

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO**

Este primer capítulo se conforma por el estudio de las Finanzas Públicas en México, como sustento de la investigación, puesto que en su contenido se revisa la teoría de las Finanzas Públicas, así como, información acerca de los recursos públicos, el gasto público, la actividad financiera del estado y, como parte fundamental del tema central de la tesis, Federalismo y Coordinación Fiscal, toda vez que la Ley de Coordinación Fiscal rige el control del FAM, integrado en el Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, respecto a la asignación determinada en el Presupuesto de Egresos.

### **1.1 Las Finanzas Públicas**

Para iniciar el estudio de las Finanzas Públicas en México es necesario revisar lo relativo a sus

orígenes, es decir, la etimología de la palabra, cómo ha evolucionado a través del tiempo, entre otros aspectos relevantes.

De acuerdo con lo escrito por Villegas (2000), la palabra *finanzas* proviene del latín medieval, del verbo latino *finire*, del que surgieron el verbo *finare* y el término *finatio*, que tuvieron varios significados, de acuerdo a la época en que se utilizaba; por ejemplo: en una primera fase, designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio y, por último, los pagos y prestaciones, en general; alrededor del siglo XIX, se ubica a los negocios financieros como monetarios y bursátiles; en un tercer periodo, se utilizó la palabra finanzas sólo respecto a los recursos y gastos del Estado y las comunidades.

Para diferenciar a las finanzas estatales de las privadas, se adiciona el término “públicas”; esto es porque las finanzas privadas se refieren a problemas monetarios, cambiarios y bancarios,

además de los económicos, que se presentan a los particulares; en cambio, las finanzas públicas se ubican en los recursos financieros del Estado.

Pero para expresar a la Ciencia de las finanzas públicas, denominada también Ciencia de la hacienda o de la hacienda pública, se especifica que estudia la actividad desarrollada por el Estado para obtener ingresos y efectuar sus gastos. Así mismo, es la disciplina que examina a la actividad financiera.

Al presente, el Estado desarrolla un papel esencial respecto a la distribución de los recursos públicos orientados al bienestar de la población; la asignación presupuestal de los fondos federales, tema central de este trabajo y referente de finanzas públicas, debe analizarse y evaluarse, para establecer su eficiencia respecto al federalismo fiscal.

En los inicios, la actividad estatal sólo actuaba al mínimo de funciones y tenía las atribuciones de

policía, justicia, armada y diplomacia (estado gendarme), y todas las demás actividades se relacionaban con el sector privado. Para la escuela de la economía clásica (y hasta avanzado el siglo XIX), el papel del Estado se enfatizaba por sus acciones como la defensa de la sociedad, la procuración de justicia y ciertas tareas públicas, como la instrucción de la población (López y Borja, 2010).

Sin embargo, de acuerdo con Duverger (1988), con el tiempo se transitó a una tendencia intervencionista en donde el Estado también delimita la actividad privada, crea servicios públicos y estructura a la sociedad con un ideal de justicia (estado proveedor); en este sentido, las finanzas públicas se conciben como el medio para cubrir los gastos administrativos del gobierno; son el canal por el que el Estado interviene en la vida de los ciudadanos conduciéndolos en función de la justicia social a partir de la satisfacción de sus necesidades colectivas.

Por ejemplo, para Harold Groves (1972), el campo de investigación de la hacienda pública es relevante porque revisa los ingresos y egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales o locales; esto es, cada profesión le dará el enfoque pertinente, de acuerdo con los intereses del contribuyente, al que se debe orientar en el cumplimiento de su obligación de contribuir al gasto público, procurando la reducción de los impuestos para su ventaja personal.

Se debe discutir de hacienda porque el tema se refiere al manejo de los recursos financieros del Estado y se define como la coordinación económica activa de individuos y bienes económicos, establecida por la población ubicada en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, que las personas no podrían lograr de manera aislada o individual, por lo que deben reunirse en grupos, liderados por una organización o un individuo.

Gaudemet et Molinier (1996), explican que las finanzas públicas tienen por objeto de estudio, las reglas y operaciones relativas a los fondos públicos. Por esto es que se deben generalizar los conocimientos y construir una teoría que explique las relaciones existentes entre los fenómenos financieros. La riqueza en estos estudios radica en considerar no sólo las operaciones financieras y la recolección de datos contables o estadísticos, sino la búsqueda de relaciones válidas y precisas entre las variables estudiadas.

Un aspecto primordial de las finanzas públicas es su carácter eminentemente social, ya que los recursos que el Estado ingresa y gasta, son el medio por el que alcanzan su propósito, que es el bienestar colectivo. “Las finanzas públicas deben ayudar a proveer bienes públicos y propiciar equidad” (Kaul y Conceicao, 2006).

La hacienda pública se integra con varios elementos, entre los cuales están: 1) el sujeto, el ente colectivo formado por la unión de la población de un lugar específico; 2) la materia administrable, el patrimonio del Estado, los bienes de posesión estatal; 3) la actividad, realizada y puesta en acción por los órganos administrativos; 4) la finalidad específica, esto es, satisfacer las necesidades de la comunidad, a diferencia de la hacienda privada (Villegas, 2000).

Como se puede identificar, no sólo se refiere a la administración de los recursos, sino a los lineamientos y normatividad que rigen la recaudación, esto es, la obtención de esos recursos, hasta la distribución y asignación del denominado gasto público, para satisfacer las necesidades de bienestar social de la comunidad.

Sin embargo, la evolución en el estudio de las finanzas públicas no concierne únicamente a la innovación en sus procesos técnicos, sino a su idea

misma y los fines que le asigna el Estado, de manera que los cambios en su distribución son la consecuencia y reflejo de la evolución del propio Estado.

No obstante, en este trabajo se ubica a la expresión Finanzas Públicas para esclarecer, en sentido amplio, lo relativo a los recursos y gastos del Estado, así como, de los entes autónomos, considerando que el manejo de los bienes del Estado se realiza de manera unificada, por lo que se expresa que: es el conjunto de los recursos fiscales y reglas técnicas relativas a la actividad financiera de las personas públicas; trata de los principios de la distribución de los gastos públicos y sus condiciones de aplicación.

Ahora bien, cuál es la importancia de las finanzas públicas. Respecto a su existencia, Sáinz de Bujanda (1985), explica que no existía una ciencia de la hacienda pública, sino varios criterios políticos o administrativos, de carácter empírico, sobre los ingresos y los gastos públicos; esto es, la hacienda



se transformó en objeto del conocimiento científico cuando se utilizaron los métodos de la ciencia económica, en la actividad financiera, por supuesto, con cierto grado de autonomía.

Algunos estudiosos de esta ciencia están en desacuerdo respecto a la manera en la cual se explica a las finanzas públicas, dicen que se enseña como derecho o economía, sin embargo, Villegas (2000) no está de acuerdo con esto puesto que expresa que la cátedra de Hacienda Pública se sigue impartiendo unida al derecho financiero o tributario, y está aún vigente en las facultades del área de las Ciencias Económicas.

Lo siguiente es examinar las características que le dan el carácter de ciencia; por ejemplo, Sáinz de Bujanda (1985), expresa que existen disciplinas autónomas o sustantivas, que utilizan métodos propios para crear diferentes esferas de conocimiento científico; también están las disciplinas informativas, cuya misión no es

investigar, sino sólo recoger y ordenar los resultados obtenidos por otras ciencias autónomas; de acuerdo con Ferreiro (1992), se puede construir una ciencia de la hacienda pero con carácter informativo, para coordinar los conocimientos adquiridos en cada disciplina autónoma, para orientar la política financiera. A partir de este análisis, se determinan objetivos específicos de la hacienda pública, como el recopilar o reunir, además de agrupar o clasificar, los diversos aspectos de la actividad financiera, así como, combinar, ordenar y coordinar dichos elementos.

A través del tiempo, las finanzas públicas constituyen un cuerpo doctrinal que, haciendo uso de diversos métodos, ha recopilado, clasificado y armonizado un grupo de conocimientos, para convertirlos en una rama particular del saber. También es posible establecer que una ciencia se estudie respecto a la teoría y a la práctica, aplicando procedimientos metodológicos, con el fin de obtener resultados comprobables por científicos; estos

resultados no necesariamente deben ser exactos, evidentes ni universales, lo que permite la elaboración de disciplinas como las ciencias sociales y políticas, aun cuando no se consideren con carácter científico.

Villegas (2000) determina que es posible que exista una ciencia de las finanzas públicas, puesto que ofrece una síntesis organizada, estructurada y armonizada, del conjunto de conocimientos abarcados por la actividad financiera del Estado; además, su utilidad tiene como fin, una visión coherente de ideas, normas o hechos, relacionados con un mismo sector de realidades, con elementos heterogéneos para ser analizados por otras ciencias especializadas.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, de la Federación, el Estado o Municipio en el que residan, de manera

proporcional y equitativa, según lo señalado en las leyes respectivas; esto fundamenta que el Estado debe obtener ingresos que le permitan ejercer los gastos necesarios con el fin de proveer servicios a la población, cumpliendo así con su misión de promover el bienestar social. Estos ingresos deben recaudarse en el monto, tiempo y forma que señala la ley respectiva, así como, especificar los destinos presupuestales hacia los que serán dirigidos. Estos procesos conllevan un costo que debe evaluarse para determinar en qué momento se genera una utilidad social máxima, es decir, cuál es la necesidad, en términos económicos, del sacrificio y verdadero rendimiento que la actividad financiera del Estado provoca en la comunidad o en ciertos grupos especiales.

Lo anterior fundamenta que las finanzas públicas o gubernamentales, no se ubican sólo con integrar la actividad financiera con el cuadro general de la economía del país, sino que debe relacionarse con otros países, detectando las posibles

consecuencias y reacciones contra sucesos externos, ajenos al poder de decisión del gobierno, con un cierto grado de previsión; esto reflejado en los posibles efectos de la imposición y los gastos públicos, con criterios microeconómicos y con visión macroeconómica; la obtención de los diversos ingresos debe ubicarse de acuerdo con el régimen jurídico, fiscal, sus efectos y consecuencias, así como, el crédito público, en cuanto a estructura, régimen legal, efectos económicos, utilidad y conveniencia.

También Villegas (2001), explica que es necesario analizar los principios presupuestales para determinar sus procedimientos de elaboración, autorización, ejecución y control, a través de la planeación de la actividad financiera, tanto en ingresos como egresos.

De esto se deriva que se establezca la necesidad de decidir si las finanzas públicas tienen alguna utilidad, en diferentes aspectos, por ejemplo, 1) respecto a

los intereses teóricos, en cuanto a la economía, al integrar a la ciencia económica con una especialización en una economía política y financiera; a la parte jurídica, puesto que esos ingresos y egresos son establecidos conforme a normas del derecho; 2) los intereses prácticos: tanto abogados como contadores, ubican a cada sector en el cual van a trabajar, como el jurídico, económico o financiero; también, el ciudadano, porque utiliza los conocimientos sobre la actividad económica gubernamental para su conveniencia al solicitar la solución a problemáticas sociales, a través del voto o de hacer valer su opinión sobre políticas de interés público, con la participación ciudadana (Villegas, 2000).

A partir de lo analizado con anterioridad, se señala lo explicado por Dino Jarach (2013), en cuanto a que se debe construir una teoría general de las finanzas públicas, determinada por la premisa de la existencia de una organización humana llamada Estado, con funciones distintas, de acuerdo con las

circunstancias históricas en que se ha desenvuelto y los fines propuestos, conforme a políticas predominantes; esto es, que el Estado es una organización con objetivos planteados y compromisos a cumplir, lo que justifica la actividad financiera y, por lo tanto, la ciencia de las finanzas públicas.

El mismo Villegas (2000) conceptualiza a la ciencia de las finanzas públicas, como el estudio valorativo de cómo y por qué el Estado obtiene ingresos y realiza erogaciones, y el examen sistemático de los distintos aspectos del fenómeno financiero, respecto al ámbito económico, político y jurídico.

Al realizar esta revisión general sobre la presencia y utilidad de las finanzas públicas, se pudo determinar que es una ciencia que tiene existencia en este momento y presta útiles servicios; que en su concepción actual, quedan atrás posiciones doctrinales erradas que negaron su carácter científico; debe cumplir con un rol importante de

ciencia de síntesis, para comprender la red de fenómenos públicos relacionados con la economía jurídicamente regulada de los entes públicos; debe también, limitar su campo de estudio a las instituciones y relaciones que genera la actividad financiera, en un marco jurídico, al tomar en cuenta que el estado de derecho es así, cuando las actividades en el campo financiero y su relación con los particulares, están reguladas por ley; es un triángulo con los vértices referidos al aspecto económico, al político y al jurídico; en las instituciones educativas de nivel superior, actualmente se toma en cuenta que con los nuevos profesionales que exige la globalización, debe incluirse para tener las bases del conocimiento de aspectos como la manera en cómo funciona, se financia y se regula jurídicamente, el sector público.

Para fundamentar la importancia del manejo de los recursos públicos, se debe iniciar con la revisión de la teoría de las finanzas públicas y todos los aspectos y elementos que la integran, así como, los



procedimientos para estudiarla y generar conocimiento.

### **1.1.1 Teoría de Finanzas Públicas**

Los gobiernos requieren de recursos financieros para ejercer sus funciones de satisfacción de necesidades colectivas, para lograr el bienestar social; para esto, necesitan de la ciencia de las Finanzas, con el fin de administrar dichos recursos. Cuando se trata de una empresa con capital privado se habla sólo de Finanzas, que pueden ser corporativas o empresariales, personales, según sea el agente económico, pero cuando se refiere al sector público, entonces son Finanzas Públicas.

Esto es que, para llevar a cabo estas funciones, investiga los efectos económicos y sociales, así como la eficiencia económica de la obtención y distribución de estos recursos y su efecto hacia el bienestar social.

De acuerdo con Flores Zavala (2004), “esta ciencia tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público, se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”.

Por supuesto que uno de los personajes más influyentes en la teoría económica es John M. Keynes, desde 1936, con su obra “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”, en donde explica que el Estado es el dinamizador de la economía mediante inversiones que suplen la insuficiencia de la inversión privada; luego tenemos a Benvenuto Griziotti (Jarach, 2013), como representante de la Escuela Sociológica, quien sustenta que el Estado es un sujeto activo de la función financiera, resultado de fuerzas políticas, sometido a normas jurídicas, con la finalidad de tomar decisiones políticas y económicas.

Desde la década de los cincuentas, surgen nuevos enfoques, se genera un proceso de transformación hacia la Economía Pública; las nuevas responsabilidades y compromisos del Estado, como productor y en mercados financieros, en el suministro de bienes privados, en programas de sustitución de ingresos, etc., provocan la actividad pública, esto es, la función de estabilización macroeconómica del gobierno.

De acuerdo con documentos obtenidos de la Biblioteca Luis Ángel Arango, de la Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015), en Colombia, entre algunas definiciones se encuentra que la Economía Pública se conceptualiza, de manera general, como la rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público, relativos a los ingresos y el gasto público; se clasifica en: Economía del Bienestar, Elección Pública y Finanzas Públicas; también, se divide en tres aspectos: 1) conocimiento de las actividades

que realiza el sector público y su organización; 2) el análisis de los efectos de la acción del Estado y, 3) la valoración de la conveniencia de políticas gubernamentales.

Ahora bien, todo esto se refleja en la actividad financiera del Estado, en quien recae la responsabilidad del manejo y administración de los recursos financieros para satisfacer las necesidades colectivas. En ella se reflejan los intereses económicos y de poder, y se resuelve una política financiera pública.

También, en esa misma fuente (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015), se encuentra información sobre que la actividad financiera del Estado se define en tres aspectos: 1) las fuentes de ingresos públicos; 2) los rubros y montos del gasto del dinero público y, 3) el equilibrio o déficit presupuestal como política financiera.

Esto está relacionado con las condiciones para que las Finanzas Públicas sean útiles para la sociedad: a) realizar de manera eficiente todas y cada una de las operaciones financieras; b) el manejo del dinero público debe ser honesto y, c) las finanzas públicas deben tener un carácter eminentemente social. Todo esto referido a su compromiso ético y político con la sociedad, enfrentado en tres razones: 1. No todos los ciudadanos pueden contribuir de la misma manera al financiamiento del Estado o Principio de proporcionalidad; 2. Los recursos que el Estado recauda y gasta, son el medio a través del cual cumple con el bienestar colectivo, Principio de justicia y equidad, y 3. Los recursos que el Estado recauda y gasta, provienen de la sociedad.

Para entender a las Finanzas Públicas, es necesario revisar los principios y juicios de valor que sustentan sus acciones, a través de tres grupos de filosofías sociales: liberales, socialistas y social-liberales. Las tres se sustentan en la libertad y la igualdad, por ejemplo, los neoliberales optan por la libertad, los

socialistas por la igualdad y los social-liberales eligen las dos (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Para el neoliberalismo, la libertad es la ausencia de imposiciones o limitaciones, como libertad negativa, contra la interferencia, pero en igualdad de oportunidades, es decir, ausencia de discriminación; por el contrario, los socialistas se basan en los siguientes valores: la igualdad, tanto de oportunidades como en la distribución de resultados y la libertad pero positiva, es decir, para realizar una forma de vida superior; la corriente de pensamiento social-liberal, tiene una posición intermedia entre el socialismo marxista y los liberales, puesto que, de acuerdo con Keynes (1936) (representante de esta teoría), la satisfacción de necesidades sociales y valores de justicia y equidad social, deben resolver el problema político de la humanidad, combinando la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual.

Todo esto se refiere a las funciones del Estado en su ámbito económico, por lo que es necesario realizar una revisión breve de su actividad interventora, en tres modalidades: garantía del orden, administración de justicia y creación del marco jurídico; regulación mediante la política económica, y producción y provisión de bienes del sector paraestatal.

Por todo esto, en el apartado siguiente se revisa información relativa a los recursos públicos.

### **1.1.2 Los Recursos Públicos**

De acuerdo con Orellana (2013), al definir a las finanzas públicas como la investigación de los principios y formas que debe aplicar el poder público para allegarse de recursos económicos suficientes para su funcionamiento, así como, el desarrollo de las actividades que requiere para cumplir con sus objetivos de satisfacción del bienestar de la

población es relevante revisar la información referente a los recursos públicos.

También Orellana (2013), explica que los recursos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras, por ejemplo, explotando sus propios bienes patrimoniales, empleando su poder coercitivo en el caso de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, haciendo uso de su crédito y contratando empréstitos, etcétera; lo que significa que los recursos públicos son toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal en su tesorería, y comprenden tanto recursos fiscales como los extrafiscales.

Como antecedentes históricos de la evolución de la conceptualización de los recursos públicos, para la escuela clásica, los recursos debían tener una finalidad exclusivamente fiscal, la de servir sólo como medios para satisfacer los gastos que el Estado necesariamente debía realizar a fin de cumplir con sus funciones esenciales. De allí que los



recursos públicos, al menos en principio, debían limitarse a ser entradas al Tesoro para financiar tal tipo de gastos, sin que preocupara el hecho de que ellos cumpliesen o no otras funciones de interés para la comunidad. (Orellana, 2013)

Esa concepción limitada con respecto a la finalidad de los recursos fue paulatinamente abandonada, como consecuencia directa de las nuevas funciones asignadas al Estado.

De acuerdo con José María Martín (2011), en su libro “Introducción a las Finanzas Públicas”, los recursos públicos pasaron de ser sólo medios para satisfacer erogaciones públicas, a convertirse en instrumentos extrafiscales para intervenir en las distintas actividades desarrolladas por la comunidad. Actualmente, la historia de los recursos públicos ha tomado otro rumbo puesto que también se ha recomendado la utilización del crédito público.

Martín (2011) determina la clasificación de los recursos públicos desde diferentes criterios puesto que tienen que ver con la clase de entrada fiscal y el gasto público que deben financiar, según sean erogaciones de funcionamiento o de inversión patrimonial:

Según el criterio del gasto público que deben financiar, los recursos públicos son clasificados como:

- 1) Ingresos Corrientes o rentas generales: Entradas percibidas por el Estado como resultado de su facultad de imposición y que deben tener por destino la financiación de las erogaciones de funcionamiento u operativas.
- 2) Ingresos de capital: son aquellos provenientes del uso del crédito público, de la venta de bienes que integran el activo fijo estatal y cualquier bien cuya percepción signifique una modificación en el patrimonio; su destino está referido al financiamiento de los gastos de capital o inversiones patrimoniales.

Martín (2011), explica tres categorías de recursos públicos:

- 1) Provenientes de liberalidades: aquellos que el Estado percibe gratuitamente, sin hacer uso de su poder de imperio, ya sea de las economías de los particulares o de los tesoros de entes públicos superiores, en forma de subvenciones o ayudas.
- 2) Los originarios: Proviene de los bienes patrimoniales del Estado o de diversos tipos de actividades productivas realizadas por este; este tipo de recursos tienen la característica de ser obtenidos por el Estado en condiciones similares a las de los particulares; tienen su origen en las relaciones establecidas con los particulares sin mediar la coercitividad o el poder de imposición. De esta clasificación se distinguen tres especies:
  - a) Rentas o resultados provenientes de la explotación, directa o por delegación, o por la venta de bienes patrimoniales, bienes del dominio privado.

- b) Las tarifas o precios cobrados por las dependencias administrativas del Estado que prestan determinados servicios públicos.
- c) Las contribuciones o aportes de utilidades que deben realizar al tesoro público, por disposición legal, las denominadas empresas del Estado.

La categoría número 3) Los derivados: comprende una variada gama de ingresos, no solo de distinta importancia cuantitativa para el Estado, sino también de diversa naturaleza jurídica. Entre ellos se agrupan los recursos tributarios, los provenientes del uso del crédito público, las multas y las sanciones de carácter pecuniario, y los ingresos provenientes de gestiones de la Tesorería.

Desde el punto de vista Jurídico:

- 1) Recursos de Derecho Privado, los cuales coinciden con los recursos originarios.
- 2) Recursos de Derecho Público, comprende los ingresos conocidos como derivados.

Ahora bien, al clasificarlos como recursos tributarios y no tributarios, Martín (2011) explica que los primeros, forman parte de los recursos derivados y conforman el más importante grupo de entradas en las finanzas públicas de un país. Puede identificarse una significación cuantitativa como el mayor rubro de ingresos; una cualitativa, al cumplir con la función especial de llevar a cabo una política económica y social de cualquier país; así mismo, son clasificados como tributos financieros o con finalidad fiscal, puesto que aportan recursos al tesoro público; y como tributos de ordenamiento o extrafiscales, puesto que se aplican para cumplir con los objetivos de política económico-social.

Como se determina en lo expuesto anteriormente, esos recursos públicos son considerados tributos por lo que a continuación se explican sus características, conforme a lo explicado por Martín (2011):

Los tributos deben analizarse desde diversas características, como un primer rasgo de carácter económico, esto es, una detracción de parte de la riqueza de los particulares a favor del Estado o del ente designado, y que puede ser en dinero o en especie; el segundo rasgo se caracteriza por no ser voluntario, no se trata de liberalidades de los particulares a favor del Estado, sino del traspaso de riqueza por un reclamo, una exigencia o una coacción ejercida por aquél sobre los particulares; el tercer rasgo implica las detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas por el Estado, pero por mandatos legales; por último, el cuarto rasgo, promover el bienestar general como el objetivo central de las actividades del Estado.

Todo lo anterior, se conjunta para explicar un concepto de tributos: “son detracciones de parte de la riqueza de particulares exigidas en su favor por el Estado (aspecto económico), mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario (aspecto

jurídico) con la finalidad de promover el bienestar general (aspecto político)” (Martín, 2011)

Así mismo, Martín (2011) explica la clasificación de los Recursos Tributarios: Se los divide en impuestos, tasas y contribuciones. Tal división tiene un doble aspecto: Financiero y jurídico.

La clasificación financiera tiene en cuenta tres circunstancias: 1) el tipo de necesidad satisfecha con el servicio público, 2) la clase de demanda con que se requiere dicho servicio y 3) la posibilidad de medir el grado de ventaja o utilidad obtenido por los particulares con él, esto es, su prorratabilidad.

Conforme a estas premisas, el impuesto es el medio de financiación de servicios públicos indivisibles, de demanda presunta o coactiva (no voluntaria) que satisfacen necesidades públicas, sean primarias o secundarias; esto es, funciones realizadas por el Estado en beneficio de toda la comunidad, pero resulta imposible determinar qué parte de los gastos

ocasionados por dichos servicios corresponde a cada uno de los individuos.

Los impuestos ingresan al tesoro público como recursos corrientes o rentas generales del Estado y están primordialmente destinados a la atención de todas aquellas erogaciones que derivan “del normal desenvolvimiento de los servicios”

La tasa es el medio de financiación de aquellos servicios públicos divisibles, de demanda presunta o coactiva, que satisfacen necesidades públicas o colectivas. A pesar de servir al interés público, benefician particularmente a aquellas personas que las solicitan o que deban requerirlas por exigencia de normas legales.

Las tasas con que son cubiertos los gastos ocasionados por los referidos servicios públicos deben ser exigidas a quienes efectivamente los utilizan y, por otra parte, estar afectadas al costo particular del servicio por el cual se cobran. Ello



explica por qué en el caso de este tipo de tributo se puede aplicar la teoría del beneficio, para su equitativa distribución entre los contribuyentes.

La contribución especial es el medio de financiación de determinadas obras y servicios públicos divisibles, de los cuales, no obstante, de ser demanda presunta o coactiva y satisfacer necesidades públicas o colectivas, derivan ventajas especiales, de índole patrimonial para determinados particulares.

En este apartado se revisó información relativa a los recursos públicos, enfocada a la recaudación de ingresos y su clasificación, por lo que a continuación se presenta lo referente al gasto público, esto es, el uso que se da a dichos recursos recaudados.

### ***1.1.3 El gasto público***

Cuando es primordial invertir en infraestructura en cualquier sector, es necesario contar con recursos

financieros suficientes; al efectuar el compromiso de pago o el pago mismo de esa inversión, se está hablando de gasto, y si es en el ámbito gubernamental, entonces es gasto público; este tema es relevante en este trabajo de investigación, por lo que se requiere analizar tanto conceptos como las teorías que lo sustentan.

De acuerdo con Giuliani (2011), en el libro “Derecho Financiero”, el gasto público es “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales”; en esta conceptualización se relaciona directamente al gasto público con las finanzas públicas, es decir, todo está vinculado con el manejo de los recursos financieros del Estado.

Para fundamentar este trabajo de investigación, es necesario un análisis somero de las distintas Teorías del Gasto Público; sin embargo, para entenderlas, se requiere primero conceptualizar al

Gasto Público, el cual, según el Glosario del Proceso Presupuestario, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), comprende las erogaciones que realiza el Sector Público, federal, estatal y municipal, y para su ejecución se requiere la integración y aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, vinculado con el del Estado y el Municipio, que se formula con apoyo en estructuras y elementos programáticos y unidades responsables para su ejecución.

Ahora bien, cada una de las siguientes teorías, explica al gasto público desde el punto de vista de la Economía, iniciando con Alfred Wagner, quien postula la Ley de Wagner, en donde se considera al gasto público respecto a su incremento, como una irregularidad empírica, es decir, que a la expansión del gasto se vincula el progreso social y el incremento del ingreso (Duverger, 1988). Para fundamentar esta teoría, identifica tres fuerzas que impulsan la intervención del sector público: 1) Al

expandirse la economía del gobierno, se requiere de mayor seguridad, por lo que es necesario incrementar la protección legal a través de la creación de un marco jurídico, para garantizar la unidad del Estado; 2) Se incrementa el proceso de urbanización, ya sea por la industrialización o por cambios en la estructura demográfica, consecuencia de la distribución del ingreso; 3) Prevenir las prácticas monopólicas en los proyectos de gran escala, tomando el control sobre ellos, como agua, drenaje, transporte público, entre otros.

Keynes (1936) es otro teórico de la Economía que establece en su obra “Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero”, que se requieren tres instrumentos para conducir la producción y el empleo: a) Al incrementarse el nivel de producción, se elimina el desempleo y entonces, se avanza en el bienestar social; b) También, si se generan cambios en la inversión, entonces se afectan las tasas de interés; c) Al existir un orden institucional, los inversionistas tendrán una expectativa de

credibilidad en la toma de decisiones del gobierno. Todo esto sucede en un clima de cooperación entre los involucrados en estas actividades, para promover el interés público, el empleo y el bienestar social. Aseguraba que el motor de la economía habría de sustentarse en la adecuada relación entre la oferta y el consumo, pues de ella dependían los beneficios empresariales y la inversión ([www.claseshistoria.com](http://www.claseshistoria.com)).

En su libro de 1951, “Economics of Employment”, Abba Lerner estipula tres pares de instrumentos que tiene el Estado para lograr el nivel de gasto agregado de pleno empleo: 1) compra y venta de bienes con el sector privado; 2) tributación y transferencia de dinero; 3) endeudamiento y préstamos de dinero; existe un nivel de gasto por el cual una economía alcanza el pleno empleo, pero al contrario de la convención económica instalada, este nivel de gasto no se logra automáticamente y es difícil de concretar. Para Lerner este gasto de pleno empleo es posible de alcanzar únicamente por

medio de la actividad pública y cuidando al mismo tiempo la inflación; esto relacionado con la función de las finanzas públicas, esto es, el manejo de los ingresos y egresos del Estado.

Por lo anterior, respecto a las Finanzas Funcionales, Lerner (1951) con su enfoque de la Economía de control, basado en el liberalismo, presenta tres reglas fundamentales: 1. El gobierno mantiene un nivel de demanda razonable, para prevenir la inflación; 2. También, una tasa de interés que provoque inversión; 3. Si no se da ninguna de las anteriores, entonces el gobierno debe elaborar más dinero para financiarlas. Sin embargo, no se tomaron en cuenta porque no consideran la política financiera del gobierno; las decisiones no se toman a tiempo y, además, esas decisiones tienen que ver con la elección de una función en tiempos de inflación y recesión (Fiorito, 2012).

De acuerdo con Rodríguez y López (2014) la variante Wagner-Musgrave establece que el

gobierno cumple con su compromiso de crear infraestructura, sin embargo, el crecimiento demográfico, los cambios tecnológicos, el financiamiento en investigación científica, lo desplaza de ser el satisfactor número uno de la sociedad, por lo que la distribución del ingreso para sustentar necesidades colectivas genera la expansión del gasto.

Peacock y Wiseman (1967) generan la hipótesis del efecto desplazamiento, el cual se explica cuando las sociedades toleran una carga fiscal, cuando se oponen al incremento en dicha carga y cuando esa carga fiscal tolerable, se desplaza hacia arriba, es decir, al aumento en el gasto público.

También, Buchanan y Tullock, en su obra “El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional” (1993), presentan una teoría denominada Elección Pública, en donde los problemas se relacionan con las decisiones gubernamentales en lo referente a la asignación de

recursos, la corrección de las fallas del mercado y del gobierno. Así mismo, incluye el estudio de las reglas de votación, el funcionamiento de la burocracia, diferencia entre democracia directa y representativa, cuando se trata de elección pública positiva; y cómo se elige y realiza el cambio constitucional, además de las restricciones para controlar la conducta de los políticos, si se halla en la economía constitucional.

Después de la revisión de las diferentes teorías relacionadas al gasto público, se puede establecer que es necesario implementar medidas de control, que impidan que se generen actos corruptos, en el sentido de que los burócratas y los políticos (gobierno), realicen incrementos en este gasto pero para beneficio individual, sin preocuparse por cumplir con sus objetivos de lograr el bienestar social; dichas medidas deben ir enfocadas a lograr que el beneficio sea para la sociedad y entonces se genere credibilidad en la población hacia las actividades del gobierno, que existan cambios en las



prácticas presupuestarias; que sean evaluados por agentes externos y establezcan relaciones de retribución y productividad.

De lo anterior se puede explicar que la teoría general del gasto público investiga los elementos constitutivos del egreso público y los efectos que este habrá de producir, sean sociales o económicos; también, supone que toda erogación o inversión es en principio la satisfacción de un determinado tipo de necesidades públicas y se materializan en atención al interés general; así mismo, presupone una selección previa de necesidades, cuáles habrán de ser consideradas públicas.

De acuerdo con Martín (2011), los elementos constitutivos del gasto son:

- 1) Político: emplea un determinado criterio selectivo de necesidades.
- 2) Económico: analiza el efecto de la aplicación de la riqueza en la actividad económica en general.

3) Jurídico: Tiene una triple manifestación:

a) Su régimen está regulado por la denominada Ley General de Contabilidad

Gubernamental;

b) Momento de la planificación o estimación del gasto que debe satisfacer una necesidad pública; este cálculo debe ser realizado por medio de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

c) Momento posterior al de su ejecución: verificación o control de su adecuada gestión por disposición constitucional, con la denominación de cuenta de inversión.

También Martín (2011) explica que el gasto público es el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de una autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y en términos generales, a la atención del interés público.

Ahora bien, respecto a la evolución del gasto público, se dio un liberalismo político, esto es, los gastos públicos eran considerados como neutros, como factores que no debían alterar la actividad económica; diversos e importantes acontecimientos económicos y políticos cambiaron radicalmente el carácter de las funciones del Estado, a una expansión de la AFE, es decir, un incremento de los gastos públicos; así mismo, adjudica un carácter activo en contraposición con la neutralidad de los clásicos.

En lo referente a los aspectos político, económico social y financiero del gasto público, se tiene que, en el aspecto político, la moderna concepción del gasto público ha permitido que se produzca un cambio en el papel asignado al Estado.

En lo económico social, Martín (2011) explica que ha dejado de ser neutra la actividad económica; el gasto público le permite al Estado actuar sobre los ciclos económicos, compensando las fluctuaciones

de la inversión privada, usa medidas coactivas (control de precios, y de las calidades), asume una actividad económica (nacionalizaciones).

Por último, en el aspecto financiero, los gastos públicos no cumplen solo una misión fiscal, esto es, satisfacer las necesidades públicas primarias, sino también incursiona en áreas extrafiscales.

Para alcanzar la necesaria colaboración del sector privado, el Estado debe esforzarse en la obtención de un clima de seguridad y confianza, factores que sólo se dan cuando hay estabilidad en las instituciones políticas, discernimiento en la actividad financiera y un auténtico respeto por las normas legales que garanticen el orden público y la libertad individual.

### **1.1.4 La Actividad Financiera del Estado**

Para todo esto, la actividad financiera del Estado está sujeta a un conjunto de determinaciones políticas e ideológicas que le despojan de un carácter neutral frente a la sociedad; así es que, el cómo financiar, en qué gastar y la misma conceptualización de necesidades sociales, tienen una connotación distinta dependiendo de la óptica política con que se vean; también, la actividad financiera del Estado refleja de manera más o menos clara, los intereses económicos y de poder existentes en su interior, que se expresan en una disputa permanente entre grupos y clases sociales y se resuelve en una política financiera pública determinada, lo que sintetiza los intereses de esos grupos y clases sociales en pugna.

Respecto a la naturaleza y el carácter del Estado, se definen las particularidades que adquiere su actividad financiera en tres aspectos relevantes:

- a) Las fuentes de los ingresos públicos: La toma de decisiones respecto a los tipos de fuentes de ingresos, tipos de impuestos, a quiénes se les cobrará y en qué porcentaje, tienen una naturaleza política; involucra al Ejecutivo, al poder Legislativo y a la sociedad, relacionada con un programa político.
- b) Rubros y montos en los que se gasta el dinero público: La política de gasto del Estado está relacionada con los problemas a resolver y los objetivos a lograr; el gasto público puede contribuir a solucionar las necesidades colectivas más apremiantes y ser el motor del desarrollo económico de un país, o sólo a controlar problemas de inestabilidad de precios o desequilibrios financieros, así como, privilegiar el desarrollo de actividades económicas.
- c) El equilibrio o el déficit presupuestal como política financiera: La posibilidad de que la actividad financiera del Estado se conduzca

de una y otra manera, se debe a dos factores políticos:

1. La correlación de fuerzas políticas al interior del Estado y,
2. Las prácticas democráticas en el ejercicio público ([shcp.gob.mx](http://shcp.gob.mx)).

Lo anterior atendiendo al compromiso ético y político que se tiene con la sociedad, puesto que no todos los ciudadanos pueden contribuir de la misma manera al financiamiento del Estado, para lo que se establece el principio de proporcionalidad; los recursos que se recaudan y gastan son el medio a través del cual se cumple con el bienestar colectivo, con un sentido de justicia y equidad; y los recursos que se recaudan y gastan, provienen de la sociedad, esto es, que los ciudadanos confían al Estado esta alta responsabilidad, es decir, el manejo de dichos recursos a través de las Finanzas Públicas.

De acuerdo con Martín (2011) la actividad financiera del estado se lleva a cabo desde el momento en el que el estado realiza erogaciones o gastos, al igual que cuando obtiene medios o recursos monetarios para atenderlos; esto es, consiste en un conjunto de operaciones, fenómenos financieros, cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas.

También Martín (2011) explica que los elementos que integran el fenómeno financiero son:

- 1) Políticos: cada operación financiera presupone una elección a priori de fines y medios para realizarla.
- 2) Económicos: los medios requeridos en toda operación financiera son de naturaleza económica.
- 3) Jurídicos: cada una de las operaciones financieras del Estado está regulada por normas y principios de derecho público.
- 4) Sociales: todas las operaciones financieras tienden a la satisfacción de necesidades públicas.



5) Administrativos: lo relacionado con la parte funcional o técnica de cada operación financiera.

Las finanzas públicas “se ocupan de la denominada actividad financiera, la cual consiste en un conjunto de operaciones, realizar los gastos y obtener los recursos, cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas” (Martín, 2011: s/p).

La actividad financiera del Estado se distingue de la actividad económica por:

- 1) El sujeto activo: en el caso de la primera goza de un poder de coacción desconocido entre los sujetos activos de la actividad económica,
- 2) Los fines: tratándose de finanzas públicas se identifican con la satisfacción de las necesidades públicas mediante la riqueza que se supone en el caso de la actividad financiera, mientras que se crea o produce en la actividad económica.

Martín (2011), explica que el Estado Moderno, para satisfacer las necesidades públicas, debe recurrir a los diversos factores de la economía privada, lo que realiza por medio de un procedimiento indirecto, consistente en que obtiene de la economía privada todos aquellos bienes o servicios necesarios para cumplir sus funciones, mediante contraprestaciones, retribuciones o pagos provenientes de los sujetos económicos.

Así mismo, tiene que realizar erogaciones e inversiones que sólo puede pagar porque cuenta con recursos, gran parte de los cuales obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio, por lo tanto, esa realización de erogaciones e inversiones, al igual que la inversa obtención de recursos, representa la actividad financiera, la que se considera como un conjunto de operaciones del Estado que tienen por objeto, tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos, necesarios para satisfacer las necesidades públicas y el interés público.

Una característica relevante de la actividad financiera es que está constituida por tres momentos distintos:

- 1) Planeación: Tanto de los recursos públicos como de los gastos públicos, que se materializa en un presupuesto.
- 2) Obtención de los recursos públicos: implica una decisión con respecto a cómo, cuándo y de dónde, así como un análisis sobre cuáles serán las consecuencias o efectos en la economía y el orden social.
- 3) La aplicación de recursos: esto es, las erogaciones o inversiones en bienes públicos, la cual supone un análisis sobre los efectos que producirá en la economía y en el orden social (Martín, 2011)

La actividad financiera reconoce como único sujeto activo al Estado, por lo tanto, la actividad realizada por otros entes, aunque consista en la obtención de

recursos y en el gasto para la satisfacción de necesidades clasificables como públicas, queda siempre excluida del concepto de actividad financiera y del estudio de las finanzas públicas. La actividad financiera se caracteriza pues por reconocer como único y excluyente sujeto activo a un ente investido con poder de coacción o poder de imperio, poder financiero, es decir, el Estado, que tiende siempre a la satisfacción de necesidades públicas y sus fines se identifican con el interés público.

Ahora bien, los fines de la actividad financiera del Estado están considerados como un conjunto de fenómenos financieros que según algunos autores como Martín (2011), no constituyen un fin en sí misma, sino el cumplimiento de una función instrumental de fundamental importancia, cuyo regular desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de todas las actividades restantes; se concibe como la actividad imprescindible para lograr los recursos que se

emplearán en los gastos necesarios para satisfacer las necesidades públicas.

Para lograr sus objetivos, la actividad financiera ubica los siguientes fines, según Martín (2011):

1) Los fines fiscales: La obtención de recursos con los cuales se efectúan los gastos que producen las necesidades públicas, por lo tanto, cumple el papel del medio o instrumento con que se habrá de cumplir otra finalidad, esto es la satisfacción de necesidades públicas; consisten en la actividad de procurarse los recursos con los cuales se efectúan los gastos que cumplen los fines políticos.

2) Los fines extrafiscales: procuran atender el interés público en forma directa, lo cual se logra materializando una intervención en distintas actividades desarrolladas por la comunidad, llevada no sólo mediante un gasto, sino también por medio de los recursos. Como en el caso de nuestro país, que incrementa algunos porcentajes de cargo a

productos azucarados con el fin de combatir la diabetes y la obesidad.

3) Los fines mixtos: participan de las características de los anteriores, se manifiestan cuando se trata de una contribución que se aplica no sólo para lograr medios financieros sino, además, atender directamente el interés público, mediante exenciones o deducciones para determinados grupos sociales o la aplicación de alícuotas, esto es, la parte o proporción fijada por ley para la determinación de un impuesto u otra obligatoriedad tributaria, más elevadas a otra categoría, entre otros.

Es de suponerse que, a través de la actividad financiera, el Estado como productor de riquezas y con la ejecución de los servicios públicos, contribuye directa o indirectamente a crear, en cada uno de los miembros de la comunidad, una cantidad de riqueza mayor que aquella que consume con los impuestos.

De todo lo anterior, se concluye que el Estado tiene que cumplir con determinado tipo de funciones que le resultan ineludibles, esto es, funciones públicas que se materializan mediante la satisfacción de los servicios públicos, así mismo, puede tomar a su cargo otros servicios públicos, ya sea por motivos que atañen al interés público o a la protección de intereses particulares, de lo que se explica que la diferencia entre este tipo de servicios y de los servicios públicos esenciales, radica en que estos últimos deben ser inexcusablemente prestados en forma directa por el Estado, mientras que los primeros pueden ser atendidos por particulares bajo el control estatal.

Entonces, la actividad financiera del estado consiste en el conjunto de operaciones realizadas y relacionadas con el doble objeto de obtener recursos y cubrir gastos e inversiones necesarios para satisfacer las necesidades públicas y el interés público; esta actividad tiene tres momentos: la planeación, la obtención de recursos y la aplicación

o inversión de tales recursos; también, se caracteriza por tener como único sujeto activo al Estado y además por el hecho de que sus fines se identifican con el interés público, lo que hace la diferencia con la actividad económica; así mismo, no es meramente instrumental, se trata de una actividad estatal con finalidades propias, dentro de las cuales se identifican las fiscales, extrafiscales y mixtas.

## **1.2 Federalismo y Coordinación Fiscal**

Como el tema central de este trabajo de investigación está representado por un fondo federal denominado Fondo de Aportaciones Múltiples y es consecuencia del proceso determinado por el federalismo en nuestro país, es relevante explicarlo brevemente.

De acuerdo con Baeza (2004), el federalismo es un acuerdo de voluntades que surge de la interacción de gobiernos, que tienen propósitos particulares y objetivos comunes, en espacios exclusivos de



acción; esto es, es el modo de organizar y ejercer el poder en un Estado de derecho, con respeto hacia su autonomía y capacidad de gestión, por lo que se puede decir que es un elemento indispensable en la gobernabilidad democrática, que permite definir claramente las responsabilidades públicas de cada orden de gobierno.

El federalismo implica coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, puesto que cada uno tiene un sistema impositivo, así como políticas de gasto público, que impactan en una misma base tributaria, es decir, con los mismos contribuyentes, lo que también implica la eficiencia administrativa y financiera de los recursos del Estado, y la designación de las competencias que le corresponden a cada entidad federativa.

De esto surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como mecanismo para delimitar las facultades de tributación de la Federación y los estados; en 1979 se emite la Ley de Coordinación

Fiscal, que delimita la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través del Convenio de Adhesión, en donde se establece la integración de los estados para la administración de las contribuciones.

Según Serna (2004), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica que la federación y los estados puedan suscribir convenios en los cuales, éstos se comprometen a limitar sus potestades tributarias en favor de la federación a cambio de recibir mayores beneficios económicos a través de participaciones federales; su objetivo es “dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales” (Calzado, 1991 (citado en Peinado *et al.*, 2006)

Peinado *et al.* (2006), explican que el federalismo fiscal mexicano se basa en ciertos principios que tienen como finalidad normar sus objetivos respecto de un contenido sustentable de la economía y el bienestar de la sociedad, al considerar lo siguiente:

- a) Formar una unión perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades del gobierno central;
- b) Respetar los derechos fundamentales del individuo, estableciendo la justicia;
- c) Garantizar la paz interna y proteger la libertad de las garantías de los estados y municipios;
- d) Otorgar al gobierno federal, atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.

De acuerdo con Peinado *et al.* (2006), el federalismo contempla los siguientes principios:

1. Principio de subsidiaridad: Principio político y de ética social referente a establecer límites

de competencia en las relaciones entre la persona y las sociedades de las que forma parte; en este sentido, la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados, por lo que asume su función subsidiaria cuando participa en cuestiones que no puedan resolverse en el ámbito local o más inmediato.

2. Principio de solidaridad: se considera un punto para generar mejores condiciones de vida a los mexicanos, sin importar la región donde se ubique, así como, cubrir las necesidades en situaciones en donde requieran la intervención de los demás estados y municipios, a través del gobierno federal.
3. Principio de eficiencia y equidad: Respecto a la eficiencia, se requiere de políticas distributivas que contrarresten los beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia de capacidad contributiva que

tiene cada jurisdicción; y es equitativa, cuando la distribución de los costos y los beneficios se rige por principios de equidad vertical y horizontal, a dar un trato de desigualdad a los desiguales, y un trato igual a los iguales.

4. Principio de equilibrio económico: la realidad de los estados y municipios muestra que las disparidades económicas son las más importantes, en intensidad y frecuencia, y porque las desigualdades sociales se sustentan en la situación de desventaja material o económica del sujeto o territorio.

Lo anterior implica que si se utilizan correctamente los criterios y principios del federalismo respecto de la recaudación y asignación de recursos, se estimula la participación de los estados y municipios; esto coadyuva a cumplir con los propósitos de disminución de contrariedades de participación ciudadana en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; también, a formar una unión en donde se

equilibren los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central, respetando los derechos del individuo en sí, estableciendo la justicia para garantizar la paz interna y la protección de las garantías, tanto de las entidades federativas como de los municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se regula a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se revisa en el siguiente apartado, sólo en lo referente a los fondos federales que corresponden a las entidades federativas y municipios.

### ***1.2.1 Ley de Coordinación Fiscal***

La Ley de Coordinación Fiscal (2015) fija las reglas de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde establece las participaciones que corresponden a los estados y municipios respecto del ingreso federal y otorga las bases para la delegación de funciones de la administración de dichos ingresos; así también, da congruencia a los

ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno, con el fin de evitar tanto la doble como la múltiple imposición.

En su capítulo I De las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales, en el artículo 1, explica que su objetivo es coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, con la finalidad de establecer su participación en los ingresos federales, así como su distribución; también, las reglas de colaboración administrativa y las bases para el funcionamiento de los organismos constituidos en materia de coordinación fiscal.

Aquí se explica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) celebrará los convenios entre las entidades y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con todos los derechos y obligaciones que se generen.

Así mismo, en el artículo 2 establece que el fondo general de participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable, explicando cómo se integra; los siguientes artículos señalan cuáles son los impuestos y otras contribuciones, en las cuales tendrán participación tanto las entidades federativas y el Distrito Federal<sup>1</sup>, como los municipios.

El capítulo II, Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, iniciando con el artículo 10, determina los procedimientos a seguir para lograr la adhesión de las entidades federativas y los municipios a dicho sistema.

En lo que respecta al capítulo III, De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, señala tanto a los sujetos que forman parte de esta

---

<sup>1</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo. DOF: 05/02/2016; sin embargo, en este trabajo se sigue utilizando el nombre Distrito Federal, toda vez que el periodo de investigación comprende los años 2000 al 2015.



colaboración, como los lineamientos para efectuar los convenios; incluye los artículos, del 13 al 15.

Referente a los organismos en materia de coordinación, cuyos lineamientos están establecidos en el capítulo IV, señala desde el artículo 16, quienes participan, cómo se integran, cuáles son sus funciones, procedimientos, entre otros aspectos.

En el capítulo V, de los fondos de aportaciones federales, y fundamento legal de este trabajo de investigación, a partir del artículo 25, explica que se establecen las aportaciones federales como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de ciertos objetivos.

También señala cuáles son estos fondos y cuáles son los lineamientos bajo los que se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y

supervisarán, lo que se analiza en los siguientes apartados, incluyendo el artículo 52.

Ahora bien, para tener más claro a qué se refiere esta ley respecto a fondos federales, a continuación, se explican cada uno de los señalados anteriormente.

### **1.2.2 Fondos Federales**

De acuerdo con la SHCP (2015), los fondos federales son los recursos con los que la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población, buscando, además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman.

Como el tema central de esta investigación es el Fondo de Aportaciones Múltiples, perteneciente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades

Federativas y Municipios, es necesario explicar que es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros siguientes: educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social; e infraestructura educativa.

(<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>)

En lo que se refiere a los fondos federales, en lo que respecta al ramo 33, en la Ley de Coordinación Fiscal (2015), en su artículo 25, presenta los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Norma Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- IV. Fondo de Aportaciones para Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de aportaciones múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación y Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

De cada uno de estos fondos se muestra de manera breve, información señalando el artículo en el cual inician los lineamientos que se deben seguir para la asignación, distribución, administración y supervisión:

**Artículo 26.-** Con cargo a las aportaciones **del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo** que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal

serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

**Artículo 29.-** Con cargo a las aportaciones que del **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud** les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

**Artículo 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social** se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la

misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

**Artículo 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales.

**Artículo 39.- El Fondo de Aportaciones Múltiples** se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base

en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

**Artículo 42.-** Con cargo a las aportaciones del **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos** que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios

**Artículo 44.-** El **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal** se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación

formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo

**Artículo 46. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas** se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

De los fondos anteriores, el Fondo de Aportaciones Múltiples es el que sustenta este trabajo de investigación, en lo referente a la infraestructura física educativa, en el nivel superior; los recursos que se asignan están establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se analiza a continuación.



### **1.2.3 Presupuesto de Egresos**

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento en el cual se establece cada año, el programa del gasto del gobierno en nuestro país, en el que se especifican la cantidad, la forma y el destino de los recursos públicos que utilizarán en sus funciones, cada una de las instituciones de los tres poderes, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, los organismos autónomos, entre los que se encuentran el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Su contenido refleja las prioridades de la actuación del gobierno mexicano con el uso de los recursos públicos, que son de todos los mexicanos. Lo anterior basado en el Manual para entender el Presupuesto, de la página [www.uv.mx](http://www.uv.mx), en el cual aclara que el Presupuesto de Egresos de la Federación especifica el monto y destino de los recursos económicos que el sector público requiere

durante un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad; también, el PEF es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2015), en su artículo 2, en diferentes fracciones, se presentan algunos conceptos de términos utilizados en esta indagación, con el fin de formalizarlos:

El Presupuesto de Egresos es referido al documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo por supuesto, el decreto, los anexos y los tomos respectivos; el Presupuesto devengado es el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos, de acuerdo con las disposiciones aplicables, por

tratados, leyes o decretos, entre otros; el Presupuesto regularizable de servicios personales que se refiere a las erogaciones que implican un gasto permanente en materia de servicios personales, por percepciones ordinarias y especificadas en el proyecto de Presupuesto de Egresos; Programas de inversión, son las acciones que generan erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura, como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles, rehabilitaciones que se capitalicen en incremento al valor y la vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y su mantenimiento; los proyectos de inversión son las acciones que implican también erogaciones de gasto de capital para obra pública en infraestructura.

### **A) Ciclo Presupuestario**

Para fundamentar la información con la que se elabora el PEF, se lleva a cabo el Ciclo Presupuestario, el cual se compone de siete etapas, de acuerdo con información del Presupuesto

Ciudadano 2013, presentado por el gobierno federal con la finalidad de que el ciudadano mexicano comprenda los datos del PEF, basada en el artículo 2, fracción IX y LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en donde se especifica que las dependencias coordinadoras de sector serán las que designe el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación; aquí están señaladas las etapas del ciclo presupuestario, así como en la explicación que se da del Sistema de Evaluación del Desempeño, esto es, el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el

impacto social de los programas y de los proyectos; también se especifican las etapas que lo conforman:

1) Planeación; 2) Programación; 3) Presupuestación; 4) Ejercicio y Control; 5) Seguimiento; 6) Evaluación y 7) Rendición de cuentas (SHCP, 2013)

## **B) Clasificación de los recursos del PEF**

Sin embargo, también debe explicarse claramente que el PEF presenta de manera ordenada y sistemática, la información sobre el gasto público, esto es, la clasifica en diversas formas como se verá a continuación:

### **1. De acuerdo con el destino del gasto:**

- a) Gasto No Programable: se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, es decir, no

financia las actividades de las instituciones del Gobierno Federal.

- b) Gasto Programable: soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, con el fin de proporcionar servicios como educación, salud, carreteras, vínculos con otros países, entre otros.

## 2. Dimensiones del gasto:

- a) Dimensión administrativa: se refiere a los ejecutores del gasto, es decir, las instituciones que llevan a cabo las acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos (Secretarías de Estado: ¿quién gasta?)
- b) Dimensión económica: describe el tipo de bienes y servicios que se adquieren (¿En qué se gasta?)
- c) Dimensión funcional: representa el propósito al que se destina el gasto, esto es: gestión gubernamental, desarrollo social o desarrollo

económico (¿para qué se gasta?)  
([www.uv.mx/personal/joacosta](http://www.uv.mx/personal/joacosta))

Ahora bien, según la SHCP (2015), deben describirse algunas características específicas de cada dimensión, como que la dimensión administrativa permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto, dividiéndolos en dos grandes grupos: ramos administrativos y generales, y el sector paraestatal; cuando se habla de los ramos administrativos, la asignación de recursos se destina a los poderes Legislativo y Judicial, el IFE y la CNDH, así como a las Secretarías de Estado; estos grupos a su vez se organizan en unidades responsables facultadas para ejercer los recursos presupuestarios, identificados en el PEF con una clave presupuestaria.

Respecto a los ramos generales, los recursos se utilizan para sufragar el pago de obligaciones distintas a los programas de las Secretarías de Estado; y en lo referente al sector paraestatal, se

subdivide en: 1) entidades de control presupuestario directo las cuales tienen una relevancia estratégica y un nivel de ingreso y gasto que se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente; y entidades de control presupuestario indirecto, que se refiere a los demás organismos y empresas paraestatales, cuyo gasto se considera como parte del presupuesto en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizados.

En lo referente a la dimensión económica del gasto, permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal; sin embargo, como en el PEF no se especifican todos y cada uno de los bienes y servicios, esta clasificación sólo se aplica al Gasto Programable; esta dimensión se divide en diferentes renglones o rubros de gasto, regida por el Clasificador



por Objeto de Gasto, considera tres niveles de desagregación: los capítulos del gasto, los conceptos de gasto y las partidas.

Por último, la dimensión funcional permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos; identifica cuánto del presupuesto se encauza hacia programas sociales, cuánto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, a la tarea de gobernar y al gasto no programable. ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx))

### **1.3 Teoría del Desarrollo Endógeno**

Con el fin de fundamentar este trabajo mediante una teoría económica, se recomienda incluir la teoría del desarrollo endógeno, toda vez que se trata de analizar la inversión económica en la infraestructura de las UPES, a través del FAM, como parte de las funciones del gobierno central en su apoyo a las instituciones educativas de nivel superior, lo que se relaciona con el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos propios de

dichas instituciones hacia la generación de un desarrollo total, para lo cual se toma como base lo explicado por Vázquez (1999):

“La teoría del desarrollo endógeno considera que en los procesos de desarrollo intervienen los actores económicos, sociales e institucionales, cuya densidad y carácter innovador va a favorecer los procesos de crecimiento y cambio estructural.”  
(Vázquez, 1999: 20)

Así, se explica que la transición hacia un modelo de desarrollo basado en los recursos endógenos de una región, o institución educativa en este caso, requiere de un largo proceso de aprendizaje social, esto es, del cúmulo de experiencias y prácticas de una comunidad universitaria, que puedan reflejarse en un cambio en las relaciones entre los individuos y de éstos con las instituciones públicas y las corporaciones.

Otro aspecto relevante es mejorar las condiciones para crear una actitud emprendedora en los integrantes de la comunidad y la existencia de instituciones que permitan resolver controversias sobre el crecimiento económico, como es el impacto social, cultural y ambiental de las organizaciones (García, et al., 1998: 18).

El cambio de estrategias hacia un modelo de desarrollo, aun cuando sea por iniciativa de la comunidad universitaria, conducirá a un proceso de transformación cultural, el cual tendrá un impacto que puede ser positivo o negativo para las instituciones. Si es positivo, involucrará la pérdida de aquellos aspectos culturales que en el proceso de dicho desarrollo no se hayan rescatado, posiblemente porque no se consideraron importantes para lograr el desarrollo, o fueron sustituidos o modificados en el camino hacia el desarrollo.

“[...] el desarrollo endógeno puede entenderse como un proceso de crecimiento económico y cambio

estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora en el nivel de vida de la población [...]” (Vázquez, 1999: 32).

Derivado de lo anterior, se explica que algunos factores que influyen para aumentar la capacidad de respuesta o de reestructuración productiva son la tasa de innovación regional, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad tecnológica y emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones y la integración de empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras. “[...] cuando se produce la convergencia de las estrategias de las empresas externas y del territorio, los procesos de desarrollo endógeno adquieren una dinámica propia” (Vázquez, 1999: 45).

Ahora bien, al relacionar estos conceptos con el tema central de esta investigación, se ubica al desarrollo endógeno como un proceso de crecimiento

económico a través de la innovación, la calidad de los recursos humanos, la tecnología, con el fin de generar tanto recursos propios como el uso óptimo de los otorgados por el gobierno federal. Lo importante no es la magnitud de los proyectos sino la forma como se establezcan y promuevan dichos proyectos.

Respecto a las acciones a efectuar por parte de las instituciones educativas, con el fin de establecer un modelo de desarrollo endógeno en el uso de sus recursos, a continuación, se presentan algunas recomendaciones señaladas por Vázquez (2005):

- Fomentar la participación relevante de los actores locales bajo una posición de liderazgo.
- La generación de empleo y que dichas iniciativas contribuyan a mejorar la calificación de la fuerza de trabajo.
- Aprovechamiento innovador de los recursos locales, lo que implica el mejor uso posible de los recursos evitando su deterioro y permitiendo su recuperación.

- Introducción de nuevas formas de organización.
- Reinversión de la riqueza generada en la institución con el propósito de incrementar el multiplicador del ingreso generado por las actividades que constituyen la base económica.

Con base en algunos estudios empíricos relacionados con el desarrollo endógeno, se puede identificar una multiplicidad de modelos con caminos de crecimiento diferentes, como explica Vázquez (2005:9,10) quien destaca cuatro modelos básicos:

1. Sistemas productivos locales formados por empresas vinculadas entre sí y cuyas actividades productivas están integradas en la cadena de producción de la ciudad o región donde se localizan. El sistema productivo tiene un mercado de trabajo, que funciona siguiendo las reglas que le son propias, y las innovaciones y el conocimiento surgen y se difunden con facilidad dentro del distrito.

2. Sistemas productivos locales cuyas empresas realizan actividades que se vinculan a cadenas de producción de otras ciudades o regiones, debido a que algunas de las fases importantes de la cadena de producción se realizan fuera del territorio en el que se localizan las empresas. En estos casos el sistema productivo pierde su independencia.

3. Sistemas productivos locales formados alrededor de grandes empresas que realizan todas las funciones en la localidad en que se localizan, y cuyas actividades están integradas en la cadena de producción local. La empresa líder compra a proveedores locales o externos y vende, sobre todo, a mercados externos.

4. Sistemas productivos locales articulados alrededor de empresas que forman parte de cadenas de producción externas y carecen de vínculos productivos locales significativos. El sistema productivo está dominado por grandes empresas que utilizan el espacio en el que radican como un enclave que les permite realizar la producción y mantener un sistema de relaciones económicas y sociales.

Las políticas de desarrollo endógeno se generan bajo estrategias con una visión territorial, considerando que el desarrollo económico puede surgir de manera difusa si se usan eficientemente los recursos existentes en el territorio, incluyendo entre ellos los factores de atracción externa. Los resultados muestran que los procesos de desarrollo no se producen en el vacío, sino que tienen profundas raíces institucionales y culturales (Vázquez, 2005: 40). Por tanto, para lograr que un proyecto de desarrollo obtenga mejores resultados dependerá mayormente de los aspectos humanos (cultura, costumbres, capacidad emprendedora) que de los económicos.

Un aspecto que se vuelve a señalar como fundamental es considerar las características propias de cada región del país, el mosaico de culturas, los niveles de tecnificación, el nivel educativo, la infraestructura existente, así como el nivel de capitalización, lo que cobra importancia al momento



de aplicar las medidas necesarias para provocar el desarrollo local.

Lo anterior aplicado en una institución educativa con las características de las UPES y que tiene al FAM como fuente de financiamiento, debe vincularse con el entorno en el cual se encuentra, las tradiciones y costumbres locales, el grado de tecnología, el nivel educativo, la infraestructura, los fondos de que dispone, con el fin de generar un desarrollo endógeno.

#### **1.4 Equidad en la asignación de recursos públicos**

Equidad es un término con diversas definiciones de acuerdo con el ámbito en el cual se relacione. En este caso, como se trata de un tema de Finanzas Públicas como es el Federalismo, se analizan diversos conceptos para relacionarlo con la asignación de los recursos públicos del FAM hacia las UPES.

Como se explica anteriormente, la equidad se puede tratar en términos filosóficos, valorativos y jurídicos, ya sea en su aplicación al análisis de derechos humanos y desarrollo de la ciudadanía, o también, se puede desarrollar en el contexto económico, refiriéndose a la propiedad, los ingresos y el consumo (Mokate, 2001)

En el contexto de políticas y programas gubernamentales, se ha asociado el concepto de equidad esencialmente con igualdad, sin embargo, se han propuesto diferentes interpretaciones de la igualdad asociada con equidad. Concretamente, se ha hecho referencia a la “equidad vertical”, esto es, el tratamiento igual para todos los diversos grupos e individuos de una sociedad; a la “equidad horizontal” o un “tratamiento igual para iguales” (Sen, 1995).

De lo anterior, se deduce que la equidad vertical insinúa que la equidad es equivalente a la igualdad absoluta, pero la equidad horizontal permite la tolerancia de tratamientos diferenciados, con el

raciocinio de que los individuos y grupos son diferentes y pueden ser tratados en forma diferenciada sin ser “injusto”. Es más, la equidad horizontal podría conducir a pensar que el tratamiento diferenciado es justo, ya que podría tener el fin de corregir o ajustar diferencias ya existentes entre diversos grupos o individuos (Sen, 1995)

No obstante, como señala Musgrove (1986), la equidad y la igualdad no pueden entenderse como sinónimos de manera unívoca, esto es, que la idea fundamental de la equidad radica en el tratamiento igualitario de toda la población. Por ejemplo, en el estudio que Musgrove (1986) realiza en el sector salud, se determina que la equidad en la salud tiene que interpretarse con base en la igualdad en algunas de las dimensiones de la entrega de los servicios (insumos, acceso, capacidad de uso, resultados). La selección de la dimensión que se va a utilizar para interpretar la equidad constituye un juicio valorativo, aunque se debe tener en cuenta que la promoción de igualdad en una de las dimensiones podría obligar a

seguir una estrategia de desigualdad a nivel de otra dimensión.

Ahora bien, como se puede esperar que los recursos públicos sean distribuidos en favor de los grupos de menores ingresos, es necesario analizar los diferentes enfoques que presenta Mokate (2001):

1. Justificación de un gasto público con determinadas características de acuerdo con la intervención de acciones gubernamentales en la entrega de servicios.
2. Recomendaciones para que la igualdad en la distribución sea asociada con la equidad en otras dimensiones de la entrega de servicios:
  - a) Las necesidades de atención, en este caso en la infraestructura educativa, sean iguales entre grupos, esto es, que los riesgos sean distribuidos por igual entre los diferentes grupos de una comunidad universitaria;

- b) Los costos unitarios de entregar los servicios sean iguales para todos los grupos; y
- c) Los servicios sean igualmente efectivos para todos los grupos.

Roemer (1995) propone que un acuerdo sobre la igualdad de oportunidades para alcanzar los resultados que la sociedad se propone sería el de asignar recursos para compensar aquellas circunstancias que fueran ajenas al control y a la responsabilidad de las personas; sólo se aceptarían diferentes resultados en la medida que fueran consecuencia de las elecciones individuales no incluidas o determinadas por esas circunstancias.

En lo que se refiere a la teoría económica el costo de la equidad es la pérdida de eficiencia, no sólo por la intervención estatal, sino porque el Estado está asumiendo los mayores costos en otorgar recursos a quienes, en condiciones puras de mercado, quedarían excluidos del servicio por no permitir

maximizar el producto al menor costo, lo que modifica artificialmente las tasas de retorno de la inversión, desviando lo que sería la asignación natural de recursos de no mediar esa interferencia estatal.

Ahora bien, en lo que respecto a la equidad en la asignación de recursos del FAM hacia las UPES, es relevante aclarar la ausencia de criterios equitativos para las asignaciones presupuestales, se debe tener cuidado con los indicadores presupuestales en IES; por ejemplo, cuando se piensa que el presupuesto que se asigna a una universidad equivale a determinada cantidad de dinero por alumno, hay que tomar en cuenta si esa cantidad se refiere al total del presupuesto para esa institución o solamente a la asignación que le otorga la federación porque todas las universidades estatales tienen tres fuentes de financiamiento: subsidio de la federación, subsidio de la entidad donde radica y recursos que genera por sí misma. Ninguna universidad estatal recibe la totalidad de sus recursos de la federación ni tampoco el gobierno de la entidad aporta el 100% de su

financiamiento, se trata de una combinación que en cada caso es distinta y puede variar entre sí. (Mungaray *et al.*, 2010)

También Mungaray *et al.* (2010) explican que esto se debe a que, a pesar de que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior norma la asignación de recursos federales a las IES, así como su utilización, control y evaluación, no hay normas técnicas para determinar una fórmula para la asignación de montos presupuestales. Puede afirmarse que uno de los problemas de mayor importancia es el de la insuficiente articulación en la estimación y asignación de los recursos federales y los estatales. Esto fundamenta la problemática planteada en esta investigación referente a la falta de una fórmula en el FAM para su asignación equitativa en las UPES, esto es, tomando en cuenta determinados indicadores o características de cada una de las instituciones.

Como se demuestra en el documento enviado por la SEP (2016), presentado en el capítulo segundo, en donde explica cómo se maneja la fórmula que fue establecida a partir del año 2014, a partir de una iniciativa en la Cámara de Diputados, actualmente, la asignación de recursos a las IES se realiza a partir de “techos financieros” o incrementos porcentuales con criterios establecidos al margen de los programas de las instituciones. Los montos no obedecen a la pertinencia o relevancia de las necesidades y los medios que se señalan en los programas, sino que es un porcentaje definido mediante criterios que hasta el momento son poco claros.

La desvinculación institucional nacional que se observa entre la presupuestación y el resto de las actividades administrativas y académicas, se genera cuando el monto aprobado no se establece en función de ajustes explícitos a los programas, esto es, que la aplicación de recursos tiende a desarticularse de éstos. La asignación de recursos hecha con base en incrementos porcentuales tiene otro costo: dificulta la



vinculación entre la planeación de la educación institucional y la planeación del desarrollo económico y social; a nivel institucional existe poca relación entre los programas de cada IES y los planes gubernamentales.

Morduchowicz, A. (2000), explica que, en la práctica, las asignaciones presupuestales dependen de inercias históricas y de la capacidad de negociación de los rectores con los gobernadores de sus estados o con el Ejecutivo federal; de esto se deriva la inconformidad de muchas UPES que señalan la inequitativa e insuficiente distribución del presupuesto que ejerce la Federación. Tienen que gestionar recursos para un mismo presupuesto ante diferentes instancias, conforme a criterios, procedimientos, mecanismos y tiempos distintos; el resultado es dilación, incertidumbre y presupuestos difícilmente integrados.

No existe ningún criterio para la distribución entre los recursos federal y los estados; parece ser que los

porcentajes han sido fijados históricamente de acuerdo con las circunstancias y las negociaciones del momento. La injusticia radica no sólo en la inequidad proporcional que existe entre recursos federales y locales, sino también en el gasto por alumno, entre algunos otros aspectos.

Lo importante por lo tanto, es lograr la equidad en la asignación de los recursos federales otorgados a través del FAM hacia las UPES, tomando en cuenta indicadores como por ejemplo, porcentaje de profesores de tiempo completo respecto al total de la plantilla docente, no sólo el número de PTC puesto que la población en cada institución es variable; así también, porcentaje de eficiencia terminal en titulación lo que además coadyuvaría a incrementar dicha eficiencia con este compromiso; como se observa en el siguiente capítulo y en los resultados, una parte importante es que la dependencia que entrega este recurso, lo realice en tiempo y forma, puesto que no siempre se logra y la consecuencia es

que la IES no genera el avance deseado en el uso y control del recurso.

En este capítulo se revisó información referente a la base teórica que fundamenta esta tesis, desde la teoría de las Finanzas Públicas, así como lo referente al Federalismo y la Coordinación Fiscal, lo que sirve como sustento para los siguientes apartados en los que se examinan datos acerca del FAM y su asignación en las UPES, a través de una fórmula específica implementada en el año 2014.