

## LA COLISIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS CON EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Beatriz MONRROY LÓPEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los efectos de la globalización en los Presupuestos de Egresos.* III. *Los retos del Presupuesto de Egresos frente a la globalización.* IV. *Conclusión.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone el deber social a los mexicanos de contribuir al gasto público mediante el pago de contribuciones, dicho gasto está encaminado a satisfacer las necesidades colectivas, los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.

Las contribuciones son una de las principales fuentes de ingresos con que el Estado pretende cumplir los fines que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte, el Presupuesto de Egresos es el instrumento con el que se hace la distribución de dichos recursos económicos para ser aplicados a los programas o rubros creados para cumplir con esos fines.

El medio para satisfacer las necesidades es el recurso económico y la forma para reflejar las prioridades que deben atenderse ante la limitación de estos, es el Presupuesto de Egresos. Este instrumento constituye el mecanismo que permite satisfacer las necesidades sociales. Gracias a los recursos económicos que percibe el Estado y su forma de distribuirse éste, tiene los medios para proveer de servicios públicos a sus ciudadanos, por lo que su uso racional y cuidadoso puede impulsar la consolidación del crecimiento económico mediante la construcción y operación de escuelas, hospitales,

---

\* Doctora en derecho y globalización, maestra en derecho y licenciada en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, catedrática de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la misma Universidad y abogada postulante.

carreteras, combate a la pobreza, salud y seguridad. Sin dichos recursos económicos sería imposible alcanzar el desarrollo humano.

Sin embargo, en la práctica el presupuesto de egresos es ineficaz para cumplir con su función pública y con ello satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, por lo tanto, sigue existiendo pobreza, así como omisión, demora o deficiente prestación de servicios públicos, lo que merma el desarrollo humano.

Las causas que han propiciado esta ineficacia las encontramos en los contextos nacional e internacional. Bajo esta premisa, destacamos algunas políticas económicas y financieras que los principales organismos internacionales en la materia han previsto a efecto de mantener una estabilidad en las finanzas y cómo esto ha influido para que México adopte las medidas pertinentes en su actividad financiera para cumplir con los lineamientos constituidos, su desarrollo e impacto en la consecución de los fines del Estado.

Además, se expone que los efectos de la globalización no son las únicas causas generadoras del aumento de la desigualdad social, ya que también se evidencia cómo ésta se ha intensificado entre otras causas por la manera en que México ejecuta el gasto público; así, se concluye con los retos que enfrenta la administración pública y algunas alternativas que pueden propiciar el bienestar social a través de la adecuada distribución y control del erario público.

## II. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS

Es sabido que las demandas sociales son ilimitadas y los recursos públicos restringidos, es por ello que la restricción económica hace necesaria la elaboración del presupuesto de egresos de manera óptima, la cual puede llevarse a cabo de acuerdo a dos técnicas:<sup>1</sup>

1. La determinación del gasto. Dicha determinación debe efectuarse considerando:
  - a) El nivel de servicios públicos deseados por la población.
  - b) La magnitud del producto que debe ser transferido de unas personas a otras para obtener el nivel de equidad deseado.

---

<sup>1</sup> Turner Barragán, Ernesto Henry *et al.*, *El modelo de desarrollo económico de México y Taiwán*, México, Ediciones y Gráficos Eón, 2007, pp. 113 y 114.

- c) La etapa del ciclo en que se encuentra la economía y las dificultades coyunturales que se enfrentan.
  - d) Los recursos que desean comprometerse al desarrollo con el fin de elevar la productividad y atender los problemas estructurales y de largo plazo del país.
2. Su asignación. Debe estar determinada por una rigurosa evaluación de proyectos y por una selección de alternativas que ofrezcan a la comunidad mayor bienestar y menor costo social.

Sin embargo, tales técnicas son insuficientes para evitar la ejecución ineficiente del gasto público. En los últimos años, México ha sido escenario de los efectos de la globalización. En el aspecto económico ha participado en el fenómeno de la liberalización económica, el intercambio de información a través del uso de datos, bienes y servicios, cultura, medio ambiente, entre otros, acortando las distancias existentes entre los diversos países, pero además, ha contraído una serie de deberes frente al ámbito internacional.

A partir del 2008, nuestro país forma parte del Grupo G-20, un organismo internacional integrado por 19 países y la Unión Europea, que se reúne de manera anual a efecto de atender temas relacionados con la actividad financiera de los diversos países, su crisis, estabilidad, propuestas, entre otros. Además de los miembros, asisten otros países invitados y organismos internacionales como el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, representantes del Consejo de Estabilidad Financiera, Organización de las Naciones Unidas, autoridades monetarias y económicas de la Unión Europea, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial para el Comercio.<sup>2</sup>

Derivado de la crisis económica acaecida en 1982, en la que México anunció su imposibilidad para cumplir con el pago de la deuda externa, existe una preocupación en la política económica basada en la lucha contra la inflación, recuperación del crecimiento económico y la introducción de reformas estructurales tendientes a la asignación de los recursos guiados por los criterios de mercado. El Fondo Monetario Internacional se convirtió en una agencia del manejo de la deuda y ha influido en los últimos años en

---

<sup>2</sup> Abeles, Martín y Kiper, Esteban, "El G-20 y el rol de la Argentina", *Serie Aportes*, Argentina, núm. 9, 2010, pp. 7 y 8.

nuestro país para definir los perfiles de los programas de estabilización y ajuste estructural.<sup>3</sup>

Dicho organismo atribuye a las políticas económicas gubernamentales las causas de los desequilibrios e inestabilidades internas, por lo tanto, considera que para lograr la estabilidad de un país, sus políticas deben apoyarse en cuatro ámbitos,<sup>4</sup> a saber:

- a) Política fiscal: el principal objetivo es tener un déficit público que no rebase el 3% del Producto Interno Bruto (PIB). Lo anterior se consigue con la disminución del gasto público, no así con el incremento de la carga tributaria. Aunado a lo anterior, deben eliminarse las empresas públicas con déficit y los subsidios que pretendan estabilizar artificialmente ciertos precios.
- b) Política monetaria y crediticia: basada en la fijación de topes en la emisión de moneda para sostener políticas expansivas de gasto por la necesidad de elevar el bienestar social; el incremento de tasas de interés que estimule el ahorro, logrando un mejor criterio de asignación de los recursos al seleccionar proyectos que tengan una mayor rentabilidad.
- c) Política cambiaria: a través de la devaluación de la moneda nacional a corto plazo siguiendo el criterio de la paridad de poder de compra, cuyos efectos serían la reducción de la demanda global y la reasignación de los recursos productivos hacia el sector externo en mediano plazo.
- d) Política salarial: frenar el crecimiento de los salarios reales en mediano y largo plazo, los cuales deben ser reajustados atendiendo a la productividad, rechazando la indexación de los salarios con el nivel y ritmo de la inflación, e incluso, concibe la idea de que el Estado debe poner el ejemplo al limitar el alza de los salario de sus empleados.

En tanto que los cambios estructurales están encaminados a reducir la intervención del Estado en la economía nacional, apuntando hacia la iniciativa privada nacional y extranjera.

Luego entonces, cuando México tuvo la crisis de 1982, en la que se declaró insolvente para pagar la deuda externa, tuvo que comprometerse con el Fondo Monetario Internacional con el fin de tener acceso a nuevos presta-

---

<sup>3</sup> Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1996, p. 7.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 26-28.

mos, sometiendo su política económica al Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Así, el 10 de noviembre de 1982, el licenciado Jesús Silva-Herzog F., en ese entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, así como el licenciado Carlos Tello Macías, director general del Banco de México, anunciaron en una conferencia de prensa la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.<sup>5</sup>

La carta exponía la crisis económica que venía acogiendo nuestro país desde 1981, lo que generó la elevación del gasto público por encima de lo programado, el endeudamiento externo del sector público y la consecuente introducción de medidas de ajuste económico a mediados de 1981, que se tradujeron en la reducción del gasto público programado, el aumento de los aranceles, el tipo de interés interno, precios y tarifas, afectando principalmente productos de consumo básico como la tortilla, el pan, la gasolina, electricidad y combustibles; lo que obligó al gobierno a crear políticas de nacionalización de los bancos privados del país, desentivar las importaciones y movimientos especulativos del capital, entre otros. Medidas que se adecuarían conforme lo aconsejaban las autoridades nacionales e internacionales.<sup>6</sup>

En los últimos años, México ha tenido el interés por ajustar sus políticas económicas a las medidas que el Fondo Monetario Internacional considera necesarias para lograr el equilibrio y estabilidad financiera, lo que indudablemente impacta en el presupuesto de egresos, puesto que, uno de los elementos que considera el órgano internacional para lograrlo consiste en que el déficit presupuestario no debe rebasar el 3% del Producto Interno Bruto, lo que se obtiene a través de la disminución del gasto público.

En esta perspectiva, la globalización ha influido en la reducción del gasto público. Desde el mandato de los entonces presidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, quienes a mitad de su sexenio realizaron adecuaciones a sus proyectos de presupuestos de egresos tendientes a su disminución, incluso durante el mandato presidencial del licenciado Enrique Peña Nieto, quien ha justificado la reducción del gasto público a un ajuste preventivo a consecuencia de la presión del entorno global como lo es el tipo de cambio.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *México y el FMI: la carta de intención*, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, agosto 2016, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/ANALISIS\\_DEL\\_INFORME\\_DE\\_AVANCE\\_DE\\_GESTION\\_FINANCIERA\\_2016.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/ANALISIS_DEL_INFORME_DE_AVANCE_DE_GESTION_FINANCIERA_2016.pdf). *presupuesto de egresos asignado para el ejercicio fiscal 2017*.

Ante ello, el 17 de febrero de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión de Cambios anunciaron el ajuste del presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2016, por un monto de 132.4 miles de millones de pesos. Dentro de los afectados se encontraban Petróleos Mexicanos (Pemex), gobierno federal, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como un incremento de 50 puntos base en la tasa de interés interbancaria. Aunado a ello, tras la determinación de Reino Unido de no seguir perteneciendo a la Unión Europea, la Secretaría de Hacienda anunció el 24 de junio del mismo año un segundo recorte al gasto público federal, a efecto de cumplir con la meta de déficit cero y reducir el saldo histórico de requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), afectando solamente al gobierno.<sup>8</sup>

Sin embargo, merece la atención lo correspondiente al recorte presupuestal para el ejercicio fiscal 2017, por ser el más grande de los últimos años y afectar a programas de desarrollo social, a consecuencia de la caída del ingreso petrolero y los requerimientos financieros de la deuda externa. De acuerdo al paquete económico que presentó el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2016, se observa que algunos de los programas que fueron afectados con el recorte presupuestal y que inciden significativamente en el desarrollo humano, son los siguientes:<sup>9</sup>

<i>Programa</i>	<i>Recorte presupuestal en MDP</i>
Pensión para adultos mayores (Sedesol)	39, 851
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de Liconsa (Sedesol)	1,642
Programas de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (Sedesol)	3,926
Comedores comunitarios (Sedesol)	3, 150
Programa Integral de Desarrollo Rural (Sagarpa)	9, 403
Programas Escuelas de Tiempo Completo (SEP)	10, 561
Programa de inclusión y alfabetización digital (SEP)	1, 642
Programa nacional de becas (SEP)	14, 152
Formación y certificación para el trabajo (SEP)	2,718

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Véase “El recorte de 2016 en cinco gráficas”, *El Universal*, disponible en: <http://interactivo.eluniversal.com.mx/online/datos/presupuesto15>.

<i>Programa</i>	<i>Recorte presupuestal en MDP</i>
Atención a la demanda para la educación para adultos (INEA)	3,145
Investigar y perseguir los delitos del orden federal (PGR)	9, 788
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del Delito (Secretaría de Gobernación)	210
Programa de tratamiento de aguas residuales (Sermanat)	2, 463
Investigación y desarrollo tecnológico en salud (Secretaría de Salud)	2,057
Prevención y atención de VIH/Sida y otras ITS (Secretaría de Salud)	373
Seguro Popular (Secretaría de Salud)	74, 437
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación (Secretaría de Salud)	1,880
Prospera programa de inclusión social (Secretaría de Salud)	6,210
Programa de Apoyo al Empleo PAE (STPS)	2,027

Ello significa que los sectores de salud, educación, trabajo, seguridad pública, entre otros, limitarán los servicios prestados en tales rubro, siendo la población la que resentirá la disminución o privación en su desarrollo humano, al restringirse los beneficios que pudiera representar el programa en el aspecto económico, en especie, inversión o gasto corriente.

Como he mencionado, la política fiscal implica que el déficit presupuestario no debe exceder del 3%, por lo tanto, propone que el gasto público se vea disminuido, sin embargo: ¿qué criterio debe tomarse en cuenta para adoptar la decisión de la reducción del presupuesto de egresos a un rubro específico? Tales criterios descansan en la potestad discrecional del Ejecutivo Federal, quien de acuerdo a su facultad de dirigir la rectoría económica del país decide el monto y sector que debe resentir la modificación, de ahí que no hay mayor argumento que justifique, como en el caso concreto, que son los programas de desarrollo social los que deben participar en el recorte presupuestal y no así otras dependencias que no tienen tanto impacto en tal materia.

Ante ello, no es loable que el Ejecutivo Federal omita ponderar las necesidades sociales con criterios que permitan consolidar el desarrollo humano de la persona. Si bien es cierto, el recorte presupuestal que se viene contemplando para el ejercicio fiscal 2017, en comparación con el anterior donde fueron los gastos corrientes del gobierno y otros sectores los que se vieron afectados, y cuya naturaleza impacta en menor dimensión en el desarrollo de la persona, está justificado en la presión que ejercen los efectos

de la globalización, es necesario señalar por otra parte que los organismos internacionales no determinan cuáles son los sectores que deben ajustar los gastos, luego entonces, esa decisión recae en el Ejecutivo Federal quien no toma en cuenta las necesidades apremiantes de la sociedad para definir los ajustes presupuestales.

Sólo para ejemplificar mencionamos a la Cámara de Diputados, cuyo presupuesto de egresos asignado para el ejercicio fiscal 2017 asciende aproximadamente a 8,051,000,487 millones de pesos, en comparación con el ejercicio 2016 en donde se aprobaron 7,559,432,185 millones de pesos, es decir, cada ejercicio fiscal aumentan sus gastos públicos sin aplicar medidas de austeridad.<sup>10</sup> Por otra parte, de acuerdo al primer trimestre del ejercicio fiscal 2015, los ramos administrativos de gobernación, función pública y salud tuvieron un sobre-ejercicio total de 494.2 millones de pesos, en tanto que, se presentaron los siguientes subejercicios:<sup>11</sup>

- a) Ramo 11 tuvo un subejercicio de 163.4 millones de pesos.
- b) Ramo de 9 (telecomunicaciones y transporte) con 10.4 millones de pesos.
- c) Ramo 20 (desarrollo social) con 122.8 millones de pesos.
- d) Energía con 8.8 millones de pesos.

Si bien es cierto, un sobreejercicio puede compensarse con los subejercicios, también lo es que ello no subsana el impacto que generó al sector social e incluso a nuestro marco normativo. En primer lugar, el gasto que excede el presupuesto público autorizado evidencia que no existe una correcta planeación y que el artículo 26 constitucional que vincula a la rectoría económica del país al Plan Nacional de Desarrollo es letra muerta. Además, no existen parámetros que puedan justificar que el aumento obedeció a un gasto justificado o necesario, afectando al erario público e incluso transgrediendo los principios de racionalidad, economía y eficiencia del gasto público.

Por otro lado, cuando hablamos que el subejercicio se compensa con el sobreejercicio, esto no resuelve la afectación que se generó en la calidad de vida de las personas o en su desarrollo humano, pues necesariamente se dejaron de asignar los recursos públicos a los fines para los cuales fueron auto-

<sup>10</sup> Cfr. *Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2016 y 2017*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

<sup>11</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto presupuestario del sector público al primer trimestre, 2015*, junio de 2015, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/junio/cefp0122015.pdf>.



rizados, menoscabo que no puede retrotraerse con la simple compensación que se haga al presupuesto de egresos.

Bajo este contexto, la inadecuada administración de los recursos públicos que hacen sus ejecutores, la omisión de ponderar y ejecutarlos racionalmente, ha expuesto a los programas y sectores sociales más vulnerables a la insatisfacción de las demandas sociales, los cuáles no pueden ser resarcidos.

Adicional al recorte presupuestal, como efecto de la globalización, a nivel nacional tenemos el problema de la ejecución ineficiente del gasto público. Sólo para ejemplificar, según el informe de resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, encontramos las siguientes inconsistencias en el gasto federalizado:<sup>12</sup>

- a) 9,306.1 millones de pesos de gasto público ejercido que no cuentan con documentación comprobatoria.
- b) 8,389.6 millones de pesos en recursos ejercidos por conceptos que no cumplen con los objetivos específicos del fondo o programa.
- c) 4,653.6 millones de pesos de recursos públicos transferidos a cuentas bancarias diversas a las autorizadas.
- d) El pago improcedente o en exceso en cantidad de 4,568.9 millones de pesos.
- e) Recursos no devengados, ejercidos o reintegrados a la Tesorería de la Federación (Tesofe) en cantidad de 28,508.7 millones de pesos.

Destacando que el gasto federalizado descansa en los rubros de educación federal (educación para adultos mayores, infraestructura educativa, matriculación), desayunos escolares, salud, seguridad pública, ejecución de obras en poblaciones con pobreza extrema. Sin soslayar que existen otros problemas como la falta de control en el padrón de beneficiarios, lo que generó duplicidad en el apoyo entregado, o bien entrega a personas que ya fallecieron; ausencia de supervisión de la federación respecto de los programas, para garantizar la correcta aplicación de los recursos transferidos; la falta de reglas de operación o lineamientos específicos que regulen la asignación, ejercicio y comprobación de los recursos, sólo por mencionar algunos.<sup>13</sup>

El impacto que trae consigo el recorte presupuestal y la ejecución ineficiente del gasto público se ve reflejado en el grado de satisfacción de los bienes y servicios. Si el Estado limita los recursos públicos ante una excesiva

<sup>12</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública 2014*, p. 96, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 95, 100, 110 y 111.

demanda social, sin que estos sean satisfechos, trae consigo otros problemas, como la exclusión social y pobreza, a consecuencia de la ausencia de salud, educación, empleo, vivienda, cultura, obras públicas, sólo por mencionar algunos.

Luego entonces, entre menor sea el recurso público que se asigne a seguridad pública o esté destinada desproporcionadamente a gasto corriente, seguirán persistiendo los problemas de inseguridad; en el sector de salud, enfermedades que eran prevenibles, traerán como consecuencia una demanda especializada de equipos, medicamentos, personal, lo que impactaría no sólo en el incremento del gasto, sino además, en el bolsillo de las personas, al tener que erogar cantidades de dinero no contempladas por la carencia de medicamentos, adicionalmente, afectaría su desempeño laboral o el desempeño académico según sea el tipo del padecimiento al disminuir las capacidades para responder adecuadamente a las exigencias de la actividad.

Ante ello nos preguntamos: ¿qué relación tiene la pobreza o exclusión social con la globalización? En tanto exista miseria o escasos recursos económicos, aparecerán otros problemas como la corrupción, debido a que ésta imposibilita su control de manera eficaz al carecer de los recursos económicos para combatirla eficientemente, generando un deseo mayor de eludir las normas o bien, existiendo un sistema jurídico que lejos de servir como mecanismo preventivo y coercitivo promueva la corrupción, lo cual genera efectos negativos sobre el crecimiento y la eficiencia económica.<sup>14</sup>

Respecto al tema, el índice nacional de la corrupción del 2015, publicado por Transparencia Internacional (TI) —organización no gubernamental integrada por un sector civil, privado y gobierno dedicado a combatir la corrupción— dio a conocer los resultados de la percepción de la corrupción del 2015. De una escala que va de cero a cien (siendo la escala cero el más alto nivel de corrupción y 100 el más bajo), nuestro país está posicionado en el último lugar entre los 34 países miembros la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con 35 de puntuación al igual que en el 2014, y como miembro del grupo G-20 está en el lugar 17 de los 19 países que lo conforman.<sup>15</sup>

Su impacto negativo en la economía puede explicarse, entre otras formas, con el control que ejerce el Banco Mundial a través de los informes que

<sup>14</sup> Krugman, Paul R., *Economía internacional. Teoría y política*, 9a. ed., Madrid, Pearson Educación, 2012, pp. 640 y 672.

<sup>15</sup> Transparencia Internacional España, *Índice de percepción de la corrupción 2015 (IPC)*, disponible en: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion\\_ipc-2007\\_a\\_2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf).

emite respecto de la factibilidad para hacer negocios en los países miembros de la OCDE, una especie de análisis que se lleva a cabo a petición de los gobiernos con el objeto de que las empresas puedan detectar la viabilidad de invertir en los países en vía de desarrollo. Este análisis toma en cuenta 10 aspectos de regulación en trámites, tiempo, costo y capital mínimo exigido para: abrir una empresa, construir una bodega, transmitir una propiedad, resolver un juicio mercantil; la calidad de regulación en construcción y su implementación, en la administración de la tierra y los procesos judiciales; acceso al crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio fronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencias.<sup>16</sup>

Podemos entender que la burocratización de trámites para hacer negocio por parte de los operadores del sistema, obstaculizan y hacen tedioso el procedimiento que deben seguir los empresarios con la intención de obtener sobornos, consecuentemente los inversionistas optan por buscar otros lugares con mayor facilidad para obtener autorizaciones de operatividad, de tal manera que no se retrase indefinidamente su función, es decir, hay un abandono en la inversión.

Lo mismo acontece tratándose de la impartición de justicia, los inversionistas buscan confiabilidad en las instituciones judiciales que resuelvan de manera pronta y expedita los litigios, de no ser así, pierden el interés de traer su capital ante la inminente desconfianza de poder salvaguardar sus intereses en caso de presentarse conflictos en la interpretación y aplicación de sus actos jurídicos.

Por cuanto a seguridad pública, un país que no provea confianza y protección por parte de sus instituciones y a sus ciudadanos tampoco lo hará a los inversionistas quienes optaran por acudir a países que le brinden esa confiabilidad tanto en lo patrimonial como lo personal.

Por lo anterior, existe interés de México para ser evaluado y despuntar como un país confiable para invertir; sin embargo, la posición negativa en que se coloca México, con resultados de corrupción, pobreza y déficit presupuestario superior al 3%, impacta negativamente en temas como la estabilidad económica y financiera del país, lo que resulta relevante para los organismos internacionales como lo es el Grupo G-20 y el Fondo Monetario Internacional, debido a que la falta de competitividad económica genera problemas de inflación y de impago de la deuda externa lo que afecta a las economías globales.

---

<sup>16</sup> Grupo Banco Mundial, *Doing bussines en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*, 6a. ed., Washington, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, 2016, p. 2.

El escenario anterior es sólo un esbozo que refleja el impacto que han tenido los organismos internacionales sobre las políticas y reformas estructurales de la actividad financiera en México; sin embargo, ello no ha servido para enfrentar el principal problema que se tiene en México, tal es el caso de la desigualdad social y el combate a la pobreza.

### III. LOS RETOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Dentro de los principales problemas que enfrentan los tres niveles de gobierno en México son la crisis económica, inseguridad, corrupción, descrédito de los partidos políticos, la incapacidad para responder las demandas sociales, entre otros, lo que propicia el nacimiento de diversos movimientos sociales que exigen la satisfacción de sus demandas y con ello el interés de involucrarse activamente en la gestión pública, generando un estado en transición al pasar de gobernabilidad a gobernanza.

Si a los anteriores problemas añadimos el hecho de que las sanciones administrativas y de carácter penal previstas en nuestro sistema normativo no permiten prevenir, y aún menos reducir la problemática, lo que conlleva a la reiteración de conductas que atentan contra la correcta aplicación del gasto público.

Dentro de las experiencias que ha tenido la Auditoría Superior de Fiscalización de la cuenta pública, encontramos que en la revisión al ejercicio fiscal 2014 no existe la precisión de un informe que destaque las denuncias presentadas por la comisión de posibles delitos o el inicio de procedimientos administrativos, su justificación se apoya en que debe llevarse a cabo cuando tenga los elementos constitutivos del delito según lo previsto por el numeral 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En tal sentido, desde la revisión de las cuentas públicas de 1998 hasta el 2013 han sido presentadas 664 denuncias de hechos, de las cuales 607 están en trámite —sin contar con datos de que haya operado la figura jurídica de la prescripción del delito—, 9 están en reserva, 21 consignadas, 15 en amparo y en 12 no se ejerció la acción penal.<sup>17</sup>

Indudablemente, al no aplicarse las sanciones a los infractores es notorio que las faltas cometidas por los funcionarios públicos persistirán ante el

---

<sup>17</sup> Cfr. Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de diputados LXIII Legislatura, *Datos básicos del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, febrero 2016, disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control), p. 14.

conocimiento de las deficiencias que tiene los operadores o el sistema jurídico mexicano, para hacer cumplir la norma quedando impugne el delito o la responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir.

Por otra parte, México cuenta con diversos instrumentos que obligan al Ejecutivo a rendir cuentas de su desempeño, no obstante, las labores de fiscalización han sido insuficientes para lograr un verdadero control en el gasto público, entre otras cosas porque los responsables de su ejecución únicamente verifican el uso de los recursos, pero no evalúan qué tan eficiente fue la utilización de los mismos, el impacto o resultado que obtuvieron las políticas y programas públicos, o bien, no existen las directrices necesarias para su correcta aplicación y vigilancia, consecuentemente, existe dificultad para tener un panorama general del desempeño del gasto y los funcionarios públicos.<sup>18</sup>

El sistema fiscal no escapa de esta crisis, es notorio que está caracterizado por una recaudación muy baja a consecuencia del comercio informal, la elusión y evasión fiscal; un esquema con múltiples exenciones en donde grandes empresarios se han vistos beneficiados por temor a perder las inversiones; la condonación de impuestos que ha venido efectuando de manera discrecional la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a grupos empresariales; una participación desbalanceada por parte de los niveles de gobierno en cuanto a su recaudación y distribución de recursos, de modo que el gasto público resulta insuficiente para financiar las necesidades de salud, educación, servicios públicos entre otros.

Ejemplo de lo anterior, es que para el 2014, de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México sólo percibía el 19.5% de recaudación tributaria. De acuerdo a dicha organización, las causas que contribuyen de manera positiva o negativa en la percepción de ingresos son:<sup>19</sup>

- a) Reformas que controlen la inflación e imponga una disciplina fiscal (incremento de la recaudación, reducción del gasto público, implementación de tecnología, reducción de exenciones e incentivos fiscales).
- b) La informalidad.
- c) La ubicación geográfica, los recursos naturales, la agricultura.

---

<sup>18</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, resultados en 2001*, México, Porrúa, 2004, p. 76.

<sup>19</sup> Centro de Política y Administración Tributaria de la OECD, *et al., Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, OECD Library, 2016, pp. 41, 44 y 45.

- d) El nivel de educación.
- e) La inclusión de las mujeres en el mercado laboral.
- f) La fijación de precios de transferencia.
- g) El nivel de corrupción y la voluntad de pagar las contribuciones.

En tal sentido, la recaudación en México dista del gasto público. Es notorio que en cada ejercicio fiscal se contempla una estimación de los ingresos a percibir, sin embargo, está apoyado en gran medida de la base trabajadora, del Impuesto al Valor Agregado, de los derechos, entre otros, faltando el interés de la autoridad fiscal por combatir el comercio informal, pese a que se han estructurado diversas reformas que incentivan la formalidad e incluso el Código Fiscal Federal que le delega facultades para detectar a los evasores fiscales y obligarlos al pago de los impuestos. Por otra parte, tenemos regímenes que privilegian a grandes empresarios como el opcional para grupo de sociedades o en su defecto, que condonan el pago de tributación como un incentivo a los morosos o infractores para que se pongan al corriente.<sup>20</sup>

Desde esta perspectiva, el sistema normativo que regula la recaudación tributaria, el gasto público, así como la auditoría de fiscalización y rendición de cuentas, resultan insuficientes para lograr un estado de bienestar, de modo que, al verse limitados los ingresos frente a un número desmedido de demandas sociales, es notorio que el Estado no puede satisfacer todas las necesidades e incluso las más apremiantes de la sociedad, conduciéndonos a enfrentarnos a un problema de ingobernabilidad, al evidenciarse las siguientes particularidades:<sup>21</sup>

- a) Mal manejo del sector Público. Representado por una recaudación desigual de ingresos, mal manejo y control del gasto público, poca inversión a los fondos públicos y debilidad en los diseños de las políticas públicas para abatir los problemas sociales, lo que genera déficits fiscales y erosión progresiva de la capacidad del Estado para abastecer los servicios económicos y sociales.
- b) Carencia de un marco legal y/o su aplicación arbitraria.
- c) Falta de transparencia en la toma de decisiones.

---

<sup>20</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa de Regularización de Adeudos “Ponte al Corriente”*. *Transitorio tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2013*, disponible en: [http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion\\_cuentas/Documents/Informe\\_PontealCorriente2013\\_271213.pdf](http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf)

<sup>21</sup> Ochoa Antich, Nancy, *Gobernabilidad versus democracia pluralista*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2003, pp. 64 y 65.

No sólo la ingobernabilidad es el único problema que se ha manifestado en gran escala en la actualidad, ello ha sido resultado en parte por el incremento de la desigualdad social lo que ha propiciado un mayor estado de insatisfacción en las personas persistiendo los índices de pobreza.

Frente a estos conflictos, el fenómeno de la globalización no es la excepción al momento de considerar las causas generadoras de la pobreza. No podemos negar que dentro de los beneficios que ha traído consigo encontramos:<sup>22</sup>

- a) El crecimiento económico gracias a la apertura del comercio internacional.
- b) El aumento de la estimativa de vida y el nivel muy superior al antes obtenido.
- c) Para algunos, trabajar en las fábricas es considerado preferible a permanecer en el campo.
- d) La reducción de la sensación de aislamiento entre los habitantes de los distintos países con el uso de Internet, así como la adquisición de nuevos saberes.
- e) Puede existir una afectación en empresas privadas o públicas protegidas, pero también permite la obtención de productos a menores costos.
- f) Fomenta la introducción de nuevas tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la creación de nuevas industrias.
- g) La creación de nuevas instituciones jurídicas, entre otros.

No obstante, no se han visto materializados los aspectos positivos que prometía la institución de la globalización, de ahí que también encontramos aspectos negativos, tales como:<sup>23</sup>

- a) La distribución inequitativa de la riqueza que no ha permeado en el combate a la pobreza, la cual ha aumentado considerablemente.
- b) No ha garantizado la estabilidad económica de los países en vías de desarrollo.
- c) Hay una descendencia de las rentas y niveles de vida.
- d) El beneficio de la flexibilización de los bancos occidentales sobre el control de los mercados de capitales en América Latina y Asia, dejó

---

<sup>22</sup> Stiglitz E., Joseph, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002, pp. 35 y 36.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 37-44.

divisas colapsadas y debilitó los sistemas bancarios al permitirse la salida abrupta del dinero.

- e) El medio ambiente ha sido afectado considerablemente.
- f) Los procesos políticos han sido corrompidos; sólo por mencionar algunos.

Si bien, los problemas no son nuevos, lo cierto es que la globalización no ha permitido su afianzamiento, lo que ha traído consigo diversas manifestaciones en oposición al sistema, sobre todo por el control que ejerce el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre los países miembros, a tal grado de afectar su soberanía, su actividad presupuestal y financiera así como el sistema jurídico aplicable, en general todo el bienestar social.

Es innegable que gracias a la globalización actualmente podemos hablar de derechos humanos, interés legítimo, control de convencionalidad; en el aspecto financiero hemos incorporado nuevas maneras de distribuir el gasto público como lo referimos cuando hablamos del presupuesto de egresos del entonces Ejecutivo Federal cuyo titular era Vicente Fox Quezada, así como el nuevo sistema nacional anticorrupción, los recortes presupuestales, entre otros, los cuales tienen la intención de mejorar la eficiencia del gasto público y mantener un equilibrio financiero.

Sin embargo, como lo afirma el economista Joseph Stiglitz, el problema no está en la globalización sino en el modo en que ésta ha sido gestionada por las instituciones económicas internacionales que han favorecido los intereses particulares de un grupo minoritario,<sup>24</sup> de modo que se ha enfocado la globalización a aspectos económicos más que al combate a la pobreza.

Adicional a ello, los dirigentes de los países han implementado medidas favorables a sus intereses; si bien no podemos pasar por desapercibido que el Fondo Monetario Internacional incorpora como tercer medida para lograr el equilibrio financiero una política salarial en la que el Estado deba poner el ejemplo al limitar el alza de los salario de sus empleados, lo cierto es que esa medida sujeta al arbitrio de los dirigentes del país, que deciden cómo hacerlo, sin que, en efecto, desvirtúen tal criterio, siendo el salario de los más altos dirigentes el que en cada ejercicio fiscal se ve favorecido con los incrementos como más adelante se detallará.

Luego entonces, la adopción de la medida de recorte presupuestal así como su ejecución ineficiente tiene un impacto que se refleja en el grado de satisfacción de los bienes y servicios. Si el Estado limita los recursos públicos ante una excesiva demanda social, sin que esta sea satisfecha, ello trae

---

<sup>24</sup> Stiglitz E., Joseph, *op. cit.*, p. 269.



consigo otros problemas, como la exclusión social y pobreza, a consecuencia de la ausencia de salud, educación, empleo, vivienda, cultura y obras públicas.

Por ello, el punto clave para combatir los problemas sociales no está exclusivamente en los fenómenos de la globalización, sino además en la manera en que los operadores del gasto público lo distribuyen.

Luego entonces, el principal reto que enfrenta el presupuesto de egresos consiste en tener un equipo de trabajo honesto, capacitado y especializado en materia de administración, economía, derecho, política y contabilidad, para tomar decisiones acertadas.

En tal sentido, el reto que actualmente enfrenta el presupuesto de egresos frente a la globalización está en:

- a) La obtención de un equipo de trabajo honesto, capacitado y especializado en materia de administración, economía, derecho, política y contabilidad, para tomar decisiones acertadas en cuanto a la distribución y ejecución del gasto público.
- b) Un órgano de fiscalización autónomo que se encargue de la auditoría y persecución de los delitos e infracciones relacionadas con la ejecución del gasto público.
- c) Cuerpos normativos que regulen acciones correctivas y no sólo preventivas en cuanto a la fiscalización y control del gasto público.
- d) Cuerpos normativos que establezcan lineamientos para los operadores del gasto público que ponga límites a los criterios discrecionales para recortar el gasto público.
- e) La descentralización del poder a través de la reducción de la sobrecarga de las funciones del gobierno que facilite el acceso a la toma de decisiones con la participación de los sectores sociales incluyendo los niveles más bajos del gobierno tanto en la designación, ejecución, control y vigilancia del gasto público, entre otros.

#### IV. CONCLUSIÓN

Las carencias económicas, escasas fuentes de trabajo, o en su caso, con una remuneración insuficiente, servicios básicos como salud con grandes limitaciones, insuficiencia en la prestación de servicios públicos, inseguridad, corrupción, pérdida de credibilidad en los representantes, son sólo algunos de los factores que han generado en la ciudadanía cierta desconfianza en la vida política del país.

La pobreza no se reduce a consecuencia de un cambio en las perspectivas individuales, sino de la fijación de políticas que estén encaminadas a una distribución más igualitaria de la renta y del gasto público en toda la sociedad. Sin embargo, ante ausencia del uso racional de estos recursos económicos, así como la falta de respuesta del gobierno de cubrir el mínimo de los satisfactores de la sociedad, ha permitido comprender que a nivel colectivo se puede intervenir en la toma de decisiones en aquellos asuntos que más les afecte, tales como la manera de distribuir los recursos económicos de manera óptima.

El presupuesto de egresos es el instrumento con el que el Estado mexicano debe garantizar la satisfacción de las necesidades sociales, por lo que, frente a sus resultados alcanzados, los cuales no colman las expectativas de la población, es importante la participación de la sociedad en la toma de decisiones referente a este instrumento, como una herramienta que fortalezca la democracia deliberativa e incida directamente en el desarrollo humano.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABELES, Martín y KIPER, Esteban, “El G-20 y el rol de la Argentina”, *Serie Aportes*, Argentina, núm. 9, 2010.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, agosto de 2016, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/ANALISIS\\_DEL\\_INFORME\\_DE\\_AVANCE\\_DE\\_GESTION\\_FINANCIERA\\_2016](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/ANALISIS_DEL_INFORME_DE_AVANCE_DE_GESTION_FINANCIERA_2016).
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe general Cuenta Pública 2014*, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Gasto presupuestario del sector público al primer trimestre, 2015*, junio de 2015, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/junio/cefp0122015.pdf>.
- CENTRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA OCD *et al.*, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, OECD Library, 2016.
- CHÁVEZ RAMÍREZ, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1996.
- EL UNIVERSAL, “El recorte de 2016 en cinco gráficas”, *El Universal*, disponible en: <http://interactivo.eluniversal.com.mx/online/datos/presupuesto15/>.

- GRUPO BANCO MUNDIAL, *Doing bussines en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*, 6a. ed., Washington, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, 2016.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, resultados en 2001*, México, Porrúa, 2004.
- OCHOA ANTICH, Nancy, *Gobernabilidad versus democracia pluralista*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Presupuestos de egresos de la federación para los ejercicios fiscales 2016 y 2017*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.
- KRUGMAN, Paul R., *Economía internacional. Teoría y política*, 9a. ed., Madrid, Pearson Educación, 2012.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *México y el FMI: la carta de intención*, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Programa de Regularización de Adeudos “Ponte al Corriente”. Transitorio tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2013*, disponible en: [http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion\\_cuentas/Documents/Informe\\_PontealCorriente\\_2013\\_271213.pdf](http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente_2013_271213.pdf).
- STIGLITZ E., Joseph, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002.
- TRANSPERENCYINTERNATIONAL ESPAÑA, *Índice de percepción de la corrupción 2015 (IPC)*, disponible en: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion\\_ipc-2007\\_a\\_2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf).
- TURNER BARRAGÁN, Ernesto Henry *et al.*, *El modelo de desarrollo económico de México y Taiwán*, México, Ediciones y Gráficos Eón, 2007.
- UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, *Datos básicos del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, febrero de 2016, disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control).