►	16/08/2011
Fecha de terminación del contrato ►	18/08/2011
Documento del Contrato ►	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal


 Buscar

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-2297-11
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	01/09/2011
Objeto de contrato ▶	DICCIONARIO ESCOLAR BÁSICO NIVEL SECUNDARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$520.678,76
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$520.678,76
Fecha de inicio del contrato ▶	01/09/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	08/09/2011
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal





Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

#### Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	PBA-1808-11
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	11/07/2011
Objeto de contrato ▶	TRANSPORTADOR DE PLASTICO TRANSPARENTE RIGIDO (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$6.988.541,60
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$6.988.541,60
Fecha de inicio del contrato ▶	11/07/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	21/07/2011
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA290911
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	GRUPO PAPELERO GUTIERREZ, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	28/10/2011
Objeto de contrato ▶	BOLIGRAFO PUNTO MEDIANO DE TINTA ROJA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$83.842,00
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$83.842,00
Fecha de inicio del contrato ▶	28/10/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	03/11/2011
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-2168-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	10/08/2012
Objeto de contrato ▶	DICCIONARIO ESCOLAR BÁSICO NIVEL PRIMARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$348.681,28
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$348.681,28
Fecha de inicio del contrato ▶	10/08/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	17/08/2012
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA1565-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	14/06/2012
Objeto de contrato ▶	DICCIONARIO ESCOLAR BÁSICO NIVEL PRIMARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$295.596,52
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$295.596,52
Fecha de inicio del contrato ▶	14/06/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	27/06/2012
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**  
 SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
 SIGLAS: **IEPSA**

### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

#### Detalle del Contrato

Número de Contrato ▶	PBA1205-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	16/05/2012
Objeto de contrato ▶	DICCIONARIO ESCOLAR BASICO NIVEL SECUNDARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$201.477,72
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$201.477,72
Fecha de inicio del contrato ▶	16/05/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	25/05/2012
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA3096-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	ART-COMERC COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	05/11/2012
Objeto de contrato ▶	TIJERAS ESCOLARES DE PUNTA ROMA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$1.253.466,62
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$1.253.466,62
Fecha de inicio del contrato ▶	05/11/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	09/11/2012
Documento del Contrato ▶	N/A





# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

### IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

#### XIII. CONTRATACIONES

Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-1923-11
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	HORCASITAS EDITORES, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	21/07/2011
Objeto de contrato ▶	DICCIONARIO ESCOLAR BASICO NIVEL SECUNDARIA (1 PIEZA)
Monto del contrato ▶	\$1.060.226,68
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$1.060.226,68
Fecha de inicio del contrato ▶	21/07/2011
Fecha de terminación del contrato ▶	27/07/2011
Documento del Contrato ▶	N/A



# Portal de Obligaciones de Transparencia



## Consulta la Información del Gobierno Federal

 Buscar

Información de IEPSA  Todo el Gobierno Federal [Búsqueda por Fracción \(Tema\)](#)

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejercido
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
- XIII Contrataciones
- XIV Marco Normativo
- XV Informes
- XVI Participación Ciudadana
- XVII Información Relevante

**IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V.**

SECTOR PRESUPUESTAL: **Educación Pública**  
SIGLAS: **IEPSA**

**XIII. CONTRATACIONES** Última fecha de actualización ▶ 08/04/2014

[Ayuda en línea](#)

**Detalle del Contrato**

Número de Contrato ▶	PBA-2326-12
Unidad administrativa que celebró el contrato ▶	GERENCIA DE OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Procedimiento de contratación ▶	ADJUDICACION DIRECTA
Nombre de la persona física o denominación o razón social de la persona moral a que se asignó el contrato ▶	ABASTECEDORA ARAGONESA, S.A. DE C.V.
Fecha de celebración del contrato ▶	03/09/2012
Objeto de contrato ▶	BOLSA DE 32,5 X 23 CM DE MATERIAL POLIETILENO ALTA RESISTENCIA.
Monto del contrato ▶	\$8.064.677,10
Tipo de Moneda ▶	PESOS
	Tipo de cambio de referencia: \$1,00 Monto en Pesos: \$8.064.677,10
Fecha de inicio del contrato ▶	03/09/2012
Fecha de terminación del contrato ▶	03/09/2012
Documento del Contrato ▶	N/A

[Regresar](#)