

## LA PERSPECTIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ADMINISTRACIÓN

Hortencia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ<sup>1</sup>

### SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Finanzas modernas.* IV. *Aspectos de la actividad financiera.* V. *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* VI. *Marco jurídico.* VII. *La descentralización.* VIII. *Propuesta.* IX. *Conclusiones.* X. *Fuentes de información.*

### RESUMEN

El presente estudio de las finanzas públicas, pretende destacar la propuesta de reforma para la descentralización administrativa federal en el ámbito territorial o si se quiere decir, en la ocupación física de una nueva distribución de la administración central administrativa.

Con la creación de diferentes estructuras del Estado que permitan trasladarse a otras regiones, a fin de que se tenga una participación directa de la población y una apertura del Estado que permita mejorar la calidad de vida de la sociedad; y en consecuencia, se pueda generar la redistribución del empleo.

Provocar la reforma administrativa para saber si se puede generar la redistribución de las Secretarías de Estado que ofrezcan a la población iguales oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, todo esto, en completa independencia de los poderes públicos y ajenos a influencias partidistas.

### PALABRAS CLAVE

Finanzas públicas. Descentralización administrativa. Empleo.

### ABSTRACT

The present study of the public finances, it tries to emphasize the proposal of reform for the federal administrative decentralization in the territorial scope or if it is meant, in the physical occupation of a new distribution of the central administrative administration

With the creation of different structures of the State that allow to be transferred to other regions, in order to have a direct participation of the population and an opening of the State that allows to improve the quality of life of the society; And consequently, the redistribution of employment can be generated.

To provoke the administrative reform to know if it is possible to generate the redistribution of the Secretaries of State that offer to the population equal opportunities of growth and economic development, all this, in complete independence of the public powers and foreign to partisan influences.

### KEY WORDS

Public finances. Decentralization administrative. Job.

---

<sup>1</sup> Académica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Se ha dicho que, desde que surge la vida en sociedad, surge también el imperativo de atender las necesidades de orden colectivo, las cuales para ser satisfechas requieren de recursos, no por alguien en particular, sino por la colaboración de todos los miembros de esa colectividad; y así, forjar mayor desarrollo social.

En México se han tratado de explorar nuevas alternativas de crecimiento y desarrollo económico; sin embargo, esa situación no ha resultado sencilla, en virtud de que el avance social y tecnológico de la población ha sido el parámetro que ha generado ciertos cambios, tanto a nivel nacional como internacional.

La evolución financiera y administrativa en el país debe ayudar y acelerar los cambios económicos; para lo cual se requiere que se promuevan y se siga un proceso de desarrollo económico colectivo eficiente.

Ahora bien, el presente estudio de las finanzas públicas en México pretende destacar la propuesta de reforma para la descentralización administrativa federal en el ámbito territorial o, si se quiere decir, en la ocupación física de una nueva distribución de la administración central administrativa; con la creación de diferentes estructuras del Estado que permitan trasladarse a otras regiones, a fin de que se tenga una participación directa de la población y una apertura del Estado, que permita mejorar la calidad de vida de la sociedad; y en consecuencia, se pueda generar la redistribución del empleo.

En este contexto, cómo llegar a cumplir los objetivos de una verdadera descentralización administrativa central y lograr disminuir la pobreza, el desempleo y la marginación, es decir, cómo generar empleo y desarrollo; y en consecuencia, el cambio social que implique un replanteamiento estructural e histórico para igualar las oportunidades sociales, políticas y económicas en la población.

Vale la pena decir, que no es posible provocar esa reforma, sin antes conocer las fortalezas y debilidades del actual sistema de las finanzas públicas, tanto a nivel administrativo como fiscal y presupuestal; en virtud de que se considera que desde estas perspectivas, se puede llegar a saber si de forma eficiente y eficaz la redistribución de las Secretarías de Estado ofrecen a la población iguales oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, todo esto, en completa independencia de los poderes públicos y ajenos a influencias partidistas.

Esto es, llegar a conocer si existe disposición del Estado de implementar los mecanismos institucionales y legales adecuados para garantizar que los recursos públicos que se obtengan, se gasten y se distribuyan de la mejor manera.

## **II. ANTECEDENTES**

Es importante partir de los antecedentes históricos de las finanzas públicas, toda vez que, estas toman el enfoque de cada teoría que surgió en la época clásica (teoría sociológica,

política y financiera); así como, la neoclásica (teoría de los impuestos), y el avance que se ha tenido, a fin de establecer cómo se consideran hoy en día las finanzas públicas modernas.

En este sentido, se presentan varias teorías de las finanzas públicas, que se describen de la siguiente manera:

### 1. *La escuela sociológica de las finanzas*

Sostiene que el Estado representa, en realidad, el resultado de la asunción del poder por un grupo seleccionado de hombres (élite), el que al adquirir fuerza suficiente se adueña del gobierno estatal y lo explota no en beneficio de los gobernados, sino en beneficio propio, extrayendo del pueblo los recursos necesarios para satisfacer sus intereses o caprichos; los servicios públicos no son bienes económicos que benefician al pueblo, sino una simple pantalla para engañar a los ciudadanos<sup>2</sup>.

Se observa que, esta teoría sociológica y política de las finanzas públicas, se presentó en 1890 con Wilfredo Pareto<sup>3</sup>; sin embargo, el transcurso del tiempo no ha impedido que se aplique actualmente en la sociedad mexicana.

### 2. *Teoría sociológica y política*

El alemán Richard Musgrave, al explicar el fenómeno financiero, deriva su teoría de la Ley de Wagner (tesis Musgrave-Wagner); esta estipulaba que el crecimiento del Estado en las sociedades contemporáneas se debía a la reestructuración de la economía y de la sociedad, producto del desarrollo industrial y urbano que genera una creciente demanda de bienes y servicios públicos que se solventa mediante gasto público.

Señala que el elemento común de las teorías sociológica y política es la negación de la asimilación del fenómeno financiero a un problema de valor y también de la aceptación de las decisiones presupuestarias a un común denominador con las decisiones individuales sobre consumos.

Asimismo, describe lo que es la actividad financiera en su esencia y no la de determinar cuáles son los caminos a seguir, a fin de lograr una óptima asignación de los recursos según las apreciaciones individuales.

Es a partir de 1939 que establece su teoría de economía pública, la cual se origina de la premisa en cuanto a que la actividad gubernamental en materia económica debe estar dividida en tres funciones: la primera en la estabilidad de indicadores macroeconómicos

---

<sup>2</sup> Cfr. Borkenau Pareto, Franz, New York, John Wiley & Sons, 1936, p. 18.

<sup>3</sup> Es un economista italiano, que realizó un estudio sobre la riqueza y la pobreza. El análisis de Pareto es una técnica que separa los "pocos vitales" de los "muchos triviales". Una Gráfica Pareto es utilizada para separar gráficamente los aspectos significativos de un problema desde los triviales de manera que un equipo sepa dónde dirigir sus esfuerzos para mejorar. Cfr. Mandelbrot, Benoit. *The (mis) behavior of market: a fractal view of risk, ruin, and reward*, Nueva York, Editor Richard L. Hudson, 2004, Basic Books.

(inflación y desempleo), la segunda en la redistribución equitativa de la renta, y finalmente, la asignación eficiente de recursos. Al hacer esta distinción entre las responsabilidades del gobierno, se reduce el ámbito de investigación sobre la asignación de impuestos<sup>4</sup>.

De esta teoría, se observa que en la actualidad existe gran influencia, en virtud de que esos indicadores se han presentado en la economía del país, de tal forma que existe una fuerte inflación, y qué decir del desempleo, que se ha incrementado considerablemente.

### 3. *Teoría financiera*

Por lo que corresponde a la teoría financiera de Benvenuto Griziotti, el fenómeno financiero es la actividad del Estado tendiente a repartir la carga presupuestaria entre categorías, clases y generaciones de contribuyentes.

Para este autor, la decisión del Estado que determina sus gastos es previa a la elección de los recursos e independiente de estos; los fines del Estado son limitados, lo que restringe también el monto total de los gastos públicos frente a una abundancia relativa de recursos a los que puede acudir; y el poder que aquel puede ejercer sobre los individuos, excluye la negociación que caracteriza a la economía de mercado (por ello, las finanzas públicas constituyen un fenómeno esencialmente político y no económico)<sup>5</sup>.

La acción del Estado, como sujeto activo de la actividad financiera, es motivada por las fuerzas políticas y se realiza con sometimiento a normas jurídicas; estas determinan la actividad financiera y expresan, a su vez, las decisiones políticas y económicas tomadas por el Estado; las elecciones de los instrumentos financieros adecuados en cada caso para lograr los fines deben ajustarse a determinadas técnicas operativas.

Ahora bien, la evolución de las finanzas públicas en la teoría neoclásica registra dos corrientes importantes desde el punto de vista de los impuestos; por un lado la anglosajona con Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, y por el otro, la escandinava-italiana con Knut Wicksell, Lindhal y Pareto.

#### A) *Teoría anglosajona*

Para Marshall, el campo de las finanzas públicas se reduce a los temas relacionados con la distorsión de los precios que generan los impuestos en una economía competitiva de equilibrio parcial.

Marshall proporcionó una teoría positiva para estudiar los efectos de los impuestos sobre los cambios en los precios relativos y en la producción, en condiciones de equilibrio parcial; pero, en los años cincuenta del siglo pasado, el modelo Marshall se extiende al equilibrio general, con una teoría fiscal normativa, basada en el enfoque utilitarista de

---

<sup>4</sup> Cfr. Musgrave, Richard, *Teoría de la hacienda pública*, trad. de José María Lozano Irueste, Madrid, Aguilar Ediciones, 1969, p. 36.

<sup>5</sup> Cfr. Griziotti, Benvenuto, *Principios de política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2ª. ed., trad. de Enrique R. Mata, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1958.

Pigou, para analizar los temas relacionados con la distribución de la carga fiscal entre los individuos<sup>6</sup>.

Por lo que, las finanzas tradicionales se presentan cuando el gobierno financia el gasto aumentando impuestos, la población los paga disminuyendo el consumo; pero cuando se emite deuda pública para financiar el gasto, los individuos tienden a ignorar que tarde o temprano tal aumento en el gasto deberá pagarse con los impuestos y en consecuencia no hacen ningún esfuerzo por reducir el consumo.

Es decir, el aumento en el gasto público es financiado por los particulares mediante la adquisición de la deuda pública, pero estos fondos en vez de ser ahorrados mediante la disminución del consumo, se retiran del ahorro destinado a la inversión productiva, disminuyendo la acumulación de capital.

#### B) *Teoría escandinava-italiana*

En el enfoque de Knut Wicksell se ubica el proceso financiero en la teoría del valor, a través de la aprobación parlamentaria del presupuesto de gastos y recursos. Destaca el carácter político de este proceso, sin por ello negar su identificación con el problema del valor.

Wicksell comprende que la justicia en la distribución de las cargas fiscales exige como premisa una situación previa de justa distribución de la riqueza.

Es importante decir que, identifica al Parlamento como el medio de establecer la justicia de la imposición e igualar esa justicia con la apreciación individual de utilidad y sacrificio, pero transferida a la representación parlamentaria.

En este sentido, de una u otra forma, estas teorías han permanecido en las finanzas públicas del país, que no se encuentra ajeno a ninguna de ellas; a pesar del transcurso del tiempo y los cambios que en él se han presentado.

### **III. FINANZAS MODERNAS**

Ahora bien, del análisis de la evolución del pensamiento económico, la revolución keynesiana seguida por el economista inglés John Maynard Keynes durante los años de la gran depresión, cuando la doctrina clásica ya no se pudo adaptar a la realidad económica de la época; su teoría constituyó una efectiva ruptura con la tradición clásica y ofreció tres puntos esenciales:

a) La existencia de desempleo en la economía de mercado; argumentando que esta podría no tener una fuerte tendencia a moverse hacia el pleno empleo; pero que, podría mantenerse en una situación de equilibrio con desempleo masivo, esto es, como equilibrio con desempleo; y que la economía de mercado presentaba dos efectos básicos; en el primero se podría llegar a una depresión persistente, tal como la de los años treinta, y en la segunda podría ser altamente inestable, de modo que incluso si se alcanzaba el nivel de pleno empleo, esta situación podría durar poco.

<sup>6</sup> Cfr. Marshall, Alfred, *Principios de economía; un tratado de introducción, natura non facit saltum*, 2ª. ed., trad. de Emilio De Figueroa, Madrid, Aguilar Ediciones, 1954.

b) El origen del desempleo masivo es el resultado de una demanda agregada insuficiente, es decir, con poco gasto en bienes y servicios; y

c) Para remediar el desempleo, se debería aumentar la demanda agregada, es decir, un incremento al gasto del Estado<sup>7</sup>.

Finalmente, la intervención del Estado en la economía lograría solucionar varios problemas, como el gasto público, que podía ser un medio para realizar inversiones, sobre todo en obras de infraestructura, con lo que se movilizaría la economía y se daría el ahorro y la inversión mediante el pago de salarios.

A través de la historia, la forma de manejar la economía y las finanzas ha sufrido toda clase de cambios para adaptarse a las nuevas necesidades; las llamadas finanzas tradicionales eran básicamente descriptivas, se estudiaban para entenderlas y explicarlas más que para provocar la toma de decisiones; en cambio, las finanzas modernas tienen la finalidad de explicar fenómenos financieros para diseñar las mejores estrategias para administrar empresas de todo tipo.

En la actualidad, las finanzas han sido un sector decisivo en la vida del país y la sociedad; la ciencia ha comenzado a aplicarse en este campo del Derecho y cada vez hace más hincapié en la importancia de la metodología y el orden para llegar al éxito de las finanzas.

Es por eso que, las finanzas modernas generan el manejo del dinero y sus derivados; haciendo uso de los recursos y su administración, a través de la riqueza del pueblo y sus proyecciones a futuro.

### 1. *Concepto*

Las finanzas públicas se han convertido en uno de los instrumentos más importantes de la política económica, buscan el bienestar de las mayorías, están dirigidas al manejo de los problemas de financiación de una macroeconomía, buscan minimizar el gasto y el aprovechamiento de las inversiones para dar un mejor servicio público; a diferencia de las finanzas privadas que pretenden el lucro y están orientadas al manejo de los problemas de financiación de una microeconomía, en la búsqueda del bienestar individual.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, el término finanzas proviene del francés *finance*, y se refiere a la obligación que un sujeto asume para responder de la obligación de otra persona; el concepto también hace referencia a los caudales, los bienes y la hacienda pública<sup>8</sup>.

En el lenguaje común, este término hace referencia al estudio de la circulación del dinero entre los individuos, las empresas o los distintos Estados; en sí, las finanzas aparecen como una rama de la economía que se dedica a analizar cómo se obtienen y gestionan los fondos, es decir, las finanzas se encargan de la administración del dinero.

<sup>7</sup> Cfr. Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald, *Economía*. México, McGraw-Hill, 1992, p. 145.

<sup>8</sup> Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, 22<sup>a</sup>. ed., Madrid, Real Academia Española, 2001.

De esta forma, se puede entender a las finanzas como la circulación del dinero; con relación a la rama de la economía que se encarga de analizar la obtención, gestión y administración de fondos; lo público, por su parte, hace referencia a aquello que es común a toda la sociedad o de conocimiento general<sup>9</sup>.

Para Harley Leits Lutz, la palabra finanzas significa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones en moneda; Schultz y Harris señalan que es el estudio de los hechos, de los principios, y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales<sup>10</sup>.

Las finanzas públicas entendidas como las operaciones relativas a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, deben considerarse en su conjunto, en relación con los efectos que estas tienen en la naturaleza, y ritmo del desarrollo económico de México y con el control democrático a que deben sujetarse las mismas.

Las finanzas corporativas, por su parte, se centran en las formas que tienen las empresas para crear valor, a través del uso de recursos financieros, inversión, financiación, beneficios y dividendos.

Otra situación importante, son las finanzas personales que se refieren a la capacidad de ahorro, al gasto y a la inversión; se buscan alternativas para la vida de los individuos de una sociedad, a fin de sugerir de qué forma invertir su dinero y cómo alcanzar un balance positivo, donde se reduzcan las pérdidas, a través de una economía sostenible, para aumentar la calidad de vida.

Por lo que hace a la noción de finanzas personales se refiere, en principio, al dinero que necesita una familia para su subsistencia; cada persona deberá analizar cómo obtener dinero y cómo protegerlo ante situaciones imprevistas, una de estas puede ser el desempleo.

De lo anterior, se puede decir que las finanzas públicas no son sino los medios e instrumentos, tanto jurídicos como económicos, de que el Estado dispone para procurarse los ingresos necesarios para satisfacer el gasto público<sup>11</sup>.

Las finanzas públicas constituyen la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos.

## 2. *La ciencia de las finanzas públicas*

Se dice que, fue a partir del siglo XIX cuando la ciencia de las finanzas comenzó a sistematizarse como disciplina con contenido propio e independiente de la economía; en la primera mitad de ese siglo, el pensamiento financiero tuvo gran influencia por los economistas clásicos, lo cual produjo que los Estados occidentales redujeran su actividad financiera,

---

<sup>9</sup> Cfr. <http://definicion.de/finanzas-publicas>.

<sup>10</sup> Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 33ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 10.

<sup>11</sup> Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2007, p. 247.

para asegurar las necesidades primarias de la población; lo que significó que la finalidad del Estado, en cuanto a su actividad, era fiscal.

Los diversos estudios que se han realizado de la ciencia de las finanzas públicas han permitido poderla identificar como aquella que se ocupa de la actividad que realiza el poder público, tendiente a la obtención, administración, fomento y aplicación de los recursos públicos, para cuyo efecto deben considerarse los fenómenos económicos, políticos, jurídicos y sociales existentes que guarden relación con tal actividad<sup>12</sup>.

Es decir, es la ciencia que se encarga de estudiar los recursos obtenidos; así como el uso adecuado de los mismos para satisfacer y cubrir las necesidades del Estado.

El Estado, sujeto actuante para alcanzar sus fines, tiene la personalidad propia y autoridad independiente de los individuos; gestor de la actividad financiera y el encargado de los distintos componentes de los recursos y gastos públicos por utilizar, en su instrumento denominado presupuesto, al que se sujeta la población, de acuerdo a la forma de gobierno del Estado.

### 3. *La actividad financiera*

En este sentido, a fin de contar con una noción de lo que se debe entender por actividad financiera, es preciso analizar cuatro conceptos vinculados entre sí que tienen relación con la actividad financiera del Estado, a saber:

#### A) *La necesidad pública*

En la actualidad las necesidades humanas son diversas y aumentan conforme el país y la calidad de vida, cuya satisfacción es indispensable para la vida del hombre, las cuales son satisfechas, ya sea por un sujeto o incluso por el Estado.

Ahora bien, la necesidad es pública en la medida que es una necesidad del Estado, por identificarse con los fines de este; la condición o carácter de público de una necesidad implica, en principio, la exigencia de que su satisfacción debe quedarse en manos del Estado, pues forma parte de los fines del mismo; las necesidades públicas surgen a partir de la existencia del Estado como forma de organización política, no son realidades preexistentes a él cuya satisfacción deba cubrir<sup>13</sup>.

La necesidad pública es la que nace a la vida colectiva y cuya satisfacción se logra a través de la actuación del Estado<sup>14</sup>.

#### B) *Servicio público*

Por el hecho de vivir en una colectividad, surgen ciertas necesidades colectivas para los hombres, que al no ser satisfechas por la libre actividad privada, se encomienda su

<sup>12</sup> Cfr. Sánchez Hernández, Mayolo, *Derecho Tributario*, 3ª. ed., México, Cárdenas Editor, 2002, p. 13.

<sup>13</sup> Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, p. 13.

<sup>14</sup> Cfr. Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 3ª. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1998, p. 9.

satisfacción a los organismos públicos del Estado, generando así, el concepto de servicio público.

Es posible entenderse como la actividad que realiza el Estado a través de su elemento más importante, como el gobierno, y que tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades públicas; se dividen en:

- a) Esenciales, que requieren la atención constante y permanente por parte del Estado, ya que de no ser así, corre el riesgo de desaparecer jurídicamente. Tradicionalmente, los fines esenciales del Estado han sido formular las leyes y mantener el orden público; sin embargo, actualmente existen otros, como mantener el equilibrio en las relaciones internacionales y la lucha contra la contaminación ambiental.
- b) Accidentales, que no requieren la atención constante y permanente por parte del Estado, sino únicamente cuando se presenten por ocasión, como por ejemplo un terremoto.

Los servicios públicos constituyen el medio para satisfacer una necesidad colectiva de interés social, mediante prestaciones dirigidas directamente a los integrantes de la colectividad y que deben prestarse en forma permanente<sup>15</sup>.

En opinión de Enrique Sayagués Laso, todo servicio público debe prestarse de forma continua, ininterrumpidamente; su paralización daña y causa trastornos a la colectividad. Además, debe haber regularidad en condiciones razonables de buen funcionamiento, está dirigido directamente al público, pudiendo utilizarlo todas las personas en igualdad de condiciones<sup>16</sup>.

### C) *Recursos públicos*

Se denominan así a todas las percepciones e ingresos que percibe el Estado de cualquier naturaleza que sean con el objeto de financiar los gastos públicos.

Lo que quiere decir, que los Estados modernos reciben ingresos de los ciudadanos a través de los impuestos, y estos se entienden como la prestación pecuniaria, es decir, en dinero, que se obtiene de los particulares para cubrir las cargas públicas; esto es, el tributo como fenómeno de la actividad financiera.

Con los recursos obtenidos a través de los impuestos, el Estado financia una serie de servicios que benefician a la colectividad en cumplimiento de sus fines específicos.

### D) *Gastos públicos*

Actualmente, para los ciudadanos es difícil saber en qué y cómo gasta el gobierno los recursos que se le proveen, es complicado pensar lo que se recibe en un determinado

---

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Cfr. Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª. ed., Montevideo, D.H. Martins, 1974, t. I, p. 58.

periodo, por lo que sería igualmente complejo atribuir al gobierno federal toda la responsabilidad por la falta de certeza en el ejercicio del gasto público<sup>17</sup>.

De esta manera, el gasto público ha de comprenderse como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector, representado por el gobierno, emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre los que se encuentran de manera primordial satisfacer los servicios públicos de la sociedad.

Lo que quiere decir que, son las erogaciones que realiza el Estado autorizadas por el Presupuesto de Egresos, tendiente a la satisfacción de necesidades públicas<sup>18</sup>.

Asimismo, para los efectos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se presentan ciertos conceptos, como el gasto neto total; el gasto total y el gasto programable; estos se pueden entender en general como las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a las percepciones previstas en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto<sup>19</sup>.

De lo que se observa, que para conocer si el gasto se aplica de manera eficiente, más allá de los problemas políticos que se presenten en el país, es importante desarrollar indicadores de desempeño del presupuesto público, esto no es fácil, pero se puede llevar a cabo, en virtud de que la Ley ya cuenta con un sistema presupuestal que permite hacerlo.

Asimismo, se requiere cambiar la manera como se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación; para evaluar el gasto en términos de su costo de efectividad, el reto será garantizar la transparencia de indicadores de impacto adecuados; los que facilitarán la evaluación de la eficiencia del gasto público; por lo que, se tendrán las condiciones necesarias, mas no suficientes, para gastar mejor.

Además, será necesario establecer la posibilidad de que la Ley de Presupuesto Federal establezca responsabilidad fiscal en los tres órdenes de gobierno, como sucede en otros países, para que las metas de balance presupuestal incluyan a todo el sector público y no solo al gobierno central.

La intervención del Estado en las finanzas, por lo tanto, se da a través de la variación del gasto público y de los impuestos; el gasto público es la inversión que realiza el Estado en distintos proyectos de interés social; para poder concretar las inversiones, las autoridades deben asegurarse de recaudar impuestos, que son pagados por todos los ciudadanos y empresas de la nación.

---

<sup>17</sup> Aun cuando se ha publicado la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, no se puede negar la falta de credibilidad respecto del cumplimiento de la aplicación de la norma. *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

<sup>18</sup> *Cfr. Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, op. cit.*, p. 10.

<sup>19</sup> *Cfr. Artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, vigente en 2017.

El gasto público, por otra parte, puede funcionar como estímulo del consumo; el Estado está en condiciones de generar impuestos, lo que otorgará salarios a la gente y dinero para consumir.

Los impuestos suelen estar vinculados a los ingresos de las personas; por lo que a mayores ingresos, mayores impuestos por pagar; hay impuestos que son considerados recesivos, ya que afectan de la misma forma a la población con menores ingresos y a las clases altas.

En este sentido, la actividad financiera está integrada por tres etapas, que se describen de la siguiente manera:

a) La recaudación de los recursos, los cuales pueden ser obtenidos a través de distintas fuentes y de diversas formas jurídicas, debido al poder de imperio.

b) La aplicación de los recursos, obtenidos en la primera etapa, de acuerdo a las acciones y decisiones relacionadas con el gasto público.

c) Por último, la gestión o administración del patrimonio, es decir, de los bienes del Estado.

De esta forma, la actividad financiera del Estado que funciona de acuerdo al ingreso se llama Derecho Fiscal; la parte de los recursos se identifica como Derecho Patrimonial y finalmente el gasto, como Derecho Presupuestario.

#### **IV. ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA**

Si bien, la actividad financiera es el mecanismo por el cual el Estado regula la satisfacción de las necesidades básicas de la población, este fenómeno tiene indiscutiblemente cinco aspectos relevantes que son:

##### *1. Económico*

Es incuestionable que la autoridad financiera posee un aspecto económico por cuanto se ocupa de la obtención o inversión de recursos económicos, necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado<sup>20</sup>.

##### *2. Político*

El escritor Mario Pugliese señala que la actividad financiera tiene la naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes con los que este aparece investido, políticos son también los fines del Estado para los que se desarrolla tal actividad<sup>21</sup>.

##### *3. Jurídico*

Este aspecto es importante, ya que se regula por el Derecho objetivo; por tanto el estudio del Estado comprende al Derecho Financiero.

---

<sup>20</sup> Cfr. Sáinz de Bujanda, Fernando, *Hacienda y Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, vol. 1, p. 10.

<sup>21</sup> Cfr. Pugliese, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1976, p. 19.

La actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho; constituye una exigencia del Estado moderno el que todas las manifestaciones de la voluntad, en el campo de la administración, y las relaciones con los particulares que ésta engendra, encuentren en la ley su fundamental disciplina<sup>22</sup>.

#### 4. *Sociológico*

Este aspecto resulta del régimen de los tributos y de los gastos públicos, que ejercen una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado<sup>23</sup>.

#### 5. *El aspecto internacional*

Finalmente, se puede agregar un quinto aspecto, al considerar el avance importante que el país ha tenido en las finanzas públicas y su relación con el mundo externo.

Debido a la alta dependencia de la economía mexicana en su comercio exterior, México ha tenido injerencia en diferentes sectores de la producción; la propia modernidad en las finanzas públicas permite considerar, significativo y oportuno, agregar un quinto aspecto al que se le puede llamar "aspecto internacional de las finanzas públicas"; en virtud de que no es un país aislado y con el transcurso del tiempo ha fortalecido sus relaciones y vínculos con el exterior.

El Estado no solo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales, sino también al de grandes objetivos tanto sociales como económicos y a la consecución de medios para alcanzarlos; las erogaciones que realiza, la administración y gestión de los recursos patrimoniales, constituyen precisamente la actividad financiera.

No obstante, la referencia al aspecto jurídico, político, económico, social e internacional de las finanzas públicas, no debe limitarse al enfoque de la hacienda pública, el cual queda restringido a la consecución de ingresos y a su erogación, luego se requiere mayor espacio para reunir diversos enfoques y finalidades en la determinación del ingreso y la calidad el gasto.

Es así que el aspecto propiamente financiero no consiste únicamente en la forma de la producción ni en los gastos en que incurre el Estado para llevar a cabo la prestación de servicios administrativos, sino en el reparto de la carga presupuestaria entre los contribuyentes; ello, de acuerdo con un principio de política social, debe tender a redistribuir el ingreso, mediante el impuesto progresivo.

De esta manera, las finanzas públicas modificaron su objetivo, que no solo es la obtención de recursos para satisfacer el gasto público, sino que surgió la actividad financiera que influye, además, directamente en la economía de la nación; dio origen al enfo-

---

<sup>22</sup> Cfr. Giannini, Achille Donato, *Elementi di Diritto Finanziario*, Milano, Giuffrè, 1945, p. 3.

<sup>23</sup> Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 8. Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

que jurídico y surgió con un doble aspecto que en la actualidad se reúne como Derecho Financiero y Derecho Tributario.

## **V. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

El Estado mexicano cuenta con diferentes órganos para llevar a cabo sus funciones, en este caso, es la Secretaría de Hacienda y Crédito y Público la dependencia centralizada para llevar a cabo el despacho de los negocios en materia financiera, fiscal y administrativa, encomendado al Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo que establece el Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>24</sup>.

Cada función debe asumirse para la toma de decisiones; ello conlleva a proporcionar las directrices bajo las cuales la autoridad debe actuar, en las condiciones propias de su entorno y disponer de soluciones que satisfagan las necesidades de la colectividad.

Dentro de las funciones y sus actividades se encuentran aquellas referentes a la captación y asignación de recursos con que el Estado financia su mandato, le corresponde obtener los fondos necesarios para su gestión, sea cual fuere su fuente o su destino, nacional o internacional. Así, se entiende el derecho para la imposición y la redistribución<sup>25</sup>.

Al tratar de comprender y controlar los eventos económicos aleatorios, el hombre cuenta con la actividad presupuestaria, la cual puede iniciarse acatando las políticas que guíen los cursos de acción para resolver la problemática identificada.

En este sentido, el control de situaciones cambiantes, dentro del marco político, económico y social, conlleva una correcta administración de los recursos para lograr objetivos de orden público, que pueden traducirse en bienestar social.

Toda la actividad del Estado está contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que él mismo establece para regular su economía. Los postulados financieros del Estado son entonces mandatos obligatorios, dejando escaso margen a excepciones de discrecionalidad que los propios ordenamientos legales contemplan.

### *1. La política fiscal*

Las finanzas públicas son parte de la Administración Pública, se ocupan de los ingresos públicos, los gastos estatales y las operaciones que contribuyen al logro de los objetivos gubernamentales; por lo que, las dos ramas esenciales de esas finanzas vienen a ser la política de ingresos (captación de recursos) y política de gastos (aplicación de los recursos).

---

<sup>24</sup> En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica; y

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el Artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución. Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 2017.

<sup>25</sup> *Cfr.* El Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 2017.

En ese tenor, las finanzas públicas están compuestas por políticas o directrices que instrumentan la percepción de recursos y su erogación. El principio fundamental que rige a la política fiscal estriba en el equilibrio de lo recaudado comparado con los gastos gubernamentales y lo realizado con dichos ingresos; de esta relación dependerá la estabilidad económica del país, así como su déficit o superávit.

La captación de los recursos se lleva a cabo a través de las percepciones que recibe el Estado, tal y como lo describe el Artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, al señalar la clasificación de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos<sup>26</sup>.

En este sentido, se incluyen los aprovechamientos, los recargos, las sanciones, así como los gastos de ejecución y la indemnización<sup>27</sup>.

Una baja recaudación de impuestos representa un problema económico para el país, debido a que existe menos ingreso público disponible para gasto del gobierno; es decir, entre menos impuestos recaude el fisco, menor será el dinero que el gobierno tendrá disponible para invertir en infraestructura, salud, educación y todo tipo de gastos que impulsen el bienestar social.

No obstante, se ha dicho que el porcentaje de la población que paga impuestos es bajo, que el gobierno se ve en la necesidad de crear altas tasas impositivas para así poder llegar al nivel de ingresos que requiere; debido a que existe un déficit presupuestario<sup>28</sup>, el país debe financiarse a través de préstamos, aumentando así la deuda pública<sup>29</sup>.

## 2. El presupuesto

En el ámbito de las finanzas públicas el presupuesto, de manera general, está conformado por todas aquellas funciones y actividades, enmarcadas por diferentes áreas del conocimiento, que llegan a materializarse en operaciones con fondos públicos y que, a través del tiempo, se entrelazan con los antecedentes históricos del Estado.

En el presupuesto se estipula el financiamiento de los servicios públicos a los que se tiene acceso, como la energía eléctrica, la educación, prestaciones médicas, la seguridad pública y la procuración de justicia, entre otros.

---

<sup>26</sup> Cfr. *Código Fiscal de la Federación*, vigente en 2017.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> La noción de déficit presupuestario, que se asocia a la Administración Pública, se produce cuando los gastos que concreta el Estado son superiores a sus ingresos durante un cierto período temporal. Cfr. <http://definicion.de/déficit-presupuestario>.

<sup>29</sup> Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos Federal, Estatal, de la Ciudad de México o Municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento. Consúltese el Artículo 1º de la Ley Federal de Deuda Pública, vigente en 2017.

En este sentido, Ríos Elizondo sostiene que la Constitución federal de 1917 no considera al Presupuesto de Egresos como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para efectos de los Artículos 65, fracción II, y 74, fracción IV, constitucionales; que es un acto materialmente administrativo y legislativo, que resulta de la colaboración funcional entre ambos poderes<sup>30</sup>.

Por otra parte, el Artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para gastar durante el periodo de un año, por las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio Presupuesto se señalen<sup>31</sup>. Es decir, lo considera como un decreto.

Asimismo, es importante decir que formalmente el Presupuesto es un acto legislativo, ya que constituye una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento. Materialmente, se considera un acto administrativo, pues no puede decirse que la Cámara de Diputados dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que exista un acto legislativo; por el contrario, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, monto y tiempo, se trata de un acto totalmente administrativo<sup>32</sup>.

Por tanto, se entiende que el Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser de previsión y autorización.

De esta forma, los efectos jurídicos del Presupuesto se pueden precisar como la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Artículo 126 constitucional), así como la base para que el Ejecutivo rinda cuentas al Legislativo (Artículo 74 constitucional)<sup>33</sup>.

Así, el Presupuesto deviene en la constitución de un programa de acción económica para un tiempo determinado; desde el punto de vista jurídico, es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación.

Mientras que desde el punto de vista económico, es el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un periodo determinado, generalmente un año, que puede o no coincidir con el año cronológico.

---

<sup>30</sup> Cfr. Ríos Elizondo, Roberto, "El presupuesto de egresos", *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, México, UNAM-FCE, 1972, pp. 277-284.

<sup>31</sup> Cfr. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, vigente en 2017.

<sup>32</sup> Cfr. Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *op. cit.*, p. 33.

<sup>33</sup> Cfr. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente en 2017.

## VI. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico delimita y otorga base a las actividades financieras, al crear las reglas bajo las cuales se realizan las transacciones necesarias para que el Estado llegue a sus finalidades de rectoría y el cumplimiento de sus objetivos.

La economía se relaciona a la creación de riqueza y la manera de lograrla; el gasto y los ingresos públicos implican el concepto de la hacienda pública, cuya función es obtener los recursos necesarios para enfrentar los costos de la administración. La política fiscal, presupuestaria y económica, en un marco jurídico, requieren de un aparato administrativo para seguir los procesos o procedimientos para llegar a los fines sociales que previamente se determinan.

El marco jurídico, que se relaciona con las finanzas públicas, considera las siguientes disposiciones:

### 1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución federal mexicana contiene la suma de la historia, la política, la cultura y la economía del país; se afirma como un pacto entre las generaciones que vincula al pasado, que contiene el presente y prepara el futuro.

Es considerada como el máximo documento que regula el cumplimiento de la legalidad a cargo de las autoridades y de la sociedad, que permite sostener un equilibrio en el ejercicio de gobernar, con una estrecha vinculación a la organización administrativa, que genere la optimización de los recursos con que cuenta el Estado.

### 2. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Esta disposición señala los cimientos de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y su integración por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; así como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos<sup>34</sup>.

### 3. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

El objetivo de esta Ley es reglamentar los artículos constitucionales en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Cfr. Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en 2017.

<sup>35</sup> Cfr. Artículo 1° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente en 2017.

#### 4. *Ley de Ingresos de la Federación*

Esta Ley establece la procedencia de los ingresos esperados de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, determinando cuáles son sus fuentes, ya sea por contribuciones (impuestos y contribuciones especiales) o bien, por otros ingresos (provenientes de los aprovechamientos, productos y financiamientos crediticios), describiendo los conceptos y el monto a recibir<sup>36</sup>.

Finalmente, el Ejecutivo Federal, cuando somete las iniciativas al Congreso de la Unión de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

#### 5. *Ley de Planeación*

Se ha considerado que, la validez del orden jurídico depende de su eficacia y pierde la misma cuando la realidad deja de coincidir con él, por ello es posible afirmar que las leyes guardan una estrecha relación con lo que vivimos; y que el éxito o fracaso de las actividades que realizan los individuos dependen, en gran medida, de la planeación.

De forma específica, la Ley de Planeación regula al gobierno en cuanto a las actividades de la administración pública federal, las cuales van encaminadas a que el Estado llegue a obtener el bien común.

Esta norma tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal; en virtud de que, a través de la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y evaluarán resultados<sup>37</sup>.

#### 6. *Ley Federal de Deuda Pública*

Este ordenamiento jurídico establece que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia, del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de esta ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Asimismo, las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de dicha Secretaría para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda Federal sus programas financieros anuales de mediano y largo plazo, así como demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. *Ley de Ingresos de la Federación*, vigente en 2017.

<sup>37</sup> *Ley de Planeación*, vigente en 2017.

<sup>38</sup> *Ley Federal de Deuda Pública*, vigente en 2017.

### 7. *Ley General de Bienes Nacionales*

En esta disposición se establece un concepto amplio de servicio público que pudiera identificarse con toda la actividad que realizan los Poderes de la Unión, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, los Poderes de los Estados y municipios, así como sus administraciones públicas.

La norma considera que los bienes serán destinados a un servicio público cuando cualquiera de esos entes utiliza el bien<sup>39</sup>.

### 8. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

Esta Ley es reglamentaria, en lo conducente, del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. De lo anterior, se presenta la siguiente clasificación:

- a) Empresas de participación estatal mayoritaria; aquellas instituciones o personas morales, en las que el Gobierno Federal, o entidades paraestatales, posean acciones que superen el 50% del capital social de la empresa.

Tienen por objeto la atención de áreas prioritarias, particularmente la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades de la población.

- b) Empresas de participación estatal minoritaria; en estas, el Gobierno Federal es propietario de menos del 50% del capital, y en las que interviene mediante un comisario o representante que realiza labores de vigilancia.

El número de empresas en las cuales, mayoritaria o minoritariamente, tiene participación el Gobierno Federal, ha originado un mejor control, en virtud de que están sujetas a vigilancia presupuestal; las empresas que por su participación en la economía del país se consideran prioritarias, y que los recursos totales que administran son muy elevados, justifican su observación individual y específica en los presupuestos públicos<sup>40</sup>.

Asimismo, las no sujetas a control presupuestal, son empresas que, comparativamente, manejan menos recursos y que representan un volumen muy elevado, difícil de controlar en lo individual; de acuerdo a sus actividades, se adscriben sectorialmente a las Secretarías de Estado correspondiente.

---

<sup>39</sup> *Ley General de Bienes Nacionales*, vigente en 2017.

<sup>40</sup> *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, vigente en 2017.

### 9. *Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

En esta norma se establecen las sanciones correspondientes por el incumplimiento imputable al funcionario responsable; así, la población tendrá la garantía de que existe la eficiente aplicación de los recursos de la Ley Federal de Presupuesto Público<sup>41</sup>.

## **VII. LA DESCENTRALIZACIÓN**

### 1. *Antecedentes*

El país ha avanzado notablemente en el devenir histórico, esto permite decir que en México ha existido un principio de organización y que una vez pasada la etapa de la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y el Segundo Imperio, la República triunfa y comienza a estructurarse en forma definitiva.

Desde principios del siglo XIX, particularmente a raíz de la consumación de la independencia nacional, los estadistas, los políticos y los conocedores de la economía nacional, pensaban ya en una organización administrativa, tendiente a obtener mejores resultados en el futuro.

Con la Revolución Mexicana, ya en la fase constructiva, el país da un fuerte impulso a la organización administrativa, hasta llegar a figurar como un país entre las naciones civilizadas que han logrado estabilidad política y económica, después de librar grandes tropiezos y enormes dificultades.

En México, la organización administrativa se muestra en las formas de centralización y descentralización; en el régimen de centralización, ha sido la organización del Poder Ejecutivo Federal, ya que, el Presidente de la República como autoridad suprema, no solo puede realizar todos los actos administrativos, sino que se vale de órganos y funcionarios subordinados a él, y así, concentra la administración pública, para conservar la unidad del poder; es decir, la forma en que se relacionan los organismos y funcionarios, colocándose unos respecto de otros, en una posición subordinada, lo que da origen a la jerarquización.

Ahora bien, la descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro.

En todo aparato político o administrativo contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como fórmulas o directivas de organización coexistentes, pese a su contraposición como dos valores opuestos; paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.

No existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización de los dos principios; muy difícilmente, aún para sectores limitados

<sup>41</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, vigente en 2017.

de la organización de un Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como imperfectos<sup>42</sup>.

Lo anterior, conlleva a decir que la descentralización puede ser política, administrativa o económica. La política se refiere a la forma de Estado o a la forma de gobierno<sup>43</sup>; así, el federalismo es una de sus manifestaciones, como la proliferación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

A este respecto, la descentralización administrativa estriba en confirmar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central; pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad de poder<sup>44</sup>.

Si bien, el Presidente de la República no podría ejecutar por sí solo el complejo de las actividades administrativas, el Artículo 89 de la Constitución federal mexicana lo faculta para nombrar y crear los órganos auxiliares subordinados a él, concediéndole las siguientes facultades y obligaciones:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

---

<sup>42</sup> Cfr. Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política*, dirigido Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. A-J, p. 527.

<sup>43</sup> Se ha confundido la forma de Estado y la forma de gobierno. El Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional. Desde luego, el Estado aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como titular del derecho de soberanía; mientras que, el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos, en general, se refiere al funcionamiento del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. Un gobierno, como conjunto de los órganos estatales, puede cambiar sin que se altere la forma de gobierno. Cfr. González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1989, p. 394 a 405.

La forma de gobierno, dice Bidart Campos, es uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que lo componen. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es uno de sus elementos, sino la institución misma del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Cfr. Bidart Campos, Germán José, *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, Ediar, 1996.

<sup>44</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29ª. ed., México, Porrúa, 1990, p. 198.

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo...<sup>45</sup>

De lo anterior, el Presidente de la República como jefe jerárquico, desempeña la función ejecutiva y administrativa; siendo imposible que realice por sí solo todos los actos de la función administrativa, es necesario que cuente con un grupo de colaboradores quienes, mediante normas expresas, realizan determinadas actividades, debidamente dispuestas por la Constitución federal mexicana.

Es así como el Constituyente de 1917 previó la necesidad de crear las Secretarías y los Departamentos de Estado, con atribuciones político-administrativas, para la prestación de los servicios públicos, de acuerdo al Dictamen que del establecimiento de los órganos auxiliares de la Presidencia de la República, presentado en sesión ordinaria del 16 de enero de 1917, el cual indicó:

Para el desempeño de sus labores el Ejecutivo necesita de diversos órganos que atiendan las diferentes ramas de la Administración; estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, o bien, solamente administrativas, referentes a un servicio público, por ejemplo la salud, la educación popular, y otros.

De aquí resulta el grupo de órganos ejecutivos que ejercen atribuciones únicamente políticas; y el grupo de los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tienen que ver en la política, resulta peligroso que se mezcle la política y el servicio público, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación de un buen servicio.

Por esto ha parecido conveniente a la Comisión, que los órganos del Ejecutivo se constituyan según su sistema, en virtud del incremento del desarrollo de la vida social.

Al grupo de órganos políticos o político administrativos, pertenecen las Secretarías de Estado que conservan en el proyecto de la comisión, los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, es decir, ser nombrados o removidos exclusivamente por el Presidente de la República, refrendando todo acuerdo, decreto, que expida el Presidente; los cuales no serán obedecidos sin la firma del Secretario respectivo.

Al grupo de órganos meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamará Departamento Administrativo, cuyas fun-

---

<sup>45</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente en 2017.

ciones en ningún caso, estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán únicamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos; dependerán directamente del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, ni tienen la obligación, ni la facultad de concurrir a las Cámaras a informar, ni se les exige, constitucionalmente, cualidades determinadas para ser nombrados; el Presidente queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser, principalmente, de carácter profesional y técnico<sup>46</sup>.

Como consecuencia de esto, los Secretarios de Estado deben refrendar con su firma todo acuerdo o decreto expedidos por el Presidente de la República, teniendo además la obligación expresa de presentarse a las Cámaras a informar, cuantas veces sean requeridos para ello. Los jefes de Departamento de Estado no refrendarán los acuerdos o decretos del Presidente de la República, ni tienen la obligación de presentarse ante las Cámaras.

Estos organismos creados por el Constituyente no tuvieron el éxito que se esperaba, debido a que sus funciones eran exclusivamente técnicas, desviando así el objetivo principal que debe ser completamente independiente de la acción arbitraria de los gobernantes y de las influencias políticas.

Posteriormente, el problema se resolvió de acuerdo a la publicación del Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1942, al reformar la fracción XXXI del Artículo 123 de la Constitución federal mexicana, en el que las empresas pudieran ser administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, presentándose por primera vez, el reconocimiento constitucional a los organismos descentralizados<sup>47</sup>.

Además, en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1947, el Ejecutivo publicó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. *Diario de los debates*, Congreso Constituyente de 1917, México, 1922, t. II, pp. 345 a 355.

<sup>47</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de noviembre de 1942, p. 2.

<sup>48</sup> Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada presentación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1947, p. 20.

De esta forma, las facultades otorgadas al jefe del Poder Ejecutivo fueron:

a) Facultad de mando, es la característica suprema del poder público; las órdenes, instrucciones y circulares, son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.

El nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufre diversas modificaciones: nombrar nuevo personal, así como proponer el que se estime necesario.

b) Facultad de vigilancia; permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores, comprende a los actos de vigilancia de la autoridad central y los actos de las autoridades inferiores, que deben informar sobre su actuación, rendir cuentas, practicar visitas e inspecciones y comprobaciones directas.

El poder central delega los vínculos que le unen al ente público, pero vigila la actuación y la política de esos organismos, especialmente la actividad de carácter financiero.

Finalmente, en una Administración Centralizada, el órgano jerarca concentra todos los poderes de administración, los cuales se ejercen en la materia y dentro del territorio que delimita su competencia propia. Además, ejerce poderes de control sobre los órganos y funcionarios que le están subordinados, gracias a los cuales puede asegurar la unidad de acción del conjunto y rectificar los actos que aquellos hubieran realizado dentro del limitado margen en que pueden decidir.

Pero, en México existe la imposibilidad material de que el Ejecutivo realice por sí mismo todos los actos que requiere la administración; por lo que, se requiere atenuar la centralización y a descentralizar la organización administrativa en grado variable<sup>49</sup>.

Como se observa, el Estado con el fin de hacer adecuada su función, adopta el sistema de descentralización por virtud del cual hace la transferencia de administración a otros órganos, creándoles una personalidad jurídica<sup>50</sup> por una ley especial expedida por el Poder Legislativo, que les da autonomía orgánica, técnica y patrimonio propio, dejando al Ejecutivo el poder de vigilancia para mantener la unidad y el control.

En este sentido, otra característica esencial de los organismos públicos, radica en su patrimonio propio<sup>51</sup>, que nace como resultado de la personalidad jurídica y debe ser suministrado por el Estado, ya que sea en parte, o en su totalidad, suficiente para cubrir todos los gastos inherentes al servicio. Estos organismos reciben sus facultades del Estado, y es este quien ejerce el poder de vigilancia.

---

<sup>49</sup> Cfr. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Martín Bianchi Altuna, 1959, t. I. pp. 238 y 239.

<sup>50</sup> La personalidad jurídica se crea por un acto especial del Poder Legislativo, dándole vida jurídica a un organismo para que tenga capacidad de adquirir y ejercitar derechos y obligaciones.

<sup>51</sup> Se entiende como el conjunto de bienes, créditos y derechos, de una persona, su pasivo, deudas y obligaciones de índole económica. Cfr. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho usual*, 5ª. ed., Buenos Aires, Ediciones Santillana, 1981, p. 250.

Cabe decir que, la forma de Estado es federal y la descentralización política se realiza a través de las entidades federativas; esta existe cuando las entidades territoriales tienen competencia legislativa, facultad normativa; de esta manera, coexisten dos órdenes jurídicos: un orden jurídico general válido para todo el territorio del país, elaborado con la participación de las entidades federativas, y órdenes jurídicos parciales, creados por autoridades diferentes a las nacionales, como son las autoridades de los Estados, válidos en su respectivo ámbito territorial; ambos órdenes jurídicos, el nacional o federal y el de los Estados, están determinados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, la descentralización en sentido político, es un reconocimiento de las insuficiencias de la forma de Estado federal; el régimen federal no ha alcanzado hasta ahora la riqueza, el vigor y la trascendencia que se requiere.

## 2. *Concepto*

El término descentralización abarca múltiples conceptos y ámbitos, quizá provocando confusión; sin embargo, desde el punto de vista económico se entiende como la transferencia de actividades de esta índole fuera de las grandes urbes; en lo político se interpreta como la transferencia de atribuciones e instituciones federales a Estados y municipios.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, la descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de las entidades autónomas, en las cuales la facultad de decisión que corresponde a los órganos superiores, se transfiere a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica *sui generis*<sup>52</sup>.

Por su parte, Antonio Royo-Villanova señala que, la descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativas<sup>53</sup>.

Por lo anterior, se puede decir que la descentralización administrativa, es la tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles ciertas actividades administrativas; así, el organismo descentralizado puede ser creado por el Estado, por ley o decreto del Congreso; o bien, por decreto del titular del Poder Ejecutivo.

## 3. *Clasificación*

La descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y de la administración pública. Varios autores de Derecho Administrativo siguen diferentes criterios en la clasificación de la descentralización.

---

<sup>52</sup> *Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1965, p. 575.

<sup>53</sup> *Elementos de Derecho Administrativo*, 23ª. ed., Valladolid, Santarén, 1955, p. 393.

León Duguit se refiere a la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach<sup>54</sup>, admite la territorial o regional y la descentralización por servicio; Gabino Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración; finalmente, para Sayagués Laso existe la descentralización constituyente, descentralización legislativa y descentralización direccional.

Al igual que Duguit y Gabino Fraga, se considerará la clasificación de la descentralización administrativa en territorial o regional y por servicios<sup>55</sup>.

#### A) *Descentralización por región o regional*

La descentralización por región es una de las formas de la organización administrativa, cuya finalidad consiste en manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en determinada circunscripción territorial, llamada municipio.

Las regiones constituidas en el país se presentan con el municipio, teniendo cada uno de ellos facultades legislativas en lo relativo a su localidad, a través de la Asamblea Municipal, y facultades ejecutivas ejercidas por el Presidente Municipal, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución federal mexicana<sup>56</sup>.

#### B) *Descentralización por servicios*

En cuanto a la descentralización por servicio, se establece que es la forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada y especializada, para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos<sup>57</sup>.

Lo que quiere decir que, esta descentralización es un sistema que permite al Estado realizar servicios públicos de carácter técnico, por medio de organismos apolíticos, que funcionen fuera del sistema de jerarquización propio del régimen centralizado, debiendo tener personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía ante la Administración Pública, pudiendo el Estado ejercer sólo una tutela para conservar la unidad de poder.

---

<sup>54</sup> Cfr. Buttgenbach, André, *Manual de Droit Administratif*, Bruselas, Jarcíé, 1966, p. 103.

<sup>55</sup> Para el Maestro Gabino Fraga, la descentralización administrativa por región es la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial determinada; *op. cit.*, p. 218.

Tanto Duguit como André Buttgenbach, señalan que la descentralización administrativa por región consiste en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto, los servicios que juzguen necesarios. Cfr. Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 104.

<sup>56</sup> Cada municipio elegirá en forma directa a sus autoridades y administrará libremente su hacienda, formada por las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados. Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente en 2017.

<sup>57</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 575.

A su vez, los elementos de la descentralización por servicio, parten de la existencia de un servicio de orden técnico; de la participación de funcionarios, también técnicos, en la dirección del servicio; así como el control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y finalmente, la responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios<sup>58</sup>.

Este tipo de descentralización ha sido utilizada reiteradamente en México, por el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como local, muchos de ellos no por el Poder Legislativo sino a través de decreto del titular del Poder Ejecutivo.

La autonomía característica de la descentralización administrativa por servicio no impide que los órganos descentralizados queden sujetos a la tutela y vigilancia de la Administración Centralizada, es decir, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del Poder Legislativo por medio del órgano de fiscalización superior equivalente; dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

Por otro lado, se ha dicho que el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y como consecuencia, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; y dicha actividad en nombre de la organización privada<sup>59</sup>.

### **VIII. PROPUESTA**

Si bien, a pesar del desarrollo económico de México, la pobreza ha acompañado a su población y afecta casi al 40% de ella; muchas zonas rurales pobres del país sobreviven gracias a las remesas que se envían del extranjero, estas se han convertido en la segunda fuente de divisas por detrás del petróleo, aunque en ocasiones pasa a la inversa, y el país necesita redistribuirlas de manera justa.

Varios factores son los que intervienen para que se dé esta situación; como por ejemplo, el desempleo que vive la población en México; lo cual, desafortunadamente no es una situación reciente, hay que recordar lo que el expresidente Felipe Calderón manejó como su eslogan "el presidente del empleo"; aplicó un decreto de austeridad en el cual reducía su sueldo y el de sus Secretarios de Estado en un 10%, pero, en términos reales, representó la cantidad de \$4,799.00 menos de lo que percibiera el expresidente Vicente Fox a la quincena.

Además, inició el proyecto del primer empleo, eliminando las cuotas de los empresarios al Instituto Mexicano de Seguridad Social durante un año, cuando se contratara nuevo personal sin experiencia laboral previa y, por lo tanto, sin registro ante dicho Instituto.

---

<sup>58</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1958, p. 314 y 315.

<sup>59</sup> *Idem*.

En su gestión se redujo considerablemente el presupuesto para la educación, esperando contar con más recursos para contrarrestar el narcotráfico.

El desempleo ha sido una situación abierta en México, se incrementa y se pierde el control, a pesar de que se hacen estudios comparativos con periodos anteriores para tratar de evitar caer en los mismos errores, pero la realidad supera cualquier estadística<sup>60</sup>.

Con la política económica actual se han agravado las condiciones de desempleo que vive la población; en virtud de que hace lo contrario a lo que la teoría económica dicta cuando se tienen niveles altos de desempleo: disminuye la demanda global, sube impuestos y permite tasas de interés sumamente altas para las condiciones del país.

En el periodo que lleva al frente esta nación, no solo no se han incrementado el número de trabajadores con acceso a seguridad social, sino que ha sufrido una ligera disminución del orden de los 13 mil. A pesar de que la seguridad social en los trabajos dignos son un garante constitucional, el Estado confiere esta obligación a los empresarios, siendo los más ricos quienes se olvidan de ella, contratando vía *outsourcing*, y los inversionistas más pobres, quienes no pueden costearla, les representa un 30% de gasto adicional a los sueldos que pagan a los trabajadores<sup>61</sup>.

Así, mientras la teoría económica refiere a la disminución de impuestos para aumentar el consumo, en México se busca hacer exactamente lo contrario, incrementando y tratando de generalizar impuestos; considerando que las tasas de interés bancarias son sumamente altas comparadas con el desarrollo del país, también se castiga la inversión.

Pero, ¿por qué habría de ser una preocupación el desempleo en México?, si la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señaló en 2012<sup>62</sup>, 2013, 2014, 2015, 2016 y lo que va de este año, lo variable de la tasa de desempleo, y precisamente, se destaca lo falaz de su cálculo, porque no se menciona la forma en la que esa tasa se calcula.

En este orden, el aumentar el gasto público por parte del gobierno es una buena medida que contribuye a combatir el desempleo; siempre que se realice de manera ordenada y eficiente; sin embargo, el Instituto Mexicano para la Competitividad señaló que del 2000 al 2010, el Ejecutivo Federal incrementó su gasto cerca del 200%, el Poder Judicial en 127% y el Poder Legislativo en 53%. También, de 2000 a 2007, los municipios incrementaron su gasto en servicios personales en 68%, mientras que los Estados lo hicieron en 29%.

Empero, el problema radica en que 6 de cada 10 pesos son destinados a salarios, es decir, el aumento presupuestal en gasto corriente es muy superior al que se hace en

<sup>60</sup> Periódico *El Economista*, 3 de abril de 2016.

<sup>61</sup> *Cfr.* Periódico *Los Ángeles*, 6 de mayo de 2013.

<sup>62</sup> En julio y agosto pasado, la tasa de desempleo en nuestro país aumentó, pasando del 4.7% a un 5%, según las cifras señaladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Cfr. noticias.universia.net.mx*.

inversiones; en otras palabras, la mayor parte del presupuesto gubernamental no genera riqueza, ya que, el salario de los altos funcionarios, que son minoría, no es en nada similar al de los restantes, que por ende son la gran mayoría; los organismos descentralizados creados contribuyen al aumento de la burocracia, y en ocasiones se aprecia una duplicidad de funciones; el aparato gubernamental es desproporcionado frente al crecimiento de la producción y el empleo, siendo un aliciente importante para generar mayor pobreza y menor desarrollo<sup>63</sup>.

Ahora bien, el desempleo se encuentra íntimamente vinculado a la pobreza; tan solo el 19% de los mexicanos no es pobre ni es vulnerable a serlo por carencia de servicios, tal y como lo señala el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (conocido por sus siglas como CONEVAL); empero, los mexicanos que son pobres (11.7 millones) y la nueva modalidad de los mexicanos en pobreza extrema, definitivamente no presenta un panorama alentador.

La pobreza provoca con su desigualdad que el desarrollo sea lento, pues quienes viven bajo esas condiciones buscan la supervivencia, más allá de generar valores agregados que generen riqueza a la nación.

Es preciso decir que hay una eterna discusión y existen varias argumentaciones de que la labor del gobierno no reside únicamente en intervenir en cuestiones relacionadas con la administración de justicia y la seguridad, o bien, cuestiones económicas; sino además, la optimización de la administración de esos recursos.

Se ha dicho que, México es una nación fuerte que cuenta con una gran diversidad de recursos naturales, importantes extensiones de tierra para la agricultura, sin olvidar lo relevante de la minería y la ganadería; desafortunadamente no se les ha dado el impulso y el desarrollo adecuado.

Ahora bien, se considera que la política fiscal-financiera y económica ha sido disfuncional, toda vez que, aún con la descentralización administrativa actual, no se ha garantizado una eficiencia y equidad que permita mejorar las oportunidades, y contribuir a que la población tenga un empleo digno.

En los últimos años se agregan varios factores que han provocado una constante en las crisis económicas que ha vivido la población; no obstante, no se encuentra razón alguna (jurídica, política o económica) que impida una completa descentralización administrativa, esto es, que exista la imposibilidad de que otra entidad federativa pueda ser sede de una Secretaría de Estado federal.

Lo cual quiere decir, que de existir una verdadera descentralización administrativa, puede generar que se proporcione atención a ciertas prioridades nacionales como el combate a la pobreza, reducción de la desigualdad laboral, fomento a la competitividad y crecimiento económico; siempre y cuando ello se realice con transparencia; finalmente

---

<sup>63</sup> Cfr. Periódico *Los Ángeles*, 6 de mayo de 2013.

establecer evaluaciones en las que se respete en todo momento la autonomía de las entidades en las cuales se encuentre funcionando la Secretaría de Estado respectiva.

Ahora bien, ¿cómo realizar lo anterior? En un primer punto, se propone la reforma a los Artículos 10 y 11, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; que actualmente establecen:

Artículo 10. Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes.

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República

Para quedar de la siguiente manera:

Artículo 10. Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. *Su ubicación geográfica la establecerá el Ejecutivo Federal a través de decreto.* Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus *decretos* y órdenes.

Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por *decreto* del Presidente de la República.

Por lo anterior, se podrá llevar a cabo una redistribución administrativa que capte recursos para las diferentes entidades locales, y se priorice la equidad y se excepcione la desigualdad.

De esta manera, los efectos que se puedan generar por esta propuesta, se vincularán con los aspectos de la actividad financiera descritos, en un primer momento el aspecto económico con la existencia de una redistribución del ingreso, en virtud de que la población del país tendrá empleo en diferentes sitios del país y la pobreza que la aqueja podrá disminuir y, por qué no, la coordinación fiscal pueda cambiar.

En este sentido, la naturaleza política de los poderes de los que aparece investido el Estado cubrirán los fines que se desarrollan a través de la actividad financiera, vinculados con el aspecto jurídico, y de manera concreta con el Derecho Financiero, que constituye la exigencia del Estado de Derecho; manifestado por medio de la administración óptima de los recursos; a fin de que el aspecto social que se manifiesta en el pago de tributos, permita al Estado contar con los recursos públicos suficientes que cubran la demanda de la población por mejores servicios y se observe el incremento en el nivel de vida a través del empleo.

En último lugar, el aspecto que se agrega, en el sentido de que la economía mexicana se pueda fortalecer a nivel comercial, primero a nivel interno, y posteriormente internacional.

En efecto, con la reforma se modificarían las reglas, generando un gobierno fuerte con capacidades efectivas para gobernar dentro de un esquema de equilibrio en la distribución territorial, es decir, se modificaría la situación de las finanzas públicas en México, con el fomento al crecimiento económico y el empleo.

Asimismo, establecer nuevas facultades a las entidades federativas a las que sean sede de la descentralización administrativa que permitirá fortalecer la economía de cada una de ellas, así como el nivel de vida de la población.

Además, para la asignación de las Secretarías de Estado en las diferentes entidades se han considerado ciertas características, como la situación territorial, la ubicación geográfica, el clima, la población; igualmente, la base de su economía y los atractivos turísticos.

De esta manera, se podría considerar la asignación geográfica de las Secretarías de Estado de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación en el Distrito Federal, Ciudad de México;
- Secretaría de Relaciones Exteriores en Sonora;
- Secretaría de la Defensa Nacional en San Luis Potosí;
- Secretaría de Marina en el Estado de Guerrero;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Puebla;
- Secretaría de Desarrollo Social en Campeche;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en Chiapas;
- Secretaría de Energía en Nuevo León;
- Secretaría de Economía en Veracruz;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en Michoacán;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Durango;
- Secretaría de Educación Pública en Querétaro;
- Secretaría de Salud en el Estado de México;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Oaxaca;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en Tamaulipas;
- Secretaría de Cultura en Tabasco;
- Secretaría de Turismo en Chihuahua;

Ahora bien, con el objeto de llevar a un plano práctico esta propuesta, se toma de forma indistinta al Estado de Chihuahua, en relación con el cual se describe la posibilidad de situar ahí la Secretaría de Turismo, misma que fue elegida al azar, sin realizar una descripción total de la propuesta, es decir, de todas las Secretarías; en virtud de que la extensión de este trabajo no permitiría desarrollar de manera completa todas las posibles asignaciones.

En este orden, es preciso decir que el 18 de noviembre de 2016 se presentó la iniciativa al Congreso del Estado de Chihuahua, por la Diputada Patricia Jurado Alonso, legisladora por el Distrito 01, para la creación de la Secretaría de Turismo, toda vez que, se informó que la entidad es uno de los pocos Estados en el país que no tiene este tipo de Secretaría, y que el rango de Dirección con el que cuenta actualmente la dependencia le resta operatividad y capacidad de gestión, lo que limita explotar su potencial turístico.

Según la exposición de motivos presentada, elevar el rango de la Dirección de Turismo al de Secretaría, traería grandes beneficios para la economía estatal, ya que es una dependencia que, por su naturaleza, tiene la capacidad de multiplicar el presupuesto que se invierte en ella, de acuerdo a los datos de la actual Dirección de Turismo. No obstante, aun en las condiciones en las que se trabaja actualmente, esta actividad económica aporta el 4.2% del Producto Interno Bruto Estatal, lo que la ubica en el cuarto lugar en importancia, solamente por debajo de los servicios, la industria manufacturera y el comercio<sup>64</sup>.

Así, al dotar de mayores atribuciones y facultades a la dependencia, se podría aumentar la derrama económica y que esta se vea reflejada de manera justa en los 35 municipios que han sido identificados con entorno turístico.

Si bien, Chihuahua cuenta con importantes destinos turísticos, reconocidos a nivel nacional e internacional, como la Sierra Tarahumara y el corredor arqueológico de la cultura Casas Grandes, la zona de este tipo más importante del norte de México, se encuentran algunos otros polos sin aprovechar; los cuales también pudieran verse beneficiados con la creación de una Secretaría especializada en la materia.

Cabe señalar, hace 3 años que fue aprobada la Ley de Turismo del Estado de Chihuahua y todavía no se ha elaborado el reglamento correspondiente para su aplicación<sup>65</sup>.

Es importante decir que, en seguimiento a la iniciativa presentada el pasado mes de noviembre del 2016, es el momento oportuno para vincularse a este proyecto de descentralización administrativa y solicitar al Ejecutivo un análisis financiero para ver la posibilidad de asignar la Secretaría y cuál sería el posible presupuesto con el que podría contar.

En este sentido, si se sigue como punto de partida el presente sexenio y de forma concreta la asignación de presupuesto para el Estado de Chihuahua en el sector turístico, es preciso decir que al sector denominado "Desarrollo Regional", el cual se encuentra integrado, entre otros organismos estatales, por el Fideicomiso de Promoción y Fomento de las Actividades Turísticas, encargado de llevar a cabo la actividad turística del Estado, el mismo queda descrito de la siguiente manera:

---

<sup>64</sup> Cfr. Periódico *La Noticia Digital*, 18 de noviembre de 2016, Chihuahua.

<sup>65</sup> Cfr. Periódico *Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 16 de mayo del 2012.

**Presupuesto**  
**Capítulo II**  
**De las Erogaciones**

Artículo Séptimo: El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal correspondiente.

<b>CHIHUAHUA</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Fecha de publicación del Presupuesto de Egresos, en el Periódico del Estado	26-12-2012	26-12-2013	20-12-2014	23-12-2015	31-12-2016
Presupuesto	\$50,174,631,589	\$53,800,000,000	\$58,000,000,000	\$62,000,000,000	\$61,954,630,000
Eje de Desarrollo Regional	\$17,038,419,570	\$18,595,848,758	\$18,863,213,849	\$18,515,037,421	\$14,149,144,938
Fideicomiso	\$28,975,000	\$28,975,000	\$31,350,000	\$47,050,000	\$47,500,000

Como se observa del cuadro anterior, el presupuesto otorgado de forma anual al Estado de Chihuahua, se ha incrementado año con año, para llevar a cabo el desarrollo turístico de la entidad.

Por lo descrito anteriormente, se pretende que con la reforma se favorezca el aspecto de la economía, en cuanto a mejorar la eficiente asignación de los recursos y promover el crecimiento económico del país; con lo que, quizá se afectaría positivamente la recaudación y tal vez, generar otras reformas relevantes que promuevan el desarrollo económico e indirectamente se mejore la situación de las finanzas públicas.

Además, permitirá canalizar recursos económicos para la construcción de infraestructura, liberando al gobierno federal de presiones presupuestales y relajar las restricciones fiscales de diversas Secretarías de Estado.

Por lo anterior, se propone abandonar la noción de que las finanzas públicas constituyen un asunto aislado, adoptándose la visión de que corregir otros aspectos de la economía mexicana tendría el efecto de mejorar la situación hacendaria del país.

Se puede decir, que las propuestas señaladas son valiosas en cuanto a que abarcan diversos ámbitos de las finanzas públicas: los ingresos y gastos públicos; así como, la descentralización territorial de la administración; fomentar el empleo en el país y distribuir mejor el ingreso, a fin de contrarrestar la pobreza que sufre la población; considerando la incorporación de ciertos ajustes para que las variables económicas que influyen en el comportamiento de las finanzas públicas generen resultados óptimos.

## **IX. CONCLUSIONES**

1. Para obtener una descentralización efectiva de las finanzas públicas, no tan solo se requiere de la buena voluntad de la población, sino que también el Estado tome la decisión.

2. La correcta administración de los recursos, dentro del marco jurídico, político, económico, social e internacional, llevaría a lograr objetivos de orden público y se traducirían en bienestar social, como la función fundamental del Estado, cuya complejidad para lograrlos, requiere de un esfuerzo en conjunto por parte de este y de la población.

3. Se requerirán cambios económicos efectivos, toda vez que cubrir las necesidades de la población no resultará sencillo, ya que la obtención de los recursos se hará en coordinación con las entidades federales que sean sede de alguna Secretaría de Estado.

4. Resulta indispensable fortalecer las finanzas públicas del Estado y una descentralización efectiva de su administración pública, lo que puede generar en la población la aplicación equitativa de esas finanzas.

5. Si se considera la reforma administrativa, las políticas públicas se aplicarían de manera distinta, la población tendría mayor oportunidad de emplearse en su entidad y se presentaría un equilibrio en su ingreso económico.

6. La reforma debe orientarse al desarrollo de un sistema de descentralización administrativa que brinde solidez y permanencia a las fuentes de ingreso, que ofrezca flexibilidad frente a los retos que impone el manejo de las finanzas públicas, sin que esto entorpezca la capacidad de crecimiento económico y la creación de empleos bien remunerados.

## X. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2007.
- BIDART CAMPOS, Germán José, *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, Ediar, 1996.
- BORKENAU PARETO, Franz, New York, John Wiley & Sons, 1936.
- BUTTGENBACH, André. *Manual de Droit Administratif*, Bruselas, Jarcíé, 1966
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho usual*, 5ª. ed., Buenos Aires, Ediciones Santillana, 1981.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2000.
- Diccionario de la Lengua Española*, 22ª. ed., Madrid, Real Academia Española, 2001.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 33ª. ed., México, Porrúa, 2001.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29ª. ed., México, Porrúa, 1990.
- GIANNINI, Achille Donato, *Elementi di Diritto Finanziario*, Milano, Giuffrè, 1945.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1989.
- GRIZIOTTI, Benvenuto, *Principios de política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2ª. ed., trad. de Enrique R. Mata, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1958.
- MANDELROT, Benoit, *The (mis) behavior of markets: a fractal view of risk, ruin, and reward*, Nueva York, Editor Richard L Hudson, 2004, Basic Books.
- MARSHALL, Alfred, *Principios de economía; un tratado de introducción, natura non facit saltum*, 2ª. ed., trad. de Emilio De Figueroa, Madrid, Aguilar Ediciones, 1954.
- MUSGRAVE, Richard, *Teoría de la hacienda pública*, trad. de José María Lozano Irueste, Madrid, Aguilar Ediciones, 1969.
- PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 3ª. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1998.
- PUGLIESE. Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1976.
- RÍOS ELIZONDO, Roberto, "El presupuesto de egresos", *Estudios de Derecho Público contemporáneo*, México, UNAM-FCE, 1972.
- ROVERSI-MÓNACO, Favio, *Diccionario de política*, dirigido Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. A-J.
- ROYO-VILLANOVA, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, 23ª. ed., Valladolid, Santarén, 1955.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, vol. 1.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo. *Derecho Tributario*, 3ª. ed., México, Cárdenas Editor, 2002.  
SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Martín Bianchi Altuna, 1959, t. I.  
SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª. ed., Montevideo, D.H. Martins, 1974.  
SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1965.  
VILLEGAS B., Héctor, *Manual de finanzas públicas*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2000.  
WONNACOTT, Paul y WONNACOTT, Ronald, *Economía*, México, McGraw-Hill, 1992.

## 2. Legislación

*Código Fiscal de la Federación*, 2017.  
*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, 2017.  
*Ley de Ingresos de la Federación*, 2017.  
*Ley de Planeación*, 2017.  
*Ley Federal de Deuda Pública*, 2017.  
*Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, 2017.  
*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, 2017  
*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2017.  
*Ley General de Bienes Nacionales*, 2017.  
*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2017.

## 3. Otros

*Diario de los debates*, Congreso Constituyente de 1917, México, 1922, t. II.  
*Diario Oficial de la Federación*, 18 de noviembre de 1942.  
*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1947.  
*Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.  
*Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, 16 de mayo del 2012.  
*El Economista*, 3 de abril de 2016.  
*Los Ángeles*, 6 de mayo de 2013.  
*La Noticia Digital*, 18 de noviembre de 2016.

## 4. Sitios de Internet

<http://definicion.de/déficit-presupuestario>.  
<http://definicion.de/finanzas-publicas>.  
<http://noticias.universia.net.mx>.  
<http://chihuahua.gob.mx>.

