

## INEFICIENCIA ECONÓMICA Y DEUDA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

### *ECONOMIC INEFFICIENCY AND DEBT OF TRANSPARENCY IN MEXICO*<sup>1</sup>

*María Concepción Martínez Rodríguez*<sup>2</sup>

CIEMAD-Instituto Politécnico Nacional, México

*María Isabel García Morales*<sup>3</sup>

ESE-Instituto Politécnico Nacional, México

*Martín C. Vera Martínez*<sup>4</sup>

Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana-México

*Omar Mayorga Pérez*<sup>5</sup>

CIEMAD-Instituto Politécnico Nacional, México

**Resumen:** El presente trabajo analiza como se da la relación del gasto improductivo y la corrupción en México. Es un estudio descriptivo-exploratorio sobre el marco regulatorio del presupuesto y el gasto público, su ejercicio y la transparencia; se describe cómo opera éste, y cuales han sido los resultados. Se citan algunos ejemplos sobre el gasto improductivo y se esbozan algunas recomendaciones y conclusiones.

**Palabras clave:** Crecimiento económico; Gasto público improductivo; Corrupción.

**Abstract:** This paper analyzes the relationship of unproductive expenditure and corruption in Mexico is given. It is a descriptive exploratory study on the regulatory framework of the budget and public expenditure, exercise and transparency; describes how this works, and what were the results. Some examples are cited unproductive spending and some recommendations and conclusions outlined.

**Keywords:** Economic growth; Unproductive public expenditure; Corruption.

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto “Políticas Públicas, Administración Pública y Gobernanza en el sector ambiental de México: Cambio Climático, Asociaciones Estratégicas público privadas y Presupuesto; 1994-2014. SIP 20150863, del Instituto Politécnico Nacional.

<sup>2</sup> Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. CIEMAD-IPN, mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx.

<sup>3</sup> Profesora Investigadora de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional, mgarciamor@ipn.mx.

<sup>4</sup> Profesor Investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana, martin.verz@uabc.edu.mx.

<sup>5</sup> Estudiante investigador del Instituto Politécnico Nacional, mayorgap99@gmail.com.

## 1 INTRODUCCIÓN

En México, “en nombre”, tenemos gobiernos de izquierda, derecha y centro y actualmente hay una mezcla de ideologías en donde el gobierno de izquierda toma acciones del de derecha y viceversa, ya no hay una ideología clara en los gobiernos. Este sistema pluralista según Aranda (2010) se configuró en los años noventa, donde los partidos políticos se convirtieron en partidos “atrapa todo”, perdiendo su legitimación ideológica de sus principios por la obtención del éxito amplio y rápido. En el actual panorama institucional en México, los partidos difuminan su doctrina e historia a través de la mercadotecnia política, pareciéndose más a un producto comercial que a un conducto de expresión entre la sociedad y el Estado.

La pragmática de los partidos políticos en México ha orillado a las dirigencias a presentar posturas contradictorias a su historia y principios; más aún, en el camino hacia la búsqueda de electores, los partidos han descuidado los principios éticos al momento de diseñar programas de gobierno e instrumentos para llevarlos a cabo. Lo anterior puede explicarse por la rotación de la clase política en todas las dimensiones del espectro ideológico (ARANDA, 2010).

Derivado de lo anterior las instituciones toman la forma que el partido en el poder vaya marcando y aunque se conservan las generalidades, la administración pública se convierte en el brazo ejecutor del gobierno en turno.

La administración pública en México se divide en dos grandes sectores: el central y el paraestatal. El primero atiende propiamente las funciones administrativas públicas que demanda la sociedad y que en general son de dos tipos: la recaudación de impuestos para atender las funciones del Estado: salud, educación, en el terreno social por citar algunas, y fomento y apoyo a la inversión tanto pública como privada. Con el segundo, interviene directamente en la economía y parte del gasto público lo dedica a inversiones improductivas o productivas (CALDERÓN, 1994).

Cuando hablamos de presupuesto, nos referimos a la política fiscal, la cual es el uso del presupuesto federal que influye en la actividad económica de un país. El presupuesto está dividido en partidas, tres de estas partidas son: la recaudación tributaria, es decir, los ingresos del gobierno, los gastos o los desembolsos del gobierno y el superávit o déficit, que se refiere al monto por el cual la recaudación tributaria excede a los gastos.

El presupuesto se distribuye entre el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo (que incluye todas las Secretarías de Estado), los Organismos Autónomos (como la CNDH-Comisión Nacional de Derechos Humanos) y las Entidades Federativas y Municipios. Según lo señalado por Transparencia presupuestaria (MÉXICO, 2015), el presupuesto se destina al cumplimiento de los objetivos nacionales y se ejerce en toda la República, ya sea porque se hacen transferencias directas a los gobiernos locales o porque se trabaja de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno para generar valor público.

El gasto no programable se refiere a aquél que no está vinculado al cumplimiento de algún programa de gobierno específico. A nivel federal se trata básicamente de obligaciones financieras del Estado. La parte correspondiente a Entidades Federativas/Municipios la conforman las participaciones, que son los recursos que, de acuerdo al Pacto Federal y con base en una fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se transfieren a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y son considerados como recursos propios de los mismos (MARIN, 2009).

Entre 2003 y 2008 se acumuló un total de excedentes por aproximadamente 1.536 mil millones de pesos en términos reales; de los cuales, gran parte se gastaron a discreción del Ejecutivo. A pesar de estos excedentes, en México no hay evidencia clara y contundente del aprovechamiento de tales recursos, ya que los indicadores de crecimiento y pobreza no reflejan mejoras sustanciales. Evidencia de ello se encuentra en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, donde la Auditoría Superior de la Federación señala que de 2001 a 2006, el 49,5% de los ingresos excedentes fueron absorbidos por gasto corriente. Además, los recursos ahorrados no fueron suficientes para mitigar los efectos de la crisis durante el 2009. Solamente en 2008, los ingresos excedentes representaron aproximadamente 2,7% del producto interno bruto de ese año, es decir, 330.62 mil millones de pesos (CAMARA DE DIPUTADOS, s.d.).

En 2010 la economía mexicana creció 5,4% en términos reales, después de la caída de 6,1% en 2009. La recuperación fue superior a la alcanzada por las economías industrializadas, con un crecimiento de 3,1% en promedio, pero inferior al 7,3% logrado por las emergentes y al promedio de América Latina y el Caribe de 6,1%. De 2001 a 2010 el Producto Interno Bruto (PIB) del país se incrementó en 1,7% en promedio anual, cifra inferior a la prevista de 3,2%. Este desempeño obedeció a los efectos de la crisis mundial, de suerte que para el periodo 2001-2006

se programó un crecimiento promedio anual de 3,3% y se alcanzó 2,2%; en tanto que para 2007-2010 la meta fue de 3,0% pero sólo se logró el 1,0% , en 2010 se obtuvieron ingresos excedentes por 163.480.9 millones de pesos, los cuales se canalizaron en un 78,0% (127.475.3 millones de pesos) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y el restante 22,0% de acuerdo con los mecanismos establecidos en los artículos 10 y 12 de la Ley de Ingresos de la Federación -LIF (AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2012).

El Programa Nacional de Reducción del Gasto Público (2010), instruyó la aplicación de medidas de austeridad y ahorro en las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) que significaron economías por 21.600.6 millones de pesos en 2010. Este programa fue emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 12 de marzo de 2010, y definió una meta de ahorro acumulado para el periodo 2010–2012 de al menos 40,100 millones de pesos, que se destinarán a programas prioritarios del Gobierno Federal, relacionados con infraestructura carretera, portuaria, ferroviaria, social, médica, de salud, y de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Las erogaciones por concepto de servicios personales, pensiones y jubilaciones, subsidios corrientes y de capital, y del gasto no programable, representaron el 67,0% del total del gasto neto ejercido en el 2010. Estos recursos tienen el carácter de gastos obligatorios y limitan el margen para incrementar la inversión en infraestructura y su equipamiento, por lo que se requiere fortalecer la recaudación no petrolera y la calidad del gasto que permita reasignar recursos a la formación de capital para impulsar el crecimiento económico y el empleo.

Aún no se cuenta con el instrumento adecuado que permita conocer al Congreso, gobiernos estatales y a los usuarios la información estimada de los criterios realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), derivado de ello es necesario promover el análisis para disminuir las ineficiencias en el uso de los recursos públicos y mejorar la capacidad en la planeación del gasto.

Se estima que, a partir del 2011 en el ámbito nacional, la recaudación tributaria no petrolera será insuficiente para financiar el gasto, lo que implicará un progresivo deterioro de las finanzas públicas; en caso de que no se tomen las medidas pertinentes en materia de ingresos y gastos, se prevén balances presupuestarios deficitarios y mayor endeudamiento. Importa destacar que los ingresos del sector público se incrementaron a un ritmo menor que los gastos, situación

que debe revertirse para recuperar el equilibrio presupuestario, aminorar el nivel de endeudamiento y disminuir ordenadamente el saldo de los requerimientos financieros del sector público.

## **2 GASTO IMPRODUCTIVO**

Existen dos criterios de clasificación del gasto público: el primero por su impacto económico y el segundo por el propósito del gasto. Los análisis tradicionales sobre los efectos de los gastos del gobierno se concentran en la clasificación económica más que en la clasificación funcional. Por lo tanto, el gasto público representa el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios y las transferencias de ingresos con transparencia en el uso del recurso (HERNÁNDEZ, 2009). La manera en que un gobierno elige distribuir sus gastos es una importante política pública poco analizada por la literatura económica.

Cuando hablamos de gasto improductivo nos referimos entre otras cosas a conceptos que no promueven el crecimiento económico de México. De poco sirven los ingresos adicionales captados por el gobierno federal, ya que al igual que en el pasado reciente los recursos financieros se están destinando a rubros improductivos, el endeudamiento sigue en aumento.

Casualmente y por pura tradición el aumento del gasto improductivo se da cuando se tienen ingresos tributarios y petroleros superiores, los cuales se pudieron orientar a la amortización de sus compromisos o la inversión, sin embargo, eso no ocurre y se destinan a conceptos improductivos (DE LA CRUZ, 2012).

Es importante tomar en cuenta no sólo cuánto se gasta, sino en qué y cómo se gasta; destinar miles de millones de pesos a procesos improductivos refleja la ausencia de claridad que desde el sector público se tiene respecto a las verdaderas necesidades del país; las erogaciones que hace el gobierno no tienen beneficios si ellas no llegan a la sociedad en forma de bienes y servicios más baratos, de fácil acceso y calidad.

No puede dejarse de lado la calidad de la inversión realizada: el monto millonario de recursos destinados a proyectos que no están bien planeados, que al construirse no tienen el desempeño prospectado, limita el crecimiento. La inversión pública improductiva, no ejercida en

tiempo y forma debe eliminarse, básicamente porque se realiza con recursos que se obtienen de los impuestos o de la riqueza petrolera, situación que se traduce en un daño al patrimonio de la sociedad (FERNÁNDEZ, 2011).

George Bataille afirma en su trabajo “La noción de Gasto” que no existe ningún medio correcto que permita definir lo que es útil a los hombres. Esto ocurre, porque es constantemente necesario recurrir a principios que se intentan situar más allá de lo útil y del placer. El sentido de lo útil lo concede el porvenir. El ser humano vale por lo que va a ser más adelante; los llamados gastos improductivos: el lujo, los duelos, las guerras, la construcción de monumentos, santuarios, los juegos, los espectáculos, las artes, son actividades que tiene su fin en sí mismas. El gasto improductivo sustrae la esfera humana al trabajo. A pesar de que siempre resulte posible oponer unas a otras, las diversas formas antes enunciadas constituyen un conjunto caracterizado por el hecho de que, en cualquier caso, el énfasis se sitúa en la pérdida, la cual debe ser lo más grande posible para que adquiera su verdadero sentido (BATAILLE, 1933).

Como hemos visto el gasto público que no es responsable, eficaz, eficiente y transparente y que no promueve condiciones de bienestar entre los mexicanos, es un gasto público improductivo. El financiamiento de proyectos de las más diversas índoles sin un proceso de evaluación (medición) de su impacto en las políticas públicas y el desarrollo del país nos lleva a pensar en un gasto público improductivo. Existen diversos criterios para abordar el gasto público improductivo, en el presente trabajo tomaremos como base el criterio económico y su medición en cuanto alude al concepto de ineficiencia económica, es decir, un gasto es improductivo cuando es ineficiente. Para ello, debe centrarse la atención en los cuatro tipos de ineficiencia. El primer tipo de ineficiencia proviene de la inapropiada asignación de las actividades del sector público en comparación con las actividades del sector privado. Los dos siguientes tipos de ineficiencia provienen de las características específicas de la provisión pública. La ineficiencia en la asignación, la cual se manifiesta como una desordenada puesta en marcha de programas públicos, sin una clara definición de los objetivos que justifican la intervención gubernamental; el otro caso corresponde a la ineficiencia o ineficacia productiva, que describe una situación donde el sector público no provee bienes y servicios al mismo costo. Cabe señalar que la ineficiencia en la asignación algunas veces se denomina ineficiencia productiva en reconocimiento al hecho de que la minimización de costos involucra decisiones acerca de la asignación de los insumos. Por

último, existe una dimensión macroeconómica del gasto improductivo, que relaciona la eficiencia con el gasto público destinado a cumplir objetivos macroeconómicos.

La productividad del gasto público es sumamente importante para el ajuste y la viabilidad fiscal, especialmente cuando los recursos disponibles para respaldar a los servicios públicos son limitados.

En todas las economías, una reducción sostenida y eficiente del déficit fiscal requiere una combinación acertada de medidas de política con respecto al gasto y al ingreso. Algunas de las medidas pueden ser la reducción del déficit fiscal, aumentar la productividad de los programas públicos, reducir el tamaño del sector público y el nivel del gasto público, participación más eficiente del sector privado, otra es que en algunas categorías del gasto público pueden ser tan ineficientes que aumentando la eficiencia podrían obtenerse recursos para ampliar otros programas públicos esenciales o para reducir el déficit.

El concepto de productividad del gasto público se basa en la interpretación de las actividades del sector público como procesos de producción, el sector público tanto en su papel de productor en sentido estricto como proveedor utiliza recursos tanto para la producción o para la adquisición de bienes o servicios como para la administración de los beneficios. Para lograr sus objetivos, el sector público debe utilizar estos recursos en forma eficiente, lo que en la mayoría de los casos no se da.

La productividad del gasto público puede definirse comparando el producto generado, o los objetivos alcanzados, con un nivel de gasto dado; para que los programas del gasto público sean eficientes o productivos debe ser su costo el más bajo posible (GUPTA, 1996).

La productividad del gasto público sirve de base para examinar los gastos improductivos y, en el caso de un solo programa, el gasto improductivo puede definirse como la diferencia entre el gasto público efectivo en el programa y el menor gasto en que se incurriría para producir el mismo beneficio social con la máxima eficacia en función de los costos.

En la mayoría de los casos es difícil discernir entre programas productivos y programas improductivos. Los gastos improductivos tienen su origen en muchos factores, como la incertidumbre, la falta de funcionarios suficientemente capacitados, o de un sistema de equilibrio de poderes en el proceso político y presupuestario y la corrupción. Los gastos del gobierno aumentan más que los ingresos en forma exponencial debido a los desequilibrios entre los costos políticos y los beneficios derivados de los impuestos y el gasto.

Las subvenciones generalizadas que benefician a un segmento amplio de la población, incluida la clase media, son un ejemplo de los factores políticos que determinan el crecimiento de los gastos improductivos. El gasto en los llamados “elefantes blancos” (es decir, en proyectos que dan prestigio pero que no sirven para alcanzar objetivos económicos o sociales útiles), las subvenciones a través de juntas de comercialización o los incentivos a la inversión, y las transferencias a las empresas públicas que registran pérdidas benefician a grupos políticos importantes o a regiones específicas a expensas de la gran mayoría de la población (KRUEGER, 1990).

La labor de cabildeo que realizan algunos grupos para obtener estos beneficios contribuye a aumentar aún más el costo de estos gastos públicos (BECKER, 1983).

Debido a los problemas que conlleva la identificación del impuesto-inflación o de la carga del servicio de la deuda con algunos gastos del gobierno, a los votantes les resulta aún más difícil obligar a las autoridades a asumir la responsabilidad de sus decisiones. Las políticas de gasto prudentes y guiadas exclusivamente por criterios de productividad plantean un problema de derechos de propiedad, a saber la posibilidad de que los beneficios derivados de dichas políticas sólo se materialicen en el largo plazo, y sean las futuras generaciones de autoridades económicas quienes disfruten los beneficios políticos (LEE, 1987).

El costo económico de los gastos públicos improductivos puede ser de gran envergadura; cuando un programa público es ineficiente, el nivel global de gasto es mayor de lo que sería necesario para alcanzar los objetivos del programa y ello entraña, a su vez, un déficit o niveles impositivos más elevados que los que se registrarán si los programas fueran eficientes.

Reduciendo o eliminando el gasto improductivo, un país puede recortar el déficit fiscal sin reducir la provisión de programas públicos esenciales, bajar los impuestos o ampliar la cobertura de otros programas públicos esenciales.

### **3 EL GASTO IMPRODUCTIVO Y LA CORRUPCIÓN.**

Entendemos como corrupción a todo acto ilegal y no ético que viene como consecuencia del abuso del poder. Este acto corrupto es una actividad a través de la cual un ciudadano ya sea servidor público o no, impulsa una acción en contra de las leyes, normatividad y prácticas implementados, a fin de favorecer intereses particulares.

La siguiente definición dada por Morris (1992), quien realizó un estudio de la corrupción en México, sostenía que "Se le ha definido como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado. Todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político o simplemente como 'el uso arbitrario del poder'".

Los daños de la corrupción son considerables: agravan la crisis, perjudican al sector público y aumentan la desigualdad social. Pero todavía más. La corrupción destroza el entorno extra-económico de una economía, al afectar corrosivamente a la confianza de los ciudadanos, a la ética del trabajo bien hecho, a la calidad de la democracia y al funcionamiento de las instituciones.

La corrupción reduce los ingresos públicos al escapar de la recaudación de impuestos, aumenta el gasto público improductivo al subir los costos de las licitaciones por no haber competencia y limita la capacidad inversora del Estado al sufrir éste una pérdida de recursos.

Los contribuyentes, se ven obligados a pagar más impuestos, a recibir menos y peores servicios públicos, y a pagar más caro los bienes que adquieren, porque previamente los corruptores han acomodado las piezas a su beneficio.

México es un país de corruptos y corruptores, según el informe Barómetro Global de la Corrupción 2013 de la organización Transparencia Internacional, dado a conocer en el mes de julio de 2013. Está ubicado en la posición 105 de 177 países a diciembre de 2012. Y a pesar de que en 2009 México ocupaba el lugar 89, en 2010 pasó al 98 y en 2011 cayó al lugar 100, las cifras revelan que más de la mitad de la población piensa que el cohecho se agravó en los dos recientes años (EL INFORMADOR , 2013).

El párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en términos generales establece que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - CPEUM, 2014).

Los artículos 109 y 114 de la CPEUM, establecen los tipos de responsabilidad de los servidores públicos; siendo éstos los siguientes: política, penal, administrativa y patrimonial.

De conformidad con el artículo 113 de la CPEUM las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y

comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Las responsabilidades penales se encuentran establecidas en el Código Penal Federal (CÓDIGO PENAL FEDERAL, 2014).

Los delitos mencionados son:

- Ejercicio indebido de servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito.

Al aprobarse la modificación de 11 artículos constitucionales en el Senado, se genera en México el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción (SNCC), y se establece una Fiscalía General de Combate a la Corrupción, autónoma y encargada de la investigación y persecución de delitos de orden federal en esta materia que podría solicitar órdenes de aprehensión contra los inculcados (sean servidores públicos o particulares), presentar pruebas y pedir la aplicación de severas penas a los involucrados (EXCELSIOR, 2014).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), señala que éste se integrará por: el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales.

Tanto el Comité de Participación Ciudadana como el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización ya se encuentran conformados; sin embargo, no se puede establecer el Comité Coordinador sin el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (el cual se tienen un retraso de dos años en su elección), pieza fundamental para el funcionamiento del SNA. Se encuentra en el mes de marzo de 2017 en la cámara de senadores la

decisión y, sin duda, la designación del próximo “Fiscal Anticorrupción” reviste una importancia tal que el Sistema Nacional Anticorrupción no se concebiría completo sin este nombramiento, al ser el responsable encargado más allá de las responsabilidades administrativas, de las investigaciones de índole penal, de investigar y perseguir delitos relacionados con hechos de corrupción. Por eso el interés de los Senadores de la República por contar con un funcionario con el perfil idóneo para combatir los delitos en materia de corrupción cometidos por servidores públicos y/o particulares.

Cabe recordar que, como se estableció en el Manual de Operaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), sin el nombramiento del fiscal no se pueden ejercer las 20 facultades que tiene la Fiscalía y se retrasa el nombramiento de los titulares de las unidades operativas y agentes ministeriales. En tanto se siga aplazando el nombramiento de su titular, la Fiscalía Anticorrupción sigue y seguirá existiendo sólo en papel.

La transparencia gubernamental es importante por varias razones; sin embargo, la transparencia presupuestaria es particularmente importante si tomamos en cuenta que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en el presupuesto se definen con pesos y centavos las prioridades del gobierno y a los ganadores y perdedores de la política pública. La retórica política deja de ser meras palabras y se convierte en realidad (MARÍN, 2009).

Sería idóneo que en la toma de decisiones del presupuesto se incluyera el criterio del Sistema de Evaluación del Desempeño y con base en él se asignarán los recursos. Aun la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no da a conocer los indicadores considerados como estratégicos los cuales son la base para la asignación presupuestaria; al igual que la información multianual sobre los proyectos y programas, dicha información no se produce por lo tanto no se puede analizar. Los reportes de recomendaciones que emite la Auditoría Superior de la Federación de sus actividades de fiscalización son a destiempo y difícilmente se les da seguimiento. El hecho de que se publique la información no es suficiente, ya que la oportunidad de ésta es el factor determinante para que funja como una herramienta para incidir y llamar a rendir cuentas al gobierno.

En cuanto a los recursos asignados a los gobiernos de los estados, solamente han alcanzado para mantener el nivel de operación de los bienes y servicios, dejando a negociaciones independientes entre niveles de gobierno la realización de obras de infraestructura mayores. De

todos es conocido que los niveles de transparencia presupuestaria en los estados varia, y que en la mayoría presentan poca información, sumando a ello la opacidad que existe en la asignación de los recursos y en el poco apego en su ejercicio a la Ley de Planeación y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Algunos estudios (GARCÍA, 2011; O'DONNELL, 1996; SHEDLER, 2000; UVALLE, 2008; VERGARA, 2008) demuestran una correlación positiva entre la transparencia y la calidad de la gobernabilidad, al igual que menores niveles de corrupción, mejores niveles socioeconómicos y mejores indicadores de desarrollo humano en aquellos países con gobiernos más transparentes. Adicionalmente, la transparencia presupuestaria favorece el apego a la ley, el uso mesurado de recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad para interpretar la ley e impele a las autoridades públicas a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

En el año 2000 en México la transparencia y la rendición de cuentas se plantearon como una condición necesaria para la consolidación de la democracia en el país, en el pasado reciente, en México se instrumentaron nuevas estrategias en favor de la transparencia como la creación de instituciones y la promulgación de ordenamiento jurídicos por parte del gobierno federal. Se fortalecieron la implementación de prácticas y mecanismos al interior de las dependencias públicas que permitieron abrir la información gubernamental al ciudadano y darle la oportunidad de incidir y participar en los asuntos públicos (CRESPO, 2001 *apud* GARCÍA, 2011).

El 30 de abril de 2002 se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIG). Esta Ley se instrumentaliza creando un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) el 11 de junio de 2003, según el Diario Oficial de la Federación. Es así como dicha ley tiene la misión de transparentar el uso de los recursos públicos y su manera de aplicarlos.

Como resultado de estos avances se tiene como reflexión que estos instrumentos tienen algunos límites de origen, como el hecho de que es un órgano independiente y autónomo pero, sin embargo, sus comisionados son nombrados por el Presidente de la República y sólo podrán ser objetados por el Senado. También entre las limitantes se encuentra la falta de precisión en la definición de los criterios para determinar una negación de información aduciendo la información tipificada como secreta y que puede afectar la gobernabilidad, y que el IFAI sólo garantiza el suministro de información pero no la calidad de ésta, que la sociedad no tiene participación en el

Consejo y que no están definidas con precisión las sanciones para obligar a los funcionarios que no cumplen con el ordenamiento (GARCÍA, 2011).

Otra de las acciones que se ha implementado en los últimos años en México sobre este tema es la aplicación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, el cual es un Programa del Gobierno Federal, comprometido con la transparencia y en lucha contra la corrupción. En él, le corresponde a la Secretaría de la Función Pública desarrollar las líneas generales de su aplicación en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, cuidando que se cumplan los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Se presentan los resultados de dicho programa sectorizados, el análisis de estos respecto a su cumplimiento, evaluación, medición etc., plantearía otro artículo respecto a la evaluación de estos instrumentos.

Al parecer, en México se ha optado por la vía errónea de implementar esa rendición de cuentas, ensanchando al aparato burocrático en el ejercicio de la vigilancia, cuando podría ser más factible y menos oneroso involucrar a la sociedad en la labor de vigilar el desempeño de los gobiernos, pero el problema en forma alguna obedece a la opacidad, puesto que la información es inaccesible, restringida y con frecuencia los funcionarios no están obligados a proporcionarla o existen ciertas excepciones en el caso de algún tipo de información, como en el caso de seguridad, clasificada como información confidencial (GARCÍA, 2011).

Hay otras complicaciones y riesgos que se tienen al implementar estas nuevas herramientas de gestión, como los altos costos económicos, políticos y administrativos, un cambio en la cultura organizacional, asimetrías en la información, entidades gubernamentales sumamente burocratizadas, ausencia de un buen liderazgo, y más aún, que estos principios acaben por no dar cumplimiento a sus propósitos de favorecer el conocimiento público de las acciones del gobierno y de reforzar el sentido de responsabilidad sobre sus consecuencias, es decir, que se conviertan en una forma más de simulación en la acción gubernamental (CRESPO, 2001 *apud* GARCÍA, 2011).

Los estados tienen una deuda pendiente de transparencia con la ciudadanía. Un claro ejemplo se encuentra en las finanzas públicas. Los últimos resultados del Índice de Transparencia Presupuestal 2012 del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. IMCO muestran que la mayoría de los estados no desglosa información clave sobre la cuenta pública. El manejo irresponsable de la deuda o el sistema de pensiones agrava la opacidad con la que se han

conducido los estados. Sin información que permita evaluar la gestión de las autoridades, las entidades federativas se pueden enfrentar a crisis financieras que afecten su competitividad y la del país (IMCO, 2012).

#### **4 ALGUNOS NÚMEROS**

En la Atenas de Pericles, la construcción de cualquier monumento público iba acompañada por una placa en la que se detallaban todos los gastos realizados para dicha obra. Los griegos, padres de la democracia moderna, entendían la importancia de hacer públicas las cuentas del gobierno para evitar desvíos de sus funcionarios. En las democracias actuales, el concepto no siempre ha sido claro. La primera ola de políticas de transparencia llegó hasta 1950 cuando países como Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca aprobaron leyes de acceso a la información (IMCO, 2012).

México inició la construcción de una cultura de transparencia con la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (MÉXICO, 2002). De este modo, el acceso a la información se convirtió en un derecho de todos los mexicanos.

La transparencia es necesaria para que la sociedad pueda supervisar la gestión pública en:

- 1) El uso eficiente de los recursos
- 2) El Impacto social del uso de los recursos.

En el uso eficiente de los recursos es obtener los bienes o servicios públicos al menor costo. Tenemos en la tabla 1 algunos números del gobierno en México, en donde observamos que independientemente del color del gobierno hay excesos en la construcción de monumentos como fue la Estela de luz, hay crecimiento en los gastos con respecto a la infraestructura como es la construcción de la nueva sede del Senado de la República. ¿En verdad México no tiene otras prioridades que estas? Es en donde nos cuestionamos si hay un plan de gobierno que contemple las prioridades del país en los sectores sociales, educación y salud, este tipo de inversiones nos hacen hacer un alto en ¿qué está ocurriendo con el gasto en México?, ¿quién supervisa hacia donde se va y cuánto? Y con respecto a los gastos de las campañas electorales y las alianzas, “los amigos de Fox”. La corrupción es lo primero que se asoma en los casos mencionados y en los casos de PEMEX GATE, Oceanográfica, en donde los montos son de 1,500 millones de pesos y de 585 millones de dólares respectivamente, si sumáramos estos dos casos o simplemente

hiciéramos una relación con respecto al salario mínimo vigente en la ciudad de México (de conformidad con lo establecido en el Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo), que es de 63,77 pesos diarios (CONASAMI, 2014) con solo el PEMEX GATE alcanzamos a cubrir el salario de 23 millones de mexicanos.

Con los números de la tabla 1, mostramos que las prioridades del país no siempre son las prioridades a la hora de gastar, que la poca transparencia que existe en la decisión de dónde se va a gastar no es lo suficiente, que la corrupción, pongamos el nombre que se quiera, sigue prevaleciendo y que aunque se dé a conocer los montos no se tiene bien claro a donde van a parar al final del caso; se puede pensar que creando los instrumentos de transparencia en la publicación del gasto y con los instrumentos necesarios se pueda lograr una participación ciudadana en los presupuestos, y una vigilancia sobre hacia donde México debería de gastar.

El gobierno federal el día 13 de marzo de 2014, con el aval de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, la Secretaría de Hacienda transparentó los recursos del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación - el ramo 23 es el instrumento en el cual la Federación transfiere a entidades federativas, municipios y demarcaciones del Distrito Federal, para financiar proyectos de infraestructura. Para transparentar estas operaciones se puso a disposición de la sociedad la llamada Plataforma de Transparencia de Proyectos de Inversión en Entidades Federativas y Municipios, una herramienta electrónica a través de la cual se puede consultar toda la información relacionada con dicho fondo (EXCÉLSIOR, 2014).

La herramienta, que está disponible para su consulta en la página [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp), permite a los interesados consultar el monto total de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para el Ramo 23, los mismos que para 2014 totalizan 55 mil 698 millones de pesos distribuidos en 12 fondos, de los cuales, 26 mil 61 millones de pesos cuentan ya con proyectos específicos.

Lo anterior representa un avance en materia de transparencia y para saber en dónde se gasta en México pero ¿es suficiente lo anterior para lograr de este país, un país más justo, más transparente, más honesto, que vaya dejando atrás ese historial de corrupción y que se vaya ganando más terreno en el campo de la claridad, de la distribución equitativa de los recursos, de

la aplicación de sanciones? Es una reflexión con la cual queremos seguir trabajando para analizar los pasos que dé México, ya sea hacia adelante o hacia atrás, en este camino al “desarrollo”.

## **5 CONCLUSIONES**

El gasto público, en su mayoría, es de carácter inercial e incremental, y en su calidad y composición no han incluido de manera justa el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Por estas razones, las finanzas públicas merecen una evaluación sistémica para llevar a cabo las mejoras necesarias para aumentar los ingresos no petroleros, racionalizar los gastos fiscales, incrementar la calidad del gasto y reducir las presiones inerciales desvinculadas de resultados, recuperar el equilibrio presupuestario, fortalecer la sensatez y responsabilidad de la política fiscal, reducir el endeudamiento, y reducir de forma ordenada el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.

La creación de marcos regulatorios robustos, instituciones variadas, puestos para funcionarios de altos niveles, como hemos visto no son garantía de que estos funcionen, que cumplan con el espíritu de su creación. No es suficiente copiar modelos o implementar modelos internacionales, se debe de reflexionar sobre la realidad política del país para que lo que se implemente a favor de la transparencia y rendición de cuentas sea en beneficio y no se convierta en una carga presupuestaria más que incremente el gasto público improductivo.

Se debe de trabajar para que la información que se presenta durante la fase de formulación y fiscalización deje de ser deficiente e inoportuna, y pase a ser una información confiable y oportuna, requisitos indispensables para nutrir el conocimiento de la población, lo que permitirá empoderarla para tomar decisiones informadas sobre el rumbo de su país.

La participación de la población es fundamental, el invertir en una cultura política de participación es necesario para la implementación de la transparencia y la rendición de cuentas, si no existe esta, todo lo que se diseñe, se construya, se anuncie relacionado a la materia no sirve.

## **6 REFERENCIAS**

ADNPOLITICO. Los 1000 millones impuestos al PRI por el PEMEX GATE. México D. F., México. 5 feb. 2013. Disponible en: <<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/01/30/los-1000-millones-impuestos-al-pri-por-el-pemexgate>>  
Acceso en: 14 de feb. 2013.

M. C. Martínez Rodríguez  
M. I. García Morales  
M. C. Vera Martínez

*Cadernos Prolam/USP*, v.15, n.29, p.77-96, jul/dez.2016

ARANDA de Andrade, Marco A. Ideología y sistema de partidos en el México de la alternancia: implicaciones políticas. *Multidisciplina. Revista de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*, UNAM, n. 7, 2010, p. 45-57.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Febrero, 2012.

\_\_\_\_\_. Informe sobre la fiscalización superior del monumento estela de luz 2009-2011. Disponible en: <[http://www.asf.gob.mx/uploads/89\\_Principal/Estela\\_Luz\\_Nv.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/89_Principal/Estela_Luz_Nv.pdf)>. Acceso en: 3 ene. 2014.

AYALA Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. México: Grupo editorial Esfinge: 2005.

BATAILLE, George. La noción del gasto. *La Critique Sociale*. n. 7, Enero 1933. Disponible en: <<http://ghiraldelli.pro.br/wp-content/uploads/Bataille-Georges-La-noci%C3%B3n-de-gasto.pdf>> Acceso en: 24 de mar. 2014.

BECKER, Gary. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, aug, 1983.

CALDERÓN Ortiz, Gilberto. La Crisis en México y la actitud de la administración pública. *Gestión y estrategia*, n.5, ene-jun, 1994, p. 7-18.

CAMARA DE DIPUTADOS. *Informes de la Revisión de la Cuenta Pública*. 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/004\\_marco\\_legal\\_y\\_consulta/002\\_informes\\_de\\_la\\_revision\\_de\\_la\\_cuenta\\_publica](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/004_marco_legal_y_consulta/002_informes_de_la_revision_de_la_cuenta_publica)> Acceso en: 14 feb. 2014.

CNN. *Infracciones a la ley sin un castigo electoral*. México D. F., México. 13 ago. 2012. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/13/los-amigos-de-fox>>. Acceso en: 13 abr. 2014.

CNN. *¿Cuánto costaron las campañas del 2012?* México D. F., México. 1 jul. 2012. Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/07/01/cuanto-costaron-las-campanas-de-2012>>. Acceso en: 4 ene. 2014.

CNN. *¿Quién construyó la línea 12 del metro?* México D. F., México. 11 mar. 2014. Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/03/11/quien-construyo-la-linea-12-del-metro>>. Acceso en: 17 jun. 2014.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Vigente al 7 de enero de 2014. TEXTO VIGENTE. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s>>. Acceso en: 17 jun. 2014

CONASAMI. *Tabla de salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2014*. Disponible en: <[http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla\\_salarios\\_minimos/2014/01\\_01\\_2014.pdf](http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2014/01_01_2014.pdf)> Acceso en: 2 mar. 2014.

CRESPO, José A. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Disponible en: [http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion\\_cuentas.pdf](http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion_cuentas.pdf). Acceso en 17 jun. 2014.

DE LA CRUZ Gallegos, José L. Gasto improductivo y desaceleración. *El Universal*. México D. F., México. 3 ene. 2012. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/91942.html>> Acceso en: 3 ene.2014.

EL INFORMADOR. *La corrupción en México, un modus vivendi al alza*. Guadalajara, Jalisco, México. 15 jul. 2013. Disponible en: <<http://www.informador.com.mx/mexico/2013/471820/6/la-corrupcion-en-mexico-un-modus-vivendi-al-alza.htm>> Acceso en: 25 ene. 2014.

EL MAÑANA. *15 puntos clave para entender el caso Oceanografía*. Nuevo Laredo, Tamaulipas, México. 10 mar. 2014. Disponible en: <<http://elmanana.com.mx/noticia/25866/15-puntos-clave-para-entender-el-caso-Oceanografia.html>>. Acceso en: 31 mar. 2014.

EL UNIVERSAL. *Senado cuesta casi mil millones más de lo proyectado*. México D. F., México. 18 sep. 2013. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/senado-cuesta-casi-mil-millones-mas-de-lo-proyectado-951577.html>>. Acceso en: 3 ene. 2014.

EXCÉLSIOR. *México prepara combate efectivo contra la corrupción*. México D. F., México. 26 ene. 2014. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/26/940384>>. Acceso en: 3 mar. 2014.

EXCÉLSIOR. *Transparentan los fondos que entrega SHCP*. México D. F., México. 13 mar. 2014. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/13/948437>>. Acceso en: 31 mar. 2014.

FERNÁNDEZ-VEGA, Carlos. México S.A. *La Jornada*. México D. F., México. 21 nov. 2011. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/11/21/opinion/031o1eco>>. Acceso en: 13 feb. 2014.

GARCÍA Hernández, Joaquín. *La transparencia en México: ventajas y desventajas*. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 – 11 de nov. 2011.

GUPTA, Sanjeev et al. *Unproductive Public Expenditures: A pragmatic approach to policy analysis*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=566>. 1996.

HERNÁNDEZ, José L. La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, v. XXIV, n. 55, 2009, p. 77-102.

M. C. Martínez Rodríguez                      *Cadernos Prolam/USP*, v.15, n.29, p.77-96, jul/dez.2016  
M. I. García Morales  
M. C. Vera Martínez

IMCO. *Gasto y finanzas públicas: la deuda de transparencia de los estados con la sociedad. Quinta edición – Resultados para México.* Disponible en: <[http://imco.org.mx/indice\\_de\\_competitividad\\_estatal\\_2012/archivos/libro/gasto\\_y\\_finanzas\\_publicas.pdf](http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/archivos/libro/gasto_y_finanzas_publicas.pdf)> Acceso en: 23 ene. 2014.

KRUEGER, Anne. Government failures in development. *Journal of economic perspectives*, v. 4, n.v3, 1990.

LEE, Dwight. Deficits, political myopia and the asymmetric dynamics of taxing and spending. In: BUCHANAN, James, ROWLEY, Charles; TOLLISON, Robert. *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

MARÍN, José M. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*. 2009. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2012/no99/4.pdf>.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 10-02-2014. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> Acceso en: 23 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental*. (LFTAIPG) Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 8-6-2012.

\_\_\_\_\_. Transparencia presupuestaria. *Observatorio del gasto*. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>. 2015.

MORRIS, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Editorial Siglo XXI, 1992.

O'DONNELL, Guillermo. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, April 1996.

PERTUZÉ Fariña, Cristián. Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia. 2003. *Revista Enfoques*, v. 1, n. 1, 2003.

PROGRAMA NACIONAL DE GASTO PÚBLICO. México. 12 mar. 2010. Disponible en: <[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/programa\\_nacional\\_reduccion\\_gp.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/programa_nacional_reduccion_gp.pdf)> Acceso en: 17 mar. 2014.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Deuda pública de estados y municipios*. 2015. Disponible en: <[http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/Paginas/Presentacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx)> Acceso en: 27 feb. 2015.

SHEDLER, Andreas. Qué es la rendición de cuentas. Cuadernos de Transparencia. México: IFAI, 2004.

UVALLE Berrones, Ricardo. Gobernabilidad, Transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. I, n. 203, mayo-agosto 2008, p. 97-116.

VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problema*. México D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

## 7 APENDICE

Tabla 1 - Algunos números del gobierno.

Concepto	Monto
Monumento Estela de Luz	1,304 millones 917.7 mil pesos, 192.0% superior al costo inicial.
Construcción de la nueva sede del Senado de la República	2 mil 623.1 millones de pesos. 50% más del costo original.
Campañas electorales	328 millones 608,267.50 pesos. Solo es el tope de campaña.
PEMEX GATE	1,500 millones.
Amigos de Fox	91 millones de pesos.
Oceanográfica	585 millones de dólares.
Deuda de los estados y municipios	436,242.3 millones de pesos.
Línea 12 del Metro	26,000 millones de pesos, 47.87% más de lo planeado inicialmente.

Fuente: Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz, 2009-2011; EL UNIVERSAL, 2013; CNN, 2013; ADNPOLÍTICO, 2013; CNN, 2012; EL MAÑANA, 2014; CNN, 2014.

Recebido em 13/02/2017.  
Aceito em 07/06/2017.  
Publicado em 21/09/2017.

DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2016.126759