

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
Doctorado en Estudios Fiscales



TESIS DOCTORAL

Políticas Fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso Ayuntamiento de Culiacan. (2010-2016).

**Que como requisito para obtener el grado de
Doctora en Estudios Fiscales**

Presenta

ROSA IRENE FIGUEROA TRUJILLO

Directora De Tesis

DRA. LUCIA CERECERES GUTIÉRREZ

Culiacán, Sinaloa, México; Julio de 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
Doctorado en Estudios Fiscales



TESIS DOCTORAL

Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso Ayuntamiento de Culiacán, (2010-2016).

Que como requisito para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales

Presenta

ROSA IRENE FIGUEROA TRUJILLO

Director de Tesis

DRA. LUCIA CERECERES GUTIÉRREZ

Culiacán, Sinaloa, México; Julio de 2017

Dedicatoria

A Dios por permitirme cumplir con una meta más de mi vida, gracias señor tu bondad es infinita. A mis padres Daniel Figueroa Cruz y Angelina Trujillo Zaragoza, que desde el cielo me cuidan y guían, por esas tardes a mi lado desde que inicie mis estudios de primaria revisando tareas y aconsejándome en cada etapa de mi vida, porque nunca permitieron que ningún obstáculo fuera más grande que mis deseos de salir adelante y cumplir con el objetivo planteado, gracias papás, los amo y extraño tanto.

A mi compañero de vida Gerardo, a mis hijos Pablo Daniel y Jorge, a mis hermanos, Pedro, Teresa, Yolanda, Daniel, María Eugenia y Arturo, a mis sobrinos en especial a Eneida por ser parte de mi vida y a toda mi familia, que siempre me han apoyado en todos los proyectos que emprendo y que han entendido la importancia de seguir manteniendo una familia unida, a ellos va dedicado este esfuerzo, no existe nada en esta vida que me honré y llene de orgullo en mi tarea como madre, hermana, esposa que el trabajo, esfuerzo y dedicación que a diario realizo por tratar de ser un mejor ser humano. Les agradezco de todo corazón su apoyo incondicional, mil gracias por ello.

A la Dra. Lucía Cereceres Gutiérrez, mi directora de tesis por su paciencia, dedicación, conocimientos, visión y consejos para que este trabajo tomara el rumbo correcto; por darme la oportunidad de aprender de una de las investigadoras más importantes de la FCA y de la UAS, en todos los sentidos, mi admiración y respeto para usted y su familia, eternamente agradecida.

A mis codirectores, Dra. Deyanira Bernal Domínguez y Dr. Rubén Antonio González Franco, el mayor de los agradecimientos hacia ustedes por compartir sus amplios conocimientos, su tiempo y experiencia con su servidora.

De igual manera, a mis lectores críticos, Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta y Dra. Lidyeth Azucena Sandoval Barraza por su apoyo en la conclusión de este Doctorado.

A mi codirector externo de la Universidad de Salamanca, España., Dr. José Antonio Chamorro Zarza, por compartir su tiempo y conocimientos para el fortalecimiento de esta tesis. Gracias doctor, es el mejor de la USAL.

A mis amigos FCA: Rosa María Salido, María del Carmen Monarres, Norma Alicia Ríos, Lourdes Barragán, Edelmira Zazueta, Fumiko Flores, Martina Flores, Eleazar Angulo, Oracio Valenzuela, Jesús Meza, Sergio Beltrán y Fernando Sánchez, a todos ellos mi admiración y respeto, Dios los

bendiga por darme la oportunidad de compartir con ustedes y su familia, su amistad, la cual es un pilar importante en mi vida.

Mención especial a mis “amigas doctorantes”. María del Carmen Monarres, Rosa María Macías, María Guadalupe Madrigal, Rodu Flores, Beatriz Huerta, Doris Mendoza y a mis compañeros del resto de la generación, gracias por su paciencia durante todo el tiempo en el que emprendimos juntos este proyecto.

A la Universidad Autónoma de Sinaloa, por cobijarme como alumna desde Licenciatura hasta Doctorado y a su rector Dr. Eulogio Guerra Liera, a la Facultad de Contaduría y Administración, su director MC. Mario A. Campos Sepúlveda, gracias por su apoyo hacia mi persona. Al personal de la división de Posgrado, al Dr. Luiz Vicente Ovalle, Dr. Rubén González, Dr. Octavio Quiñonez, MC. Jorge Chigo, Mary Erenas, Roció Medina y Claudia Reyna, gracias por sus atenciones para culminar el Doctorado en Estudios Fiscales.

De igual manera, al Dr. Rubén Miranda, por la oportunidad de ingresar a este doctorado, en su gestión como director de la FCA.

Al Dr. Ramón Martínez Huerta, por sus palabras y consejos, durante la elaboración de esta investigación, Dios lo bendiga.

A todos los maestros que durante la etapa presencial de este Doctorado compartieron sus conocimientos y experiencia profesional, en especial a la. Dra. Lucia Cereceres, Dr. Ezequiel Avilés, Dr. Ramón Martínez, Dr. Marco Cesar García, Dr. Eleazar Angulo, Dr. Nicolás Zúñiga, Dra. María del Socorro Borboa.

Al Dr. Miguel Aguiar, Director de Ingresos del H. Ayuntamiento de Culiacán por su ayuda en la realización de las entrevistas a funcionarios municipales.

Mi agradecimiento al CPC Antonio Vega Gaxiola, CPC. Antonio Vega Arellano, CPC Víctor Manuel Prieto Gástelum, CPC Antonio Espinoza, por el tiempo y apoyo brindado para el desarrollo de esta tesis.

Mención especial a la Dra. Marifeli Avendaño, Dr. Oscar Orlando Guadrón y LCP Omar Beltrán funcionarios de la Universidad Autónoma de Sinaloa, por su apoyo durante este doctorado.

A mis alumnos de licenciatura y maestría por sus aportaciones tan valiosas, que me permitieron fortalecer esta investigación.

A familiares y amigos que de alguna u otra forma conocen este proyecto y siempre tuvieron palabras de aliento para su culminación, gracias.

Resumen

Políticas fiscales, se le denomina al uso del presupuesto para lograr objetivos macroeconómicos, valiéndose de instrumentos como: la política tributaria, gasto público, endeudamiento y la política financiera que comprende el financiamiento público y las finanzas públicas. Tienen su origen en las finanzas públicas del Gobierno Federal, son instrumentos implementados para hacerse llegar de recursos económicos suficientes que reorientan hacia una mayor y mejor distribución del gasto público. En los últimos años Estados y municipios, han incrementado sus gastos de forma desproporcional a sus ingresos, por ello se han visto en la necesidad de utilizar el financiamiento.

La importancia de realizar un estudio sobre las políticas fiscales y su aplicación como elemento de la política presupuestal en el municipio del Estado de Sinaloa a través de un estudio de caso, radica en conocer las principales características, criterios y mecanismos utilizadas por estos Ayuntamientos para contrastar lo establecido en la política fiscal implementada por el gobierno estatal con la realidad objetiva de los municipios sinaloenses y obtener nuevas aportaciones científicas que permitan demostrar que actualmente existen grandes diferencias entre las teorías, definiciones y conceptos ante las realidades que presentan.

El incremento de la deuda de corto y largo plazo en todos los niveles de gobierno son signos de preocupación, esto derivado en gran medida por el crecimiento de la población, las malas decisiones de los gobernantes y la baja recaudación de ingresos propios, lo que impide crear condiciones para una mayor crecimiento en la Hacienda Pública. Esta situación, implica que en México, los índices de deuda deben disminuirse.

Con esta investigación, se recurrió a la discusión teórica de las políticas fiscales y su aplicación que en los últimos años los municipios sinaloenses han implementado en materia de ingreso y gasto público dentro del marco jurídico vigente, así como el uso de las técnicas de investigación documental, la interpretación de información necesaria que permitieron explicar las causas y el comportamiento de las políticas fiscales, y su impacto en la situación financiera y administrativa.

Las implicaciones financieras, así como la aplicación correcta de las disposiciones en materia de Hacienda Pública, crean al ciudadano un estado de incertidumbre porque no recibe los bienes y servicios que el gobierno subnacional debe de proporcionar. Motivo por el cual es interesante el estudio de las políticas fiscales, así como su aplicación en materia presupuestaria que los municipios están utilizando en los últimos años.

Los planteamientos expuestos en esta investigación, pretenden ayudar a mejorar la situación financiera y administrativa de los municipios, mediante la aplicación de políticas fiscales que contemple una nueva agenda para el desarrollo; a través de la cual se dé solución a los problemas que inciden de manera adversa en el crecimiento económico y las finanzas públicas del país.

Palabras claves: Políticas Fiscales, Deuda y Municipio Sinaloense.

ABSTRACT

Fiscal policies, the denomination is used to describe the budget what is used to accomplish macroeconomics goals, taking advantage of tools like: the tax policy, public spending, indebtedness and the financial policy what includes the public financing and the public finances. All of them have their origin on the public finances of the Federal Government, they are tools implemented to make delivered of enough economic resources what reorient to a higher and better distribution of the public spending. In recent years, States and municipalities, have been increasing their spends disproportionate respect of their incomes, for that reason they have been seen in the necessity of utilize the financing.

The importance of performing a study about the fiscal policies and their application like an element of the budget policy on the municipality of the State of Sinaloa through a case study, lies in know the principal characteristics, criterion and mechanism used by that's City's Council to contrast the settled in the fiscal policy implemented by the state government with the object reality of Sinaloa municipalities and get new scientific contributions what allow demonstrate what actually exist big differences between that theories, definitions and concepts in front of the realities they represent.

The increase of the short and long-term debt in all levels of the government is a sing of concerning, this, derived in big amount by the increase of population, the bad decisions took by the governing and the low collection of own incomes, what prevents the creation of conditions for a greater growth on the public finances. This situation implies that in Mexico, the debt indices have to decrease.

With this research, had research to the theoretical discussion of the fiscal policies and their application what in recent years on Sinaloa municipalities have implemented in terms of income and public spend inside of the current legal frame work, as well as the use of techniques of documentary investigation, the interpretation of the necessary information what allows to explicate the causes and the behavior of the fiscal policies, and their impact on the financial and administrative situation.

The financial implications, likewise the correct application of the disposal in terms of public finances, creates a uncertainty status in the citizen because he doesn't get the assets and services that the subnational government have to proportionate. Reason why is interesting the study of the fiscal policies, just as their application in budgetary terms what the municipalities are using in recent years.

The approaches presented in this investigation, pretends to help to improve the financial and administrative situation on the municipalities, through the application of fiscal policies what contemplate a new agenda to the development; through which gives the solution to the problems what affect hastily the economic growth and the public finances of the country.

Keywords: Fiscal Policies, Debt and Sinaloa Municipality

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I MARCO CONTEXTUAL Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
Introducción.....	17
1.1 Análisis del contexto de Estado.....	17
1.2 Globalización y entorno macroeconómico	19
1.3 Estudios organizacionales.....	21
1.4 Antecedentes investigativos	23
1.5 Políticas fiscales en un entorno internacional.....	25
1.5.1 Políticas fiscales en México.....	36
1.6 Entorno de la política fiscal en el estado de Sinaloa	39
1.7 Perspectivas y escenarios futuros de las políticas fiscales en materia de presupuesto en Sinaloa	41
1.8 Planteamiento del problema de investigación	42
1.7 Justificación	46
1.9 Objetivos.....	48
1.10 Hipótesis	49
CAPÍTULO II FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA POLÍTICA FISCAL	51
2.1 Federalismo. Teorías del federalismo fiscal	52
2.1.1 Federalismo en Estados Unidos	58
2.1.2 Federalismo en Alemania	60
2.1.3 Federalismo en España	62
2.2 Federalismo fiscal mexicano	64
2.2.1 Sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF)	66
2.2.3 La Descentralización en el mundo	69
2.3 Políticas fiscales utilizadas en materia de presupuesto en México	70
2.4 Finanzas públicas.....	73
2.5 Políticas públicas en materia de presupuesto en México	76

2.6 Presupuesto de egresos federal	77
2.7 Competencias en materia de ingreso (Ley de ingresos de la federación).....	83
2.8 Deuda pública	86
2.9 Hacienda pública del estado de Sinaloa	91
2.9.1 Hacienda pública en municipios del estado de Sinaloa	97
2.10 Políticas fiscales en materia de ingreso y egreso en el municipio de Culiacán.....	100
2.11 Medición del desempeño presupuestario.....	109
CAPÍTULO III CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	117
3.1 Metodología de la investigación.....	118
3.2.1 Metodología cuantitativa	120
3.2.2 Metodología cualitativa	122
3.2.3 Metodología mixta	124
3.3 Estrategia metodológica	125
3.3.1 Diseño de la investigación	127
3.4 Técnicas de recolección de datos.....	131
3.5 Desarrollo de la investigación e instrumentos aplicados.....	135
CAPÍTULO IV RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	139
4.1 Antecedentes y características del municipio de Culiacán.....	140
4.2 Elementos para la implementación de políticas fiscales en el estado de Sinaloa en la asignación de competencias en materia de ingreso y gasto público para los municipios.	145
4.3 Políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público para el municipio de Culiacán en el período 2010-2016.....	173
4.4 Problemática en el proceso de aplicación de competencias en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016	187
4.5 Impacto de las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016.....	200
CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	217
5.1. Conclusiones.....	218
5.1.1 Contexto de las organizaciones gubernamentales	218
5.1.2. Elementos teóricos y conceptuales de la investigación	219
5.1.3. Pertinencia metodológica aplicada	224
5.1.4 Resultados de la investigación	226
5.2. Recomendaciones	229

5.2.1. Consideraciones finales	229
5.2.2. A las autoridades municipales y al Cabildo.....	229
5.2.3. A la Universidad Autónoma de Sinaloa.....	230
5.2.4. A la Facultad de Contaduría y Administración.....	231
5.2.5. Recomendaciones para futuras investigaciones.....	231
5.3. Aporte del trabajo a las ciencias administrativas.....	232
Referencias	233
Anexos	247

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO I

1.1	Estructura tributaria promedio en América Latina y la OCDE, 1990 Y 2010	33
1.2	México: Ingresos netos tributarios, 1940-2014	35

CAPÍTULO II

2.1	Modelos de federalismo en el mundo	53
2.2	Evolución del sistema federal en Alemania	60
2.3	Antecedentes y características del sistema de coordinación fiscal en México	66
2.4	Extracto de leyes que repercuten sobre el proceso presupuestario	70
2.5	Comparativo de ley de ingresos de la federación	83
2.6	Comparativo de Ingresos de la federación por concepto de impuestos	84
2.7	Ingresos por recursos federales al Estado de Sinaloa	93
2.8	Gobierno del Estado de Sinaloa, relación de ingresos propios al 2015	95
2.9	Gobierno del estado de Sinaloa, ingresos por impuestos	96
2.10	Clasificación de ingresos municipales de acuerdo al origen de recursos	101
2.11	Ayuntamiento de Culiacán, relación de ingresos	104
2.12	Disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y fiscalización	109
2.13	Nivel de Endeudamiento Total del municipio de Culiacán	114

CAPÍTULO III

3.1	Sujetos de análisis	136
-----	---------------------	-----

CAPÍTULO IV

4.1	Hechos históricos del municipio de Culiacán	141
4.2	Población estimada del municipio de Culiacán	142
4.3	Misión del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa México, 2016.	143
4.4	Visión del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa México. 2016	143
4.5	Principales políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso al municipio de Culiacán período 2010-2016.	154
4.6	Tabulación simple ¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?	156
4.7	Variable 2: ¿Qué edad tiene?	157
4.8	Grado máximo de estudios de los funcionarios.	158
4.9	Variable 4: ¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras?	160
4.10	Frecuencia cruzada grado máximo de estudios con participación en la planeación operativa.	161
4.11	Principales políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de egreso al municipio de Culiacán.	171
4.12	Evolución de la cuenta pública del municipio de Culiacán (millones de pesos).	176
4.13	Variable 12: En su opinión, ¿qué consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán.	179
4.14	Cruce de la pregunta grado máximo de estudios con en su opinión que consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán	181

4.15	Variable 13: ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos?	182
4.16	Cruce de aspectos que creas que le ayudaran más al municipio con grado de estudios	184
4.17	Cruce de la pregunta ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? Con el tiempo laborado en el Ayuntamiento.	185
4.18	Tipo de problemas que enfrentan los departamentos derivados de la falta de recursos financieros con tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán.	192
4.19	Frecuencia del cruce de la pregunta ¿Qué tipos de problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros con el grado máximo de estudios?	194
4.20	Tipo de problemas que enfrentan los departamentos derivados de la falta de recursos financieros con tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán.	195
4.22	Variable 6: ¿Cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos?	196
4.23	Cruce de afectación en el desarrollo de los departamentos los problemas por falta de recursos con grado de estudios.	198
4.24	Variable 8: Seleccione 4 respuestas que considere que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros.	203
4.25	Cruce de aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con la edad del funcionario.	204
4.26	Cruce de los aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con grado máximo de estudios	205
4.27	Cruce de los aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con la antigüedad del funcionario.	207

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO I

1.1	América Latina y el Caribe: ingresos fiscales totales e ingresos tributarios del gobierno central, por subregiones y grupos de países, 2014-2015. (En porcentajes del PIB) ^a	25
1.2	América Latina (16 países): reducción de la desigualdad según instrumentos de la política fiscal, alrededor de 2011) en puntos porcentuales del coeficiente de Gini.	28
1.3	Carga tributaria promedio en América Latina y la OCDE (por grupos de países) (En porcentajes del PIB)	29
1.4	Ilustración de ahorros derivados de la reducción de ineficiencias (Porcentaje del PIB)	31

CAPÍTULO II

2.1	Países federalistas en el mundo	56
2.2	Etapas del proceso presupuestario en México	78
2.3	Clasificación del gasto público	79
2.4	Clasificación de los ingresos del Gobierno Federal	83
2.5	Gastos fiscales por impuesto	85
2.6	Transferencias a nivel subnacional (OCDE).	94

CAPÍTULO IV

4.1	Tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán	155
4.2	Edad de los funcionarios	156
4.3	Grado máximo de estudios	158
4.4	Participación de los funcionarios en la planeación operativa de su departamento	159
4.5	Tabulación cruzada de participación en la planeación operativa del departamento donde laboras con el grado máximo de estudios.	161
4.6	¿Qué consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán? Y edad de los funcionarios.	180
4.7	Aspectos que ayudarían más al municipio de Culiacán con grado de estudios	183
4.8	Tipo de problemas derivados de la falta de recursos financieros	192
4.9	Problemas que enfrentan los departamentos del Ayuntamiento de Culiacán y grado de estudio de los funcionarios.	194
4.10	Afectación en el desarrollo de los departamentos derivados de la falta de recursos de la falta de recursos financieros.	196
4.11	Aspectos en los que el Ayuntamiento de Culiacán debe aplicar recursos financieros	202
4.12	Cruce de la pregunta seleccione 4 respuestas que considere que el ayuntamiento de Culiacán debe aplicar sus recursos financieros con el grado máximo de estudios.	206

ÍNDICE DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRONIMOS

APP	Asociaciones Público Privadas
ASE	Auditoría Superior del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Mundial	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CLAD	Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNF	Convención Nacional Fiscal
CONAC	Consejo de Armonización Contable
EEUU	Estados Unidos
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
FEIEF	Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFSM	Guía de Fiscalización Superior Municipal
HPM	Hacienda Pública Municipal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto Sobre la Renta
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LHES	Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LIES	Ley de Ingresos del Estado de Sinaloa
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad gubernamental
LGDP	Ley General de Deuda Pública
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEES	Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa
PIB	Producto Interno Bruto
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

Las políticas fiscales implementadas por parte de los países desarrollados en los últimos años, han impactado la Hacienda Pública de los municipios. Por otro lado los gobiernos necesitan recursos necesarios para cumplir con los gastos públicos y satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad.

Bajo esta perspectiva, iniciamos esta investigación para lo cual nos enfocamos en el estudio de las políticas fiscales y el impacto que actualmente enfrentan los municipios en México y particularmente en Sinaloa para cumplir sus obligaciones conferidas. La utilización e implementación de la política presupuestal, bajo ciertas condiciones cada año son más complicadas y difíciles de cumplir dentro del marco legal hacendario. El Gobierno Federal en los últimos años ha iniciado conjuntamente con los estados un programa de optimización y reducción del gasto en todos los niveles de gobierno. Las políticas fiscales implementadas por los Ayuntamientos en materia de presupuesto han sido de desequilibrio, propiciando el uso de deuda de corto y largo plazo como opción de financiamiento.

En ese sentido, los municipios implementan nuevos esquemas de obtención de recursos que les permitan proporcionar bienes y servicios a sus gobernados.

En el **Capítulo I**, se exponen la implementación de las políticas fiscales desde el punto de vista presupuestal y por otro lado la formulación del problema de investigación. Por lo que respecta al entorno global del municipio se plantean los aspectos macroeconómicos y las políticas fiscales a nivel internacional, nacional y estatal. El estudio de las políticas presupuestarias de los municipios sinaloenses es otro apartado interesante que es analizado, en el cual manifiestan sus perspectivas y escenarios futuros, así como las posibles alternativas provisionales de solución a la aplicación de las políticas fiscales. En el caso del planteamiento del problema se menciona la interrogante central y las interrogantes específicas. Además son expuestas las delimitaciones de la presente investigación, los objetivos que se logran alcanzar, tanto general como específico. Por último se describió la hipótesis que se pretende demostrar y se contrastaron las variables necesarias utilizadas. Cerramos el Capítulo con la justificación, así como la limitación de este estudio.

En el **Capítulo II**, se efectuó una revisión de la literatura reciente, de los elementos teóricos y conceptuales en el estudio de las políticas fiscales y presupuestarias, así como su impacto en el municipio. Para ello, fue necesario abordar algunas teorías indispensables que permitan contrastarlas con la realidad que actualmente enfrentan los municipios sinaloenses. Iniciamos con la teoría del federalismo fiscal y su aplicación, así como los diversos teoremas que la componen, posteriormente se abordó la teoría de la descentralización fiscal y de la Hacienda pública. El punto medular es el análisis teórico de las políticas fiscales en México, a través de diversos expertos analistas al respecto, posteriormente son analizados los elementos teóricos de las políticas presupuestarias, así como sus antecedentes históricos, aspectos conceptuales, hallazgos encontrados, ventajas y desventajas de la utilización de políticas presupuestarias en los municipios y sus objetivos e importancia. En este Capítulo también es analizada la interpretación de la norma jurídica para el municipio, los tipos, fuentes, métodos y técnicas de interpretación jurídica hacendaria y sus riesgos en la implementación de políticas fiscales en los municipios del Estado de Sinaloa.

En lo que respecta al **Capítulo III**, son analizadas las decisiones teóricas y metodológicas de la investigación, los paradigmas de la metodología de la investigación que se acordaron por parte de teóricos reconocidos en este ámbito, se describen las características y diferencias de la metodología cuantitativa y la metodología cualitativa, la integración de métodos y las estrategias de investigación utilizadas en la presente investigación, consideraciones para su aplicación y los criterios de validez. En otro apartado del presente Capítulo es presentado el estudio de la investigación de campo, a través del diseño de la investigación, la selección de la muestra y las técnicas de recolección de datos.

En el **Capítulo IV**, son presentados los resultados de la investigación. Esta investigación es mediante el estudio de caso, se consideró a un municipio de Sinaloa, que es la capital del estado, presenta más población y es uno de los más grandes territorialmente. En la primera parte del Capítulo son analizados los antecedentes históricos y la situación actual del municipio, los problemas administrativos y financieros que afectan a los municipios sinaloenses, así como las políticas fiscales que son implementadas. Posteriormente son señaladas las características más representativas de las políticas fiscales que se aplican en la actualidad en los municipios del Estado de Sinaloa, sus políticas presupuestales, además los mecanismos de implementación, así como los principales obstáculos que enfrentan, sus riesgos identificados y por último son señalados los beneficios obtenidos por la utilización de las políticas presupuestarias. Para concluir en el Capítulo son presentadas las perspectivas, así como los escenarios futuros de los municipios sinaloenses.

Finalmente se dedicó este Capítulo a comprobar la hipótesis de la investigación que a través del método de estudio de caso queda demostrado que la implementación de políticas fiscales dentro del marco jurídico hacendario vigente, a los municipios les ha permitido obtener beneficios en un mundo globalizado y enfrentar futuros acontecimientos. Que con la implementación de nuevas figuras jurídicas tienen la oportunidad de mantener su Hacienda Pública.

En el último apartado de la presente investigación, se exponen los resultados y las conclusiones más importantes, así como las propuestas o recomendaciones de la aplicación de las políticas fiscales en materia presupuestaria. Estas, son producto de los resultados obtenidos del estudio y análisis de toda la investigación, principalmente del último capítulo. Para concluir el documento, se incluye el apartado de bibliografía y por último anexos de la investigación.

CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Introducción

Para llevar a cabo la construcción del presente capítulo, fue necesario realizar una revisión bibliográfica exhaustiva para conocer el entorno global que rodea a los municipios del Estado de Sinaloa y que nos permita sintetizar conceptos esenciales acerca de la problemática actual de los Ayuntamientos respecto a las políticas fiscales implementadas en materia presupuestaria hasta llegar al caso particular del municipio de Culiacán.

De acuerdo al tema a investigar, diversos investigadores se han preocupado sobre las políticas fiscales. Por ello se han seleccionado algunas obras cuyo objetivo principal es facilitar su estudio ya que en ellas citan aspectos fundamentales objeto de este estudio.

En este capítulo se abordará el contexto general, aspectos macroeconómicos, la globalización, la política fiscal a nivel internacional, así como en México y Sinaloa. Además en esta misma dimensión se analiza el entorno de las políticas fiscales presupuestarias del Estado de Sinaloa, sus perspectivas, escenarios futuros, así como las posibles alternativas de solución. También es analizado el planteamiento del problema de las políticas fiscales, las delimitaciones del estudio, los objetivos, la justificación de la investigación y por último las limitaciones.

El objetivo general del presente capítulo es analizar una contextualización general del entorno y dentro de este entorno localizar la problemática objeto de investigación. De esta manera el primer capítulo nos conduce al planteamiento de una problemática que actualmente los municipios, no solo los sinaloenses, sino que también los nacionales e internacionales, de acuerdo a lo investigado padecen problemas similares respecto a las políticas fiscales que actualmente están aplicando.

1.1 Análisis del contexto de Estado

El Estado es sin duda un concepto confuso, la mayoría de sus definiciones contienen dos niveles diferentes de análisis como lo son, el funcional y el institucional. Así mismo, puede ser definido en términos institucionalmente de acuerdo a que hace o en base a sus funciones. Contiene elementos esenciales, que representan un conjunto diferenciado de instituciones y personas, también centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie, un área territorialmente demarcada sobre la que actúa y por último, un monopolio de dominación coactiva autoritaria. De ahí, que la mayoría de los Estados no se han dedicado en la práctica a la realización de una función única, es decir realizan funciones internas e internacionales, económicas, ideológicas y militares. Existen muchos tipos de actividad y cada una tiende a ser funcional para diferentes circunscripciones en la sociedad, dentro sus acciones estatales más importantes se encuentran: El mantenimiento del orden interior, la defensa militar, el mantenimiento de las infraestructuras de comunicación y la redistribución económica. (Mann, 2011)

En ese mismo orden, tiene como base y fundamento un amplio número de enfoques teóricos y antecedentes epistemológicos y esos factores lo llevan a considerar para su análisis marcos de referencia de las sociedades humanas que se expresan en función de modos, medio y relaciones sociales de producción. El término Estado está integrado por una agrupación humana asentada sobre un territorio, donde impera un poder de mando, ya sea la fuerza o el derecho y en ocasiones

se le confunde con los términos de nación o país. Cabe destacar que cuando se alude al término nación se subraya uno de los elementos del Estado como lo es la población, mientras que, cuando se hace referencia al vocablo país, se destaca al territorio. (Félix y Talancón, 2010)

De acuerdo a lo anterior, se considera que el Estado es una población asentada en un territorio determinado, organizado políticamente por el gobierno, como elementos constitutivos como, el territorio o espacio geográfico, la población y el gobierno o poder público. Es decir, requiere de un territorio para realizar sus fines, es decir, necesita un lugar para que su población habite y desempeñe sus actividades, cumpliendo con las normas jurídicas establecidas.

En ese contexto, el gobierno en un sentido amplio puede considerarse como el elemento ordenador y colectivo, ya que está dotado de un poder soberano a fin de hacer posible el cumplimiento de los fines del Estado, los cuales son: crear, mantener y proteger la atmósfera propicia para que individuos y grupos se desarrollen plenamente. El régimen de gobierno en el Estado mexicano es de carácter presidencial de acuerdo al art. 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se rige, por el principio de división de poderes, está constituido así por los tres poderes de la Unión: el poder ejecutivo, legislativo y el poder judicial.

Cabe destacar, que el gobierno es el representante del Estado encargado de la creación y aplicación del orden jurídico, está facultado y obligado a realizar las funciones y finalidades de la organización política. Constitucionalmente México, optó por una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y presidencialista de acuerdo al art. 40 de la CPEUM.

Por su parte, para Iglesias (2006) algunos de los objetivos primordiales del Estado son:

- a) Hacer viable la eficiencia del mercado. Esto supone la existencia de un sistema legal y judicial cierto y creíble en su desempeño, que garantice la efectividad de los derechos de propiedad e individuales. Para ello es necesario, marcos de regulación que equilibren los intereses públicos privado, incluyendo la creación y defensa de una competencia que garantice la eficiencia del mercado.
- b) Impulsar la capacidad productiva. Destaca la aplicación de políticas públicas orientadas a fortalecer la capacidad productiva en los sectores de mayor prioridad para el desarrollo.
- c) Disminuir las desigualdades sociales. La eficiencia de los derechos políticos y civiles depende de un aparato estatal que garantice la observancia de la legalidad y condiciones materiales de vida dignas para la población, por la vía del reconocimiento y la cobertura de sus derechos económicos y sociales, es decir el Estado debe asumir dos funciones fundamentales: Habilitador del ciudadano para que este acceda a una mayor igualdad de oportunidades a través de la educación, y compensador porque debe velar por el bienestar de los desamparados de la sociedad.
- d) Relación Estado y empresa privada. En ese campo cabe identificar nuevas modalidades de cooperación, por ejemplo, la coparticipación del Estado y la empresa privada en el financiamiento de la infraestructura.
- e) Desarrollar a la sociedad civil. El desarrollo requiere más Estado, más mercado y más sociedad civil, pero de manera coherente, que permita la convivencia y el refuerzo mutuo de las potencialidades máximas de cada una de las partes.

- f) Orientar y formular las políticas de inserción internacional. Las solidaridades sobre las que se construye la integración económica y política dependen de un proceso de convergencia de intereses, valores y culturas, cuya columna vertebral depende de las capacidades institucionales de los países y, en particular, del papel del Estado. proceso complejo y dinámico, que avanza mediante la superación de conflictos de adaptación de las estructuras económicas, políticas y sociales de los países.
- g) El Estado en la innovación tecnológica. Lo que ayer era la educación hoy es la extensión y la calidad de la educación. Lo de hoy es, la promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica.
- h) Fortalecer la capacidad de análisis de las tendencias fundamentales de la economía, la sociedad y la política en el ámbito internacional.
- i) Probar idoneidad en el desarrollo de la capacidad de análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas en el ámbito nacional e internacional.
- j) Promover los grandes consensos nacionales.

Como se puede observar el papel que desempeña el Estado es de suma importancia ya que garantiza el derecho individual mediante marcos de regulación, así como la elaboración e implementación de políticas fiscales para el fortalecimiento de los sectores que lo integren, buscando la disminución de la desigualdad social de sus habitantes.

1.2 Globalización y entorno macroeconómico

La globalización es un proceso histórico que ha ofrecido en el pasado abundantes oportunidades y dividendos visibles, y continúa haciéndolo hoy. Held y McGrew (2003) nos remiten a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo, crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas, un poco de esto, otro poco de eso, tal es la manera como las novedades llegan al mundo. Para Salman Rushdie en Beck (1998), se enfoca en los problemas de la nueva sociedad como lo son la incertidumbre, la inseguridad y los riesgos. De ahí que, considere que no es necesario redactar nuevas normas sino que hay que adaptar las existentes a la realidad social y a las necesidades del momento, buscando contrarrestar el excesivo peso del mercado y sus efectos, así como la ampliación del circuito social y cultural del individuo para buscar alcanzar un equilibrio y disminuir la incertidumbre, además es necesario que los antiguos estados nacionales cambien y comiencen un proceso de cohesión internacional y cooperación reconociendo la diversidad e individualidad. (Beck, 1998)

Este naciente sentido de interdependencia, de compromiso con valores universales compartidos y de solidaridad entre los habitantes de todo el planeta puede aprovecharse para cimentar una gobernanza global, abierta y democrática que beneficie a todos. La economía de mercado global ha puesto de manifiesto una gran capacidad productiva. Hay que destacar, que para Morán (2006) al gestionarse con acierto, puede dar lugar a progresos sustanciales y sin precedentes, crear puestos de trabajo más productivos y mejores para todos, y contribuir de manera importante a la lucha contra la pobreza en el mundo.

Sen (2001) señala que las políticas globales podrían desempeñar un papel importante en el desarrollo de instituciones nacionales y para ello es necesario examinar de nuevo la consistencia de los mismos arreglos institucionales mundiales ya que la distribución de los beneficios en la economía global depende, entre otras cosas de lo siguiente: la variedad de arreglos institucionales, los equilibrios en el comercio, las iniciativas de salud pública, los intercambios educativos, las facilidades para diseminar tecnología, las restricciones ambientales y ecológicas y el trato justo a las deudas acumuladas en el pasado por regímenes militares y autoritarios irresponsables.

Desde la perspectiva de Bosch y Simonelli (2003) el abordaje de lo local como escala de desarrollo en un contexto globalizado requiere de ciertas consideraciones conceptuales que expliquen desde el punto de vista de espacio de anclaje para un verdadero desarrollo de su población, como en su relación con lo global, es decir, la reinención de lo local se presenta como un nuevo territorio de interacción social, de factores de desarrollo del municipio dentro de un estado responsable de las políticas, como consecuencia de las transformaciones provocadas por el denominado proceso de globalización.

De acuerdo a lo anterior, el desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad hasta al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido (Buarque, 1999 en Boiseir, 2005). El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio. Entonces, el crecimiento global representa la habilidad para innovar a nivel local, se refiere a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, a la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio.

Para autores como Aghón y Cortés (1998) los gobiernos locales se convierten en gestores y promotores del desarrollo económico y social local. Para responder a este desafío, a nivel urbano deben generarse condiciones competitivas, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes innovadoras de generación de recursos propios y promover los adecuados incentivos que permitan un mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este contexto de tensión entre las exigencias de la economía global y los impactos sociales de los procesos de ajuste y de estabilización macroeconómica, generar un espacio urbano propicio para la competitividad es una tarea muy compleja, dado que el proceso de urbanización latinoamericano todavía resulta incipiente especialmente por efectos de la pobreza, la violencia, la falta de planificación, el deterioro ambiental, y por el grado de desarrollo entre las distintas ciudades considerado muy desigual.

Todo ello, hace pensar que, se busca generar recursos financieros propios utilizando el valor de la ciudad como factor de aglomeración de capital, utilizar dicho capital en búsqueda de nuevos recursos, tanto nacionales como de inversión extranjera directa, e invertir en la creación y desarrollo de las industrias claves de la era de la globalización. Para Alburquerque (2004) las iniciativas de desarrollo económico local han debido enfrentar los problemas económicos del nivel municipal, que se traducen en crecientes demandas de las comunidades locales, porque el origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa ya que parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y a la falta de políticas apropiadas del Estado para enfrentar dichas situaciones.

Por su parte, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2011) sostiene que la globalización provoca lo siguiente:

- a) Exige la devolución de capacidades hacia el ámbito local,
- b) Está cambiando la racionalidad de la intervención pública,
- c) Regula la economía y coloca las políticas públicas en su lugar,
- d) Reconoce las competencias municipales,
- e) Estimula el surgimiento de procesos de crecimiento local,

Al respecto, Stiglitz (2010) señala que la globalización no ha conseguido reducir la pobreza, ni garantiza la estabilidad, pero si ha reducido la sensación de aislamiento experimentada en buena parte del mundo en desarrollo. También ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta a pesar de todo ha beneficiado a millones de personas, con frecuencia por vías que no han sido noticia. De ahí, que este fenómeno sea considerado como la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y en menor grado personas a través de las fronteras y es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología.

En ese orden, la globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también los avances tecnológicos. Algunos ejemplo de organismos son: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial), la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de una serie entidades que desempeñan un papel en el sistema económico internacional como algunos bancos regionales, hermanos pequeños del Banco Mundial, y numerosas organizaciones de la ONU.

1.3 Estudios organizacionales

En la actualidad gran parte de los países del mundo están experimentando grandes cambios en todos los ámbitos, la mayoría de las naciones con economías avanzadas no han podido crecer de acuerdo a lo pronosticado y aquellos con economías emergentes están enfrentando serios problemas financieros. En el caso de México, se encuentra inmerso en problemas derivados de la reforma energética, financiera, fiscal y de homologación contable, entre otros.

Daff (2000) señala que la organización, como objeto de estudio, presenta una multiplicidad de problemas, actores, intereses, lógicas de acción y tensiones que difícilmente podrían ser entendidos desde la perspectiva de una única disciplina en virtud de lo anterior, iniciaremos definiéndola como entidades sociales, dirigidas por metas, diseñadas con una estructura deliberada y con un sistema de actividad coordinados, vinculados con el ambiente externo, formadas por personas y por las relaciones que tienen unas con otras, es decir cuando la gente interactúa para desempeñar funciones esenciales que la ayuden a alcanzar metas.

Por su parte, Romero (2012) ha encontrado que hace más de un siglo las organizaciones eran de gran tamaño, con excesivos sistemas burocráticos, caracterizadas por la existencia de estructuras piramidales, muy jerarquizadas, cuyas mecánicas de trabajo estaban basadas en actividades repetitivas, donde el énfasis era la productividad. Los cambios, que han experimentado en los últimos 20 años, llevaron a la sociedad de los empleados a transformarse en una sociedad de redes, instalando nuevas relaciones inter y extra organizacionales, permitiendo moldear sistemas con características más horizontales, es decir, reduciendo significativamente los niveles jerárquicos, generando una mayor agilidad en la toma de decisiones, con marcado acento en la innovación, la creatividad y el emprendimiento.

De acuerdo a lo anterior, la discusión y el análisis sobre la naturaleza de una organización puede ir desde el cuestionamiento de su condición como objeto de estudio; de su carácter institucional, es decir, pública o privada; de su contexto, de su apertura hacia la sociedad (Reyes, 2009). En esta investigación nos centraremos principalmente en la organización pública, misma que genera empleos y construye condiciones para el trabajo (protección social, derechos laborales, etc.), aborda, de manera estratégica, el desarrollo de condiciones de competitividad para lograr un mejor posicionamiento en el sistema de localidades, regiones y ciudades, que posibilite la atracción de inversiones y mejores condiciones para las empresas locales. (Morán, 2006)

En ese contexto, las organizaciones gubernamentales, deben buscar ser entendidas como organizaciones públicas con una estructura multi-burocrática y no mega-burocrática, es decir la dimensión jerárquica vertical tradicional, está siendo acompañada por una multiplicidad de cuerpos organizados que interactúan dentro de redes de trabajo más o menos acopladas, de las cuales sus interacciones están sólo parcialmente reguladas por el marco institucional y legal (Martínez 2009). Esto en virtud de que la puesta en marcha de una política pública depende de la capacidad de negociación y del manejo estratégico de las situaciones que se enfrentan en la administración pública en cualquier orden de gobierno federal, estatal o municipal donde el reto principal es situarse en una dinámica de cambio que involucre procesos de construcción de acuerdos, de reconstrucción del diálogo al interior de las organizaciones del gobierno, y con todas las organizaciones de la sociedad civil grupos étnicos, trabajadores, empresarios, campesinos, estudiantes, jefas de familia, los grupos marginados y los grupos más pobres y desfavorecidos, y los más favorecidos; incluyendo la comunicación y el trabajo con organizaciones internacionales.

Para algunos autores como Martínez (2009) y Sánchez (2010) en los últimos años se han lanzado proyectos que han buscado transformar la administración pública nacional, estatal y municipal, ejemplo de ello fue, la modernización administrativa en el sexenio de Ernesto Zedillo, donde se impulsó la evaluación del desempeño, y herramientas administrativas como la calidad total, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos. En la administración de Vicente Fox se continuó con un esfuerzo semejante, con el llamado modelo de calidad intragob que promovía la certificación de procesos, continuando en la administración de Felipe Calderón, donde se mejoró la rendición de cuentas y se lanzó la propuesta de modernización administrativa hasta el actual gobierno de Enrique Peña, donde se promueve la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la administración pública federal. Actualmente no se ha planteado una reforma institucional, ni legal, ni estructural de la administración pública en conjunto. Se trabaja en el mismo modelo de los setentas y ochentas sectorizado, la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En ese contexto, el cambio de las organizaciones gubernamentales, debe ser gerenciado, desde una óptica distinta en la sociedad del conocimiento, donde se requerirá con mayor fuerza, elaborar un saber holístico, científico, global, pluridimensional, multirelacional y prospectivo y para ello se requiere administrar una nueva cultura organizacional, escuchar con mayor atención las propuestas de clientes, usuarios, beneficiarios y de los colaboradores, desarrollar el aprendizaje organizacional de manera continua y moverse más velozmente (Romero, 2012) . El Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) identifica, entre los temas más relevantes de modernización de la administración pública iberoamericana, la reorganización de la gestión pública basada en una lógica orientada hacia los resultados.

Como ya se señaló, los proyectos que se han implementado en México nos han permitido avanzar, pero no han sido tan contundentes en los diferentes sectores, porque las organizaciones públicas del siglo XXI, demandan, promueven y fomentan una mayor claridad en el rumbo de sus acciones y la administración de sus procesos claves en la cadena del valor.

1.4 Antecedentes investigativos

El municipio es el primer orden de gobierno y es considerado la entidad de gobierno más cercana al ciudadano (ONU, 1989) por los servicios que está obligado a prestar a la ciudadanía de acuerdo a las diferentes leyes municipales, tales como agua potable, drenaje, limpia, mercados, rastro, panteones, calles, jardines, los servicios cotidianos del ciudadano, la seguridad pública directa, y que en su conjunto estos servicios otorgados de forma efectiva, propician el desarrollo económico del lugar. Derivado de este conjunto de servicios que el gobierno municipal debe proveer a los habitantes, la comunidad se identifica más estrechamente con autoridades locales que con las nacionales; sin embargo es la entidad de gobierno que más limitaciones económicas presenta, derivado de las escasas fuentes tributarias (Santana, 2006) donde su principal fuente de ingresos la obtiene de la recaudación del impuesto predial, la cual no alcanza para cubrir los gastos operativos que presenta. Es notorio que el nivel de centralización fiscal en México es un caso extremo, lo cual ha propiciado, entre otras razones, una debilidad estructural del municipio mexicano. Dicha instancia de gobierno ha sido en el presente siglo un espacio de subordinación a la voluntad del nivel central, sin recursos. (Cabrerero, 2005)

El municipio es la entidad de gobierno más cuestionada del sistema federal, por lo cual Aghón y Cortés (1998) en su estudio de descentralización y gobiernos municipales en América Latina, colocaron nuevamente a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización y modernización del Estado, obteniendo como resultado que se debe mejorar la asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de servicios y una administración eficiente de los recursos públicos. Así mismo, Rezk, Ganame y Rodas (2002) en su estudio de financiamiento municipal y sistemas tributarios municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala, analizaron las modalidades de financiamiento municipal en tres países latinoamericanos con economías pequeñas: Bolivia, Paraguay y Guatemala obteniendo que, no obstante su bajo nivel de ingreso per cápita, cuentan con importantes procesos de descentralización en marcha. El artículo desarrolló, para cada uno de los países mencionados, el análisis del tipo y fuente de sus recursos impositivos, asignación de bases impositivas a los gobiernos municipales, grado de suficiencia y autonomía financiera respecto a compromisos de gasto, características y nivel de endeudamiento de los gobiernos locales y mecanismos de “bailing-out” y estructura y límites constitucionales o legales al gasto público municipal.

Albuquerque (2004) realizó estudios referentes al desarrollo económico local, donde muestra que la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local, es el resultado de un conjunto más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. La investigación fue de casi treinta estudios de casos en siete países de la región y constituye una de las investigaciones más amplias llevadas a cabo sobre el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local en América. En el mismo tenor, Espitia, Agüero, Lindo, Velásquez, Leiva, Rodríguez, y Cardona (2004) abordan el tema de los municipios pequeños y la brecha fiscal, donde analizan las competencias municipales de grado menor, los esfuerzos en el fortalecimiento fiscal municipal y la existencia de otros recursos para la inversión municipal.

Por su parte, Cabrero (2004) realizó estudios referentes a las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, donde muestra las fortalezas, debilidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales por tipos de estados y municipios, encontrando que las condiciones institucionales de cada gobierno subnacional puede convertirse en el factor crucial para determinar en qué medida un proceso de descentralización puede ser más o menos eficiente, y que no puede ser homogénea y estándar. Así, mismo destaca la importancia de que municipios grandes y pequeños deben desplegar, cada uno con sus propios medios y posibilidades, un enorme esfuerzo por mejorar las estructuras administrativas y los sistemas de gestión financiera que se tienen.

En ese orden, Ebel y Yilmaz, 2004 en Gemmell, Kneller y Sanz (2013) en su estudio en 6 países del este y del centro de Europa encontraron que los ingresos sobre los que los gobiernos locales deciden afectan positivamente al crecimiento económico y los ingresos que dependen del gobierno central no tienen impacto. De ahí que, Iimi (2005) en su muestra de 51 países de diverso desarrollo de 1997-2001, establece que la descentralización fiscal afecta positivamente al crecimiento económico, aunque el efecto es pequeño. Por su parte Stansel (2005) en su muestra de 314 áreas metropolitanas de EEUU 1960 – 1990 obtiene como resultado de su investigación que el número de gobiernos locales y la no-concentración en el centro de las ciudades tiene un efecto positivo mientras que el de distritos escolares no tiene ningún impacto, por lo cual concluye que se centra en la dispersión horizontal de poder.

En ese tenor, Thornton (2007) realizó un estudio en 19 países de la OCDE 1980-2000, encontrando que los ingresos públicos locales sobre los que los gobiernos subnacionales tienen autonomía no afectan al crecimiento económico, es decir ingresos y gastos locales no significan descentralización fiscal si no implican autonomía de los gobiernos subnacionales. Así, mismo Benito y Labastida (2008), han estudiado el comportamiento financiero municipal basándose en una muestra de 301 municipios españoles para el periodo 1994-2005, encontrando que el impacto del nivel económico en la situación fiscal es claro porque existe una influencia positiva en gasto y niveles impositivos en la hacienda pública municipal.

De acuerdo con Dughters y Harper (2012) una experiencia destacada es la de Brasil, que en 1988 creó mecanismos de participación y organización comunitaria, complementados a mediados de la década de 1990 con un sistema de decisiones presupuestales con participación popular. Se destaca el caso del municipio de Porto Alegre.

Por su parte, Gómez y Morán (2013) es su investigación de la política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, obtuvieron como resultado que se debe asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales y, por ende, el principio de corresponsabilidad a través de la imposición patrimonial y de una adecuada complementariedad en la imposición a la renta y a las ventas con el gobierno central.

De acuerdo a lo anterior Ebel y Yilmaz (2004), Aghón y Cortés (1998) Rezk, Ganame y Rodas (2002), Thornton (2007), Cabrero (2004) y (2005) y Iimi (2005) coinciden en que la descentralización en los gobiernos municipales permite organizarse, modernizar al estado y el desarrollo económico. Sin embargo, otros autores como Albuquerque (2004), Dughters y Harper, (2012) difieren que el crecimiento y desarrollo económico sea generado por la centralización, por lo que sus resultados obtenidos de sus estudios señalan que son causa de diferentes factores muy particulares de cada gobierno subnacional o municipal.

1.5 Políticas fiscales en un entorno internacional

Política Fiscal se denomina al uso del presupuesto para lograr objetivos macroeconómicos como el pleno empleo, crecimiento económico sostenido y estabilidad del nivel de precios, valiéndose de instrumentos como: la política tributaria, política de gasto público, política de endeudamiento y la política financiera que comprende el financiamiento público y las finanzas públicas (Parkin, 2009). Es una vertiente de las políticas económicas y en cada país que se aplica presenta particularidades, considerando que actúa como un componente estabilizador de la economía nacional.

Al respecto el Fondo Monetario Internacional (2015b) señala que la fuerte reacción de política fiscal a la crisis financiera mundial de 2008 y 2009 se celebró como un indicio de que América Latina, había superado al fin su pasado fiscal procíclico. Muchos países de la región entraron en crisis en un momento en que sus reservas fiscales eran elevadas en términos históricos, lo que les permitió contrarrestar el efecto adverso de la crisis financiera mundial adoptando rápidamente una orientación fiscal expansiva para promover el crecimiento. Más de seis años después, la mayor parte de la región todavía no ha reconstruido su espacio fiscal.

El mismo autor menciona que los saldos fiscales ajustados están muy por debajo de los niveles previos a la crisis, a pesar de los altos ingresos derivados de las materias primas y del sólido crecimiento de los años posteriores a la crisis. Ese problema es cada vez más urgente, a medida que el ciclo de las materias primas cambia y el crecimiento se debilita a nivel mundial. En algunos casos, las autoridades están viendo limitada su capacidad de ejecutar una respuesta fiscal compensatoria en un contexto de shocks de crecimiento adverso. La crisis también tuvo consecuencias como el aumento de los riesgos fiscales y cierto grado de deterioro de los marcos institucionales fiscales. Donde gran parte de la expansión fiscal durante la crisis provino de un aumento del gasto corriente, representando aproximadamente dos terceras partes del aumento de 4 puntos porcentuales del PIB que registró el gasto, por lo cual fue más difícil revertir el aumento a medida que se recuperaba el crecimiento, por lo cual si se hubiera aplicado una política fiscal más restrictiva en 2010 al 2014, la dinámica de la deuda pública habría sido más favorable al desacelerarse el crecimiento de los mercados emergentes.

En ese contexto, América Latina y el Caribe presentan, en su conjunto, importantes retos en materia de políticas fiscales, derivados en parte por el aumento de las tensiones fiscales en el año 2015, dado que por primera vez desde 2009 presentan déficit fiscal. A nivel de los gobiernos centrales, el balance fiscal alcanzaría un promedio de déficit primario del 1% del PIB, y el resultado global (incluido el pago de los intereses de la deuda pública) registraría un déficit del 3% del PIB de acuerdo a datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015) en adelante (CEPAL). De ahí, que los países enfrentan dificultades para financiar a medio plazo un gasto fiscal que satisfaga las demandas sociales, porque la actual carga impositiva limita la capacidad de los Estados de la región, para llevar adelante políticas públicas de manera general, lo que dificulta las estrategias orientadas a aumentar la equidad en la distribución del ingreso de acuerdo a Bárcenas y Serra (2012). En la figura 1.1 se muestra el comportamiento de los ingresos fiscales de gobierno central hasta el año 2015.

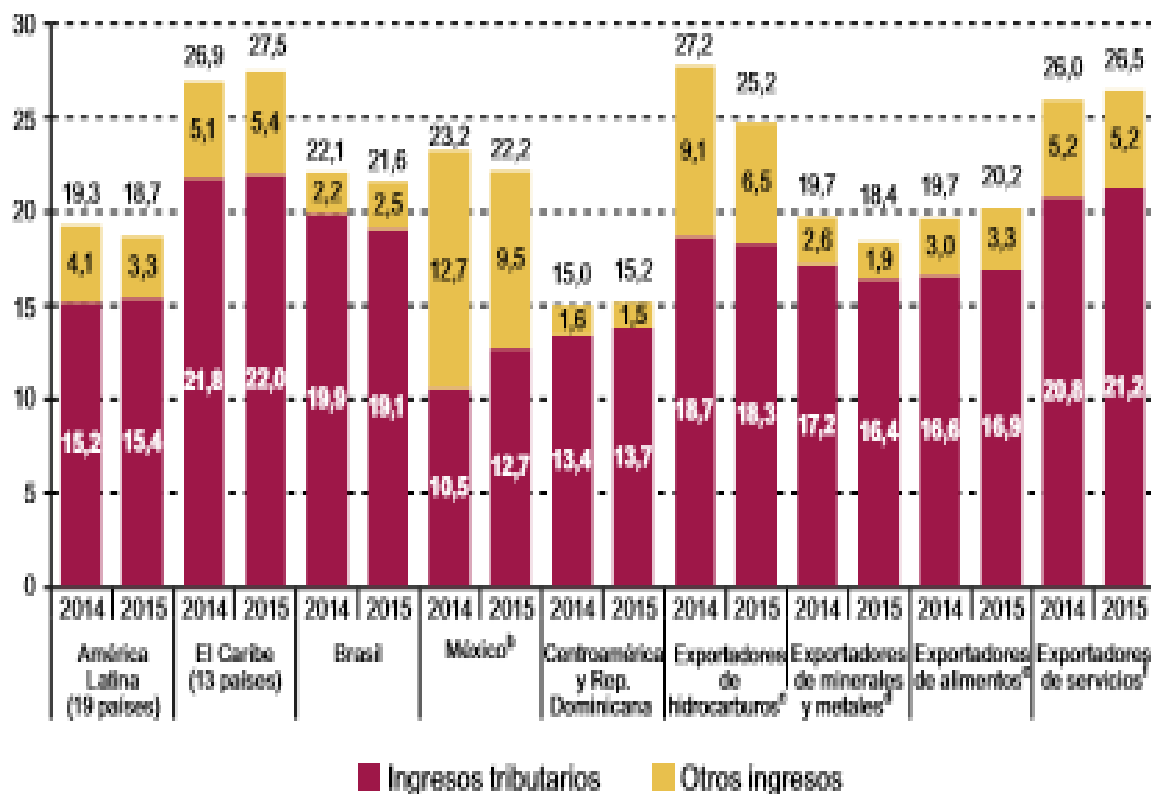


Figura 1.1 América Latina y el Caribe: ingresos fiscales totales e ingresos tributarios del gobierno central, por subregiones y grupos de países, 2014-2015. (En porcentajes del PIB)^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y presupuestos oficiales y estimaciones.

La figura 1.1 muestra, como los ingresos fiscales de América Latina registraron un deterioro en 2015, principalmente por la caída de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables. El desplome del precio internacional del petróleo crudo golpeó a las cuentas públicas de los países productores de la región. Se destaca una reducción importante de los ingresos totales, en particular

de los no tributarios, en México (3.2 puntos del PIB) y en los demás exportadores de hidrocarburos (2.6 puntos). Asimismo, los exportadores de minerales y metales experimentaron una nueva disminución de sus ingresos no tributarios (de 0.7 puntos del PIB en el caso de Chile y de 0.5 puntos en el caso del Perú), en línea con el descenso ininterrumpido de los precios de sus productos, que comenzó en 2011. Por otro lado, se destaca la estabilidad relativa de los ingresos fiscales en los países de Centroamérica y un aumento en el Caribe.

Por otro lado, la situación fiscal en 2015 de 14 de los 19 países de América Latina se mantendría relativamente estable o en mejoría. En efecto, la significativa caída de los ingresos fiscales, afectados por menores precios de los productos básicos de exportación, ha sido compensada por ajustes proporcionales de los niveles del gasto público en varios países de la región. En el Ecuador, El Salvador y Honduras, mejora el balance fiscal de manera importante. En Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, la posición fiscal se mantiene en niveles similares a los del año anterior. En cambio, en el Brasil, Chile, Costa Rica, Haití y el Perú, la merma del resultado fiscal es significativa. La mayoría de los países que han tenido choques externos negativos han ajustado sus niveles de gasto, con el fin de mantener las cuentas públicas bajo control y contrarrestar la caída de los ingresos fiscales; para 2016 se espera una tendencia similar de acuerdo con los presupuestos presentados.

La CEPAL (2015) considera que la sostenibilidad de las políticas fiscales a nivel internacional está vinculada al nivel de la deuda pública, a su composición y a su perfil de vencimientos, trayendo como consecuencia que en muchos países se observe un deterioro en términos de flujos (especialmente, déficit fiscal), como consecuencia del entorno macroeconómico y de la alta dependencia fiscal respecto de la explotación de recursos naturales no renovables, por lo que es necesario que la reforma de los regímenes fiscales sobre las industrias extractivas deba ser una combinación de instrumentos que permita asegurar un flujo relativamente estable de ingresos fiscales a través de la captación de rentas derivadas de estos sectores, y que al mismo tiempo contribuya a generar condiciones razonables para la inversión en las diferentes fases del ciclo económico, sobre la base de la estabilidad del marco jurídico e institucional en el largo plazo.

Cabe destacar, que en varios países de América Latina y el Caribe subsiste un largo número de tratamientos tributarios diferenciales que no sólo distorsionan los principios básicos de equidad entre los contribuyentes sino que, en la mayoría de ellos, representan un importante monto de ingresos tributarios potenciales cuya resignación por parte del Estado generalmente no encuentra los justificativos suficientes. A esto debe sumarse que, aún con los avances logrados en materia de administración tributaria, el nivel de incumplimiento tributario resulta muy elevado en toda la región, especialmente entre el numeroso caudal de pequeños contribuyentes donde el fenómeno de la informalidad refuerza los efectos perjudiciales de la evasión sobre el sistema tributario. (Gómez y Morán, 2013)

Se puede afirmar, que la carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la OCDE, aun cuando el nivel de recaudación potencial es considerablemente más alto que la recaudación efectiva, lo que evidencia que existe margen para aumentar los ingresos públicos por la vía de una mayor tributación. Por lo general, se señala que los países con un mayor nivel de desarrollo cuentan con un sector público más amplio y, por lo tanto, tendrían una mayor carga tributaria.

Como se observa, solo Argentina, Bolivia, Brasil y Nicaragua, se encuentran por encima de la línea de regresión, lo que indica que su carga tributaria es elevada en comparación con su nivel del PIB per cápita. Los países restantes presentan una carga tributaria claramente menor al que deberían tener de acuerdo con sus niveles de desarrollo.

En términos generales, Bárcenas y Serra (2012) señalan que la evolución del PIB con respecto al nivel de la carga tributaria promedio de América Latina, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, se ha incrementado de manera sostenida desde 1990, en términos absolutos, ha tenido un incremento cercano al 5% del PIB; y, en relación con el promedio de los años 1990-1992, ha mostrado una tasa de crecimiento del 34%. Los mayores crecimientos de la carga tributaria se dieron en el grupo de países cuyos niveles de recaudación superaban en la década de 1990, el equivalente al 20% del PIB (Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica) y, por el contrario, se observaron incrementos significativamente inferiores (o incluso algunas disminuciones) en el grupo de países que recaudaban menos del equivalente al 15% del PIB.

Para algunos organismos como la CEPAL (2015) la incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso disponible es muy limitada, porque los niveles medios de desigualdad de los ingresos de mercado (es decir, antes de impuestos directos y transferencias) son solo levemente superiores a los valores medios de los países de la (OCDE). Por lo cual es necesario que el sector público aplique con cautela su espacio fiscal, teniendo en cuenta la posibilidad de que el ingreso derivado de las materias primas se mantenga en niveles bajos de manera sostenida.

En ese contexto, el FMI (2015a), señala que la nueva configuración institucional debe incorporar características que permitan distinguir los ingresos transitorios de los permanentes, evitar posturas procíclicas, permitir respuesta simétrica a las fases de contracción y a las de expansión, e incorporar cláusulas de escape bien definidas. Además, es preciso que las consecuencias plurianuales de las decisiones presupuestarias ocupen un lugar más preponderante en la estructura institucional y en el debate sobre políticas públicas. La decisión de ampliar los compromisos de gasto de efecto duradero (por ejemplo, a través de aumentos salariales o de nuevos programas sociales) no cubiertos con aumentos de los ingresos fiscales debe tomarse con cautela, si es que se toma. Para ello se necesita un mejor cumplimiento de las reglas de política para construir credibilidad, evitando cambios mediante una contabilidad creativa o el uso de ingresos extraordinarios para cumplir con la letra del marco de política fiscal. Los vacíos legales que dan cabida a actividades extrapresupuestarias y cuasifiscales son perjudiciales para la credibilidad y deben cubrirse.

En el caso de México los sistemas tributarios y el gasto público social tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible, en promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce 6 puntos porcentuales adicionales. En los países europeos y en otras economías de la OCDE, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza valores medios de 19 y 17 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, respectivamente, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público en especie se sitúa entre los 6 y los 7 puntos porcentuales de ese indicador. En la figura 1.2 se muestra el comportamiento de la desigualdad según instrumentos de política fiscal en el año 2011.

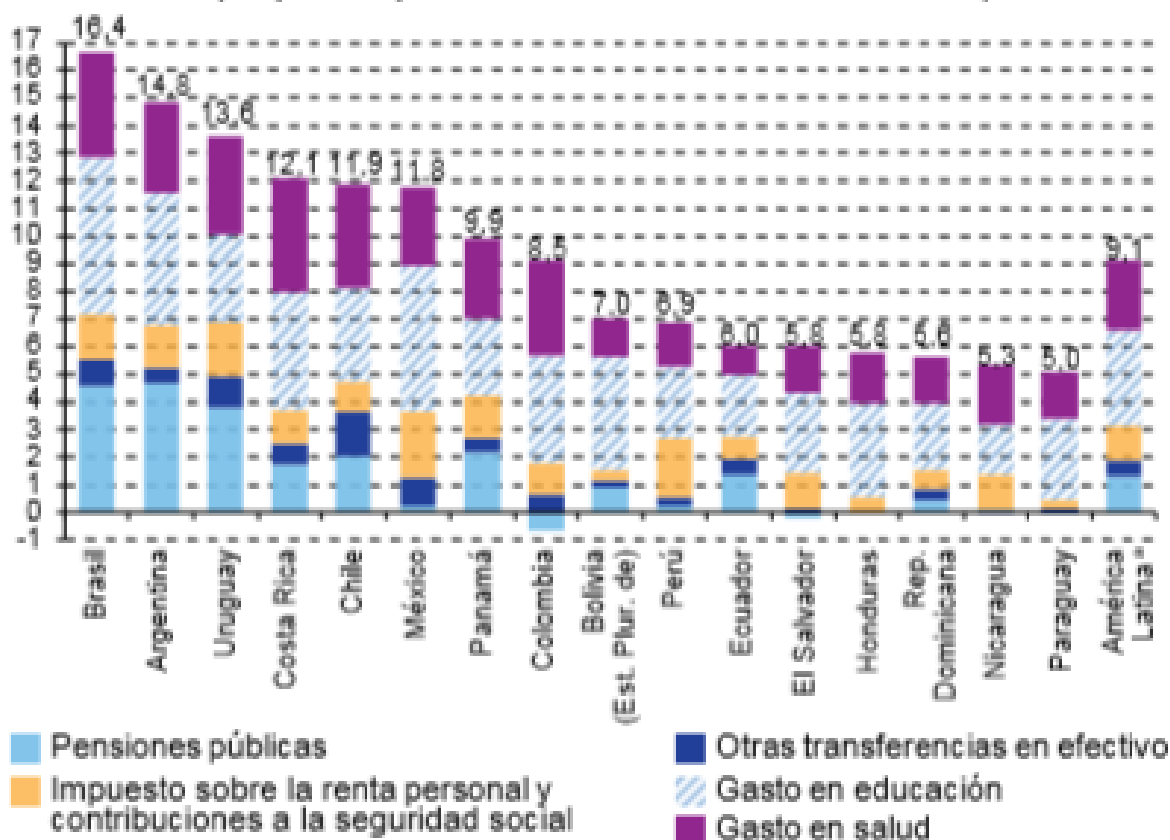


Figura 1.2 América Latina (16 países): reducción de la desigualdad según instrumentos de la política fiscal, alrededor de 2011 en puntos porcentuales del coeficiente de Gini.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la figura 1.2 se aprecia, que los países donde es mayor la desigualdad del ingreso de mercado, antes del efecto de impuestos y gastos públicos, la política fiscal debería cumplir un rol redistributivo más activo. Por un lado, están aquellos que tienen un coeficiente de Gini del ingreso de mercado superior al promedio regional y en los que la política fiscal corrige en mayor medida que en los demás países esa desigualdad más alta, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá. En otro grupo se encuentran Honduras, Paraguay y la República Dominicana, que también presentan una gran desigualdad del ingreso de mercado, pero en los que la política fiscal ejerce un rol menos activo en la redistribución del ingreso.

En ese contexto, Gómez y Morán (2013) señalan, que con la finalidad de evaluar y ponderar el nivel de carga tributaria actual en los países de América Latina se efectuaron comparaciones con los países desarrollados, agrupando los 34 países miembros de la OCDE a partir de los datos de carga tributaria incluyendo las contribuciones de la seguridad social, conformando 3 grupos diferenciados por el nivel promedio de ingresos tributarios obtenidos entre 2005 y 2010 con las mismas condiciones ya explicitadas para los países latinoamericanos.

El Grupo 1 de la OCDE quedó constituido por 8 países entre los que se encuentran los países nórdicos Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega más Italia, Austria y Bélgica (con valores de carga tributaria promedio 2005-2010 por encima de los 42 puntos del PIB); el Grupo 3 (de menor carga tributaria relativa) incluye a Estados Unidos, Corea, Turquía y los dos países latinoamericanos integrantes de la OCDE, es decir, Chile y México; mientras que el Grupo 2, en un rango de +/- 20% en torno al promedio regional del período 2005-2010 (34,5%), engloba al resto de los países (21) miembros del bloque económico contando, por ejemplo, con España, Alemania, Reino Unido, Canadá y Japón, la información anterior la podemos apreciar en la figura 1.3, donde se representa la carga tributaria en promedio para países de América Latina, incluyendo a otros países del resto del mundo que son miembros de la OCDE.

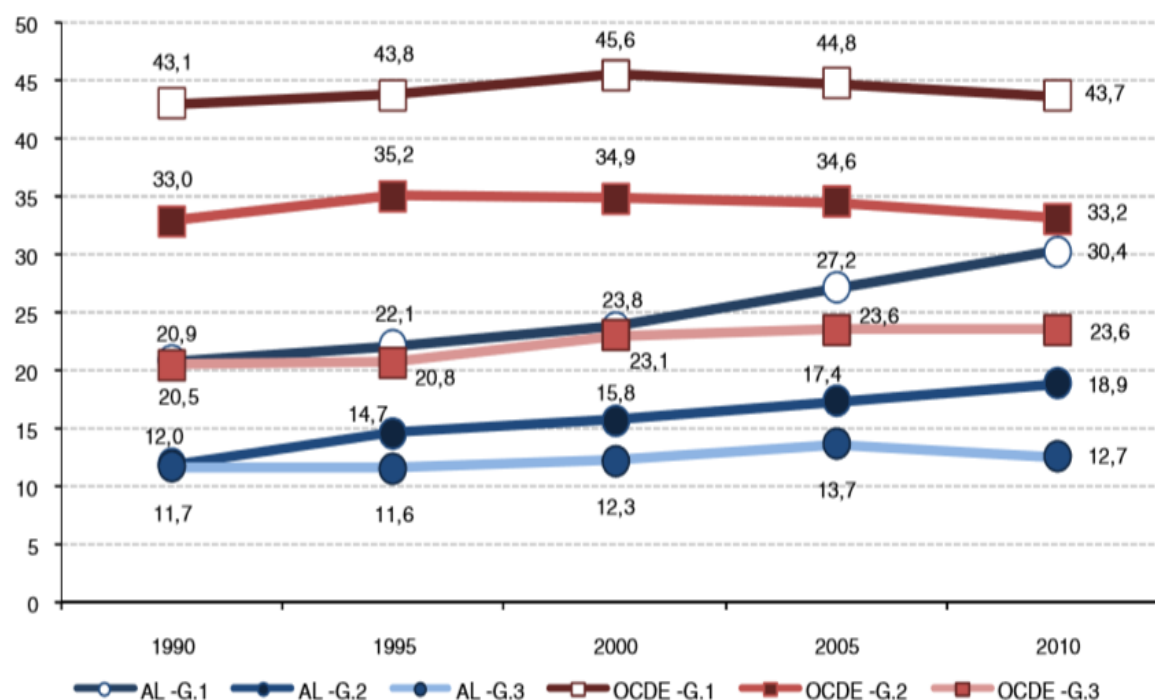


Figura 1.3 Carga tributaria promedio en América Latina y la OCDE (por grupos de países) (En porcentajes del PIB)

Fuente: Gómez y Morán (2013).

De acuerdo a la figura 1.3, los ingresos tributarios en América Latina están muy por debajo del promedio calculado para los países de la OCDE. Sin embargo, aun mostrando una notable estabilidad a lo largo del tiempo, la carga tributaria promedio de los distintos grupos de países miembros de la OCDE muestra una tendencia levemente decreciente a partir del año 2000. Esto contrasta visiblemente con la evolución positiva que experimentaron los países latinoamericanos, especialmente en la última década, en sus niveles promedio de ingresos tributarios, lo cual se observa claramente para los grupos 1 y 2 de América Latina, ascenso que también podría haberse reflejado en el grupo 3 de no haber estado fuertemente influido por la baja performance recaudatoria de Venezuela en los últimos años.

En ese orden, la brecha con los países desarrollados queda en evidencia al considerar que el nivel promedio de ingresos tributarios en 2010 para todos los países latinoamericanos analizados fue del 19,1% del PIB, si bien con una amplia dispersión, se encuentra sensiblemente por debajo del promedio para el Grupo 3 de la OCDE (23,6%), el cual incluye a México y a Chile como los dos países de menor carga tributaria en dicho bloque económico.

Al respecto, Gómez y Morán (2016) señalan que el aumento de los niveles recaudatorios entre 1990 y 2012 en los países de América Latina, ha sido generalizado y existe una gran heterogeneidad y dispersión de casos en cuanto al nivel de la carga tributaria. Si en un extremo se encuentran Argentina y Brasil, con valores semejantes a los de varios países de la OCDE, y en un segundo escalón se ubican Uruguay y Bolivia, también se observa que algunos países aún muestran rezago en cuanto a esta variable y respecto del promedio regional, como sucede con El Salvador, República Dominicana, Guatemala y Venezuela. Este último caso constituye una excepción a la tendencia general, al ser la única economía latinoamericana en donde se observó una reducción del nivel recaudatorio del orden del 30% respecto de los valores registrados en 1990. Así, tal como ocurre con otros casos, como México, Bolivia o Ecuador, este resultado se relaciona con una creciente dependencia fiscal de los ingresos vinculados a la producción de materias primas en especial el petróleo, y con los distintos instrumentos y mecanismos que los países de la región utilizan para lograr una efectiva apropiación estatal de las rentas provenientes de la explotación de dichos recursos naturales no renovables.

De acuerdo a lo anterior, las políticas fiscales en especial la tributaria deberá de ir enfocada a en analizar detalladamente la conveniencia del costo beneficio de mantener la numerosa serie de incentivos tributarios y tratamientos especiales que se hallan vigentes en los países de América Latina, donde aún, luego de tantos años de utilización, predomina la incertidumbre respecto de los resultados alcanzados, dado que los gastos tributarios complican la administración tributaria y fomentan la corrupción para lograr su otorgamiento.

En el caso de las políticas fiscales en materia de gasto el FMI (2015b), señala que existe un claro margen para mejorar la eficacia del gasto. Salvo en el caso de Brasil, el gasto primario se sitúa por debajo del promedio de las economías de mercados emergentes, pero los resultados en general son peores que los que implicarían este menor nivel de gasto.

De acuerdo a lo anterior, el mismo autor menciona que se realizó un estudio de la eficiencia técnica del gasto en Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay (AL-6), utilizando análisis de frontera o indicadores costo-beneficio. Sus resultados fueron los siguientes:

- a) Salud. La reducción de la esperanza de vida ajustada en función del estado de salud, HALE, por sus siglas en inglés, el cual es un indicador que estima la cantidad de años con buena salud que se espera viva una persona al momento de su nacimiento, restando una proporción de los años de mala salud de la esperanza de vida total; como resultado de la eficiencia del gasto es menor que el promedio de los mercados emergentes. Sin embargo, los países están por debajo de la frontera de eficiencia, lo que indica que se podrían lograr el mismo nivel de HALE gastando menos.
- b) Protección social. En general el gasto en asistencia social en AL-6 parece estar bien focalizado, y la relación beneficio-costos es superior al promedio de los mercados emergentes, con la

excepción de Colombia. En cambio, los programas de seguro social que representan la mayor parte de la protección social y comprenden principalmente pensiones contributivas no son eficaces para reducir la pobreza y, en algunos casos, podrían acentuar la desigualdad del ingreso.

- c) Educación. El rendimiento medido por los resultados de las pruebas PISA de educación secundaria es relativamente bueno en los países AL-6, dados los niveles de gasto en educación pública. Uruguay y Chile parecen ser especialmente eficientes. Perú y México están ligeramente por debajo de la frontera, mientras que en Colombia y Brasil la pérdida de eficiencia es mayor
- d) Inversión pública. El stock de capital público de los países AL-6 es aproximadamente un 40 por ciento menor que el promedio de los mercados emergentes. Al mismo tiempo, el nivel y la eficiencia de la inversión pública varía mucho entre países. Las estimaciones sugieren que Brasil, Chile y Uruguay, que tienen niveles bajos de inversión pública, son relativamente eficientes en lo que respecta a esta inversión. Sin embargo, Colombia, México y Perú podrían beneficiarse considerablemente mejorando la calidad de sus inversiones públicas.

Estos resultados ponen de relieve los ahorros que podrían lograrse reduciendo las ineficiencias del gasto en salud, asistencia social, educación e inversión pública (ver figura 1.4).

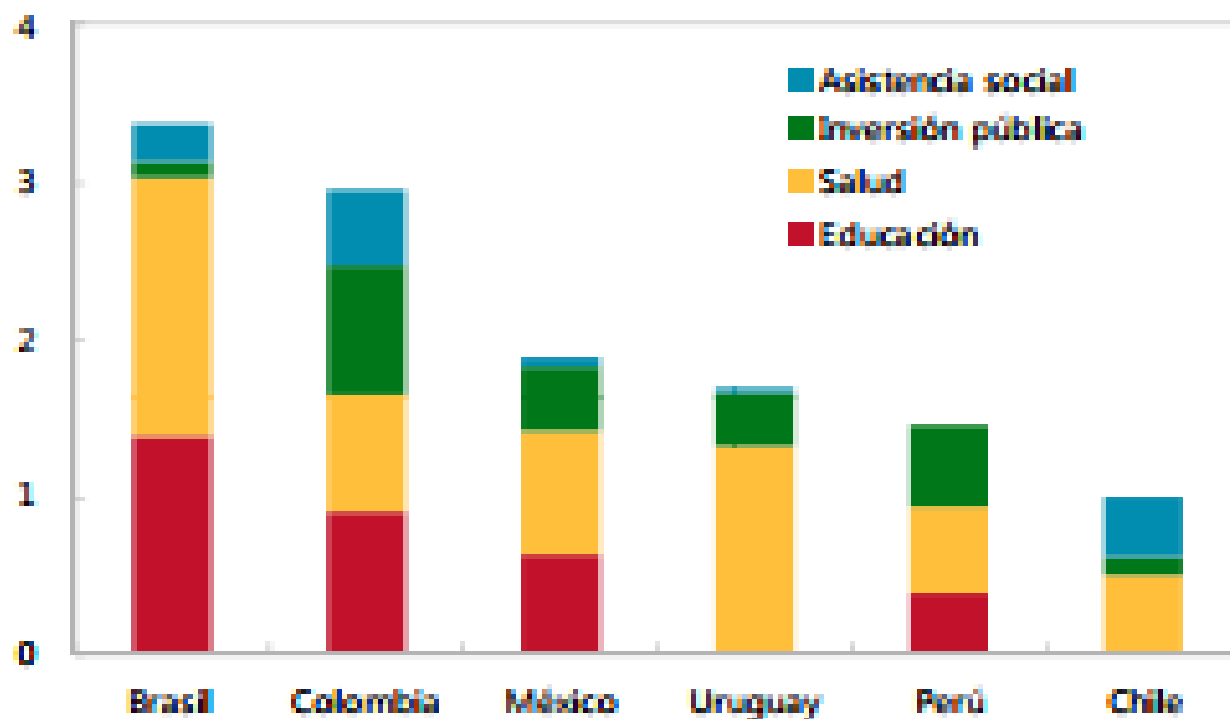


Figura 1.4. Ilustración de ahorros derivados de la reducción de ineficiencias (Porcentaje del PIB)
Fuente: FMI (2015b).

La figura 1.4 muestra que, si los países AL-6 pudieran alcanzar la frontera de eficiencia del gasto en infraestructura, educación y salud, y llegar al promedio de los países AL-6 en el caso de la asistencia social, los ahorros de eficiencia irían desde 1 por ciento del PIB en Perú hasta 3¼ por ciento del PIB en Brasil.

En ese contexto es necesario, que en los AL_6 analicen si cuentan con el espacio fiscal suficiente para enfrentar condiciones difíciles los próximos años, para ello se debe considerar diversas dimensiones de la posición financiera del gobierno. Como primer paso, pueden analizarse el nivel y la evolución esperada del endeudamiento público y la brecha del saldo primario, definida como la brecha entre el saldo primario actual y el saldo primario que estabilizaría la deuda. No obstante, una evaluación más profunda exige analizar otros aspectos, como la vulnerabilidad ante shocks; la flexibilidad de ajuste, es decir, si es posible y recomendable aumentar los impuestos, y el grado de las rigideces presupuestarias; las presiones de gasto proyectadas a futuro, y los pasivos contingentes.

De acuerdo a lo anterior, el FMI (2014), señala que si la aplicación de las políticas fiscales en los países de AL-6 sigue siendo igual, es decir, que se mantengan los patrones de crecimiento registrados en el gasto de años recientes 2010 al 2014, los coeficientes de endeudamiento serían 9 puntos porcentuales del PIB superiores a los de la proyección de base, lo que en general estaría superando el impacto de shocks macroeconómicos adversos y generaría tendencias insostenibles en Brasil y Uruguay. Esto subraya la importancia de retornar al menos a los saldos primarios estructurales vigentes en 2007, las cuales reducirían un 7 por ciento del PIB, en promedio, la carga de la deuda de 2020.

En el caso de México y Colombia según las proyecciones tendrán una posición estructural más sólida en 2016 al 2020 respecto de la proyección de base que en 2007, son dos excepciones notables. Sin embargo, El impacto del descenso de los precios de las materias primas sobre los coeficientes de endeudamiento se deriva del efecto directo sobre el ingreso gubernamental principalmente en Colombia, México, Chile y Perú y de la respuesta endógena del crecimiento, las tasas de interés y los tipos de cambio al shock de precios de las materias primas (la caída del precio del petróleo promueve el crecimiento en Brasil, Chile y Uruguay, pero es perjudicial en los demás países; por otro lado, la caída de los precios de los metales reduce el crecimiento en Brasil, Chile y Perú. (Adler y Sosa, 2013)

Para autores como Ayuso y Casals (2012) en FMI (2015b), la adopción de reglas de gasto con definiciones más amplias puede ser una opción más viable para limitar la prociclicidad en ciertos países, dado que estas reglas son más fáciles de aplicar y monitorear desde el punto de vista operativo que una regla estructural. De hecho, la meta de déficit nominal de México ahora se complementa con una regla de gasto, aunque esta solo abarca alrededor de la mitad del gasto. Asegurar que las reglas tengan un alcance amplio y estable sobre todo, que vaya más allá del gobierno central y eliminar las lagunas jurídicas. Recientemente, México dio un paso en esta dirección al asignar más importancia a la medición más amplia del saldo fiscal.

En otro contexto, las cualidades distintivas de la estructura tributaria latinoamericana, resultan fundamentales para identificar cuáles son las diferencias más notorias que se advierten cuando se compara con los países miembros de la OCDE. En la tabla 1.1 se presentan las cifras de recaudación tributaria, por tipo de impuesto y en porcentajes del PIB, para el promedio regional y

para los grupos de países conformados (según el nivel promedio de carga tributaria entre 2005-2010) tanto para América Latina como para los países miembros de la OCDE.

Tabla 1.1
Estructura tributaria promedio en América Latina y la OCDE, 1990 Y 2010
(En porcentajes del PIB)

Tipo de impuestos	Promedio simple para:	Total		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
		1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Renta y ganancias de capital	AI (18)	2.9	4.8	2.2	6.0	2.1	4.9	5.1	3.9
	OCDE (34)	12.5	11.3	15.9	16.4	12.7	10.3	6.4	7.3
Seguridad Social	AI (18)	2.3	3.4	6.0	7.3	1.8	3.3	1.2	1.2
	OCDE (34)	7.6	9.1	11.9	11.7	6.8	9.3	3.1	4.5
Nómina Salarial	AI (18)	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1
	OCDE (34)	0.3	0.4	0.6	1.0	0.3	0.2	0.1	0.1
Propiedad	AI (18)	0.5	0.7	1.2	2.1	0.4	0.6	0.2	0.3
	OCDE (34)	1.8	1.8	1.5	1.8	2.1	1.8	1.4	1.6
Generales sin bienes y servicios	AI (18)	3.4	6.8	7.6	11.0	2.9	6.3	2.0	5.1
	OCDE (34)	5.9	6.9	7.8	8.1	5.6	6.9	3.7	4.7
Sobre el valor agregado	AI (18)	2.9	6.1	6.1	8.0	2.7	6.0	1.4	5.1
	OCDE (34)	5.3	6.6	7.6	8.0	4.7	6.7	3.2	4.3
Sobre las ventas y otros	AI (18)	0.5	0.7	1.4	2.9	0.1	0.3	0.6	0.0
	OCDE (34)	0.6	0.2	0.1	0.1	0.9	0.3	0.5	0.4
Específicos sin bienes y servicios	AI (18)	3.5	2.9	3.2	3.4	3.9	3.2	2.9	2.1
	OCDE (34)	4.1	3.5	4.6	3.6	4.0	3.4	3.4	3.9
Selectivos	AI (18)	1.6	1.7	2.2	1.5	1.7	2.0	1.0	1.2
	OCDE (34)	2.7	2.7	3.5	2.8	2.7	2.8	1.3	2.2
Comercio internacional	AI (18)	1.7	1.1	0.5	1.9	2.2	1.0	1.4	0.7
	OCDE (34)	0.6	0.1	0.3	0.0	0.6	0.1	1.2	0.4
Resto ^a	AI (18)	0.2	0.2	0.5	0.1	0.1	0.2	0.4	0.2
	OCDE (34)	0.7	0.6	0.8	0.8	0.7	0.4	0.9	1.4
Otros impuestos ^b	AI (18)	0.7	0.4	0.6	0.4	0.7	0.4	0.3	0.1
	OCDE (34)	0.8	0.9	0.8	1.2	0.8	0.8	0.8	0.7
Ingresos tributarios totales	AI (18)	13.4	19.1	20.9	30.4	12.0	18.9	11.7	12.7
	OCDE (34)	33.0	33.8	43.1	43.7	32.3	32.6	18.9	22.8

Fuente: Gómez y Morán (2013).

En la tabla 1.1 se observa de acuerdo al análisis realizado por Gómez y Morán (2013) lo siguiente:

- a) El contraste más evidente se da en la imposición sobre los ingresos y las ganancias de capital ya que el ISR genera, en promedio para los 34 países de la OCDE, más de dos veces la recaudación que, en términos del PIB, han promediado los 18 países de América Latina en 2010 (11,3% vs. 4,8% respectivamente). Esta brecha, si bien se ha estrechado en parte respecto de lo que se observaba hace veinte años 12, es actualmente de tal magnitud que el grupo de mayor ingreso promedio por ISR en la región (Grupo 1 con 6,0% del PIB) ni siquiera alcanza el nivel promedio del tributo para el grupo de menor carga tributaria de la OCDE (Grupo 3 con 7,3% del producto).
- b) En los ingresos obtenidos por el pago de contribuciones de la Seguridad Social también existen marcadas diferencias entre ambos grupos de países. Un bajo nivel de cobertura y varias reformas aplicadas para la implementación de regímenes de capitalización -que no conforman la carga tributaria- hicieron que al día de hoy sólo algunos de los países latinoamericanos posean sistemas previsionales afianzados. Brasil (8,4%), Argentina (7,1%) y Uruguay (6,3%) encabezan actualmente el escalafón regional de recaudación (en términos del PIB) de este tipo de recursos, ubicándose por encima de países desarrollados como Estados Unidos (6,5%), el Reino Unido (6,7%) y Suiza (6,9%). Sin embargo, existe una brecha considerable respecto de otros países de la OCDE como Alemania (14,2%), Bélgica (14,2%), Francia (16,6%) o Italia (13,6%), la cual se agiganta cuando se compara con el resto de los países latinoamericanos, en muchos de los cuales la recaudación de estos recursos no alcanza el 2% del PIB.
- c) En cuanto a los impuestos generales sobre bienes y servicios, el fuerte crecimiento de la recaudación del IVA en casi todos los países de la región ha provocado un notable acercamiento entre los promedios regionales levemente por debajo del 7% del PIB. En este resultado, incide mayormente el aporte de Argentina y Brasil donde, además de obtener cuantiosos ingresos a partir del IVA (7,9% y 7,5% del PIB, respectivamente), se aplican impuestos sobre las ventas (generalmente de potestad subnacional) que también reportan un monto considerable de ingresos tributarios.
- d) En los tributos específicos sobre bienes y servicios hay una llamativa similitud en cuanto a los niveles promedio de recaudación aunque con distintas composiciones: los impuestos selectivos representan una mayoritaria parte de los mismos en los países de la OCDE y algo más de la mitad en América Latina, donde aún tienen algún peso relativo los gravámenes sobre el comercio internacional, no así en los sistemas tributarios de los países desarrollados donde han virtualmente desaparecido como instrumento de recaudación.
- e) Por último, los impuestos sobre la nómina salarial representan un porcentaje casi insignificante en ambos grupos de países, mientras que para la tributación patrimonial, si bien no aporta una porción de ingresos muy significativa, el nivel promedio de estos recursos en los países de la OCDE equivale al doble del valor promedio para América Latina, donde sólo adquieren cierta relevancia en los países del Grupo 1 (al nivel del Grupo 1 de la OCDE) y las mayores diferencias se observan entre el Grupo 2 y el Grupo 3 de ambos conjuntos.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace referencia a que las principales barreras para el mejoramiento de los sistemas tributarios latinoamericanos en la actualidad no son

de naturaleza técnica, sino más bien política, donde el principal desafío consiste en entender y mejorar los procesos de discusión y negociación de las reformas fiscales para conseguir la incorporación a la tributación en condiciones de equidad horizontal y vertical a todos los grandes grupos sociales y económicos.

De acuerdo a lo anterior, existe muy poca redistribución a través del ingreso y el gasto público no porque los impuestos no sean progresivos, sino esencialmente porque la recaudación tributaria es muy baja y, en segundo término, porque el gasto público se distribuye en forma poco progresiva. Es decir, los sistemas tributarios latinoamericanos son muy poco neutrales, interfieren mucho en las decisiones económicas y son causa de ineficiencia en el uso de los recursos productivos.

1.5.1 Políticas fiscales en México

A pesar de múltiples ajustes, adecuaciones e incluso reformas a las diversas leyes fiscales y de importantes cambios en la administración de los tributos en México, la recaudación en relación con el producto interno bruto (PIB) y la carga o presión tributaria, ha permanecido relativamente estables en los últimos 70 años, variando entre 9% y 10%. Lo que representa que no sólo es baja la carga tributaria, sino que, además, la dependencia del Gobierno de los ingresos petroleros es enorme. El peso de los ingresos no tributarios (que en su gran mayoría se obtienen del petróleo por la vía de diversos derechos) dentro del total de los ingresos del gobierno federal es considerable, y al analizar el comportamiento del total de los ingresos, se advierte que la caída de los ingresos tributarios se compensa, casi en su totalidad, por el aumento en los ingresos no tributarios (Tello, 2015). En la tabla 1.2 se aprecia los ingresos tributarios de México en porcentaje del PIB.

Tabla 1. 2

México: Ingresos netos tributarios, 1940-2014 (en porcentaje del PIB).

Año	Porcentajes	Año	Porcentajes
1940	9,3	2000	9,2
1950	9,6	2010	9,6
1960	9,2	2012	10,1
1970	10,4	2013	9,9
1980	11,0	2014	11,0
1990	9,3		

Fuente: Tello (2015).

En la tabla 1.2 se aprecia que los porcentajes de ingresos tributarios se han mantenido estables en México, en el año 2014 representaron un 11%, es decir se incrementaron apenas un 1,1% con respecto al año 2013. Si comparamos ese mismo porcentaje que se incrementó, nos podemos dar

cuenta que es la misma cantidad que se presenta en el año de 1980, lo que indica que después de 35 años México sigue sin incrementar los ingresos tributarios que le permitan cumplir con unas políticas públicas que vengan a satisfacer las necesidades de su población. De ahí, que la limitada capacidad redistributiva del sistema fiscal mexicano se deba a diversos factores de tipo estructural, como los siguientes: El primero se asocia a la limitada cantidad de recursos disponibles para ser distribuidos. En segundo lugar, por el lado del gasto, tiene que ver con el diseño de los programas de apoyo que se instrumentan. El tercero está relacionado con las proporciones de ingresos por tributación directa e indirecta. En específico, los impuestos indirectos (principalmente el IVA), que son más regresivos, tienen mayor peso en México que en los países miembros de la OCDE (Goñi, Servín y López, 2008) y, finalmente, el peso específico que las distintas clases sociales tienen en la definición de la política económica (sobre todo los ricos y poderosos).

De acuerdo a lo anterior, la política pública en consecuencia, debe plantearse con base en una visión transformadora, que provoque cambios en la sociedad, situando una acción que demande coordinación institucional en el mediano y largo plazo. Además, debe ser participativa y que reconozca las principales necesidades de la sociedad. En ese contexto, se puede considerar que las políticas fiscales son un instrumento para el análisis de la acción gubernamental que permita medir el impacto que esta pueda tener sobre lo público. De ahí que lo público sea compatible con los intereses comunes y con la esencia misma de la actividad del Estado, es decir es el marco de referencia para un análisis integral de la acción pública y gubernamental.

A partir de este modo el objetivo de las políticas públicas es facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, inflación y desempleo, entre otras variables, las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir con sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos sobre los cuales tiene influencia el Estado.

Por otro lado, en México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República. Es decir, la política fiscal es la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y endeudamiento y se clasifican en dos grupos. (Stiglitz, 2010)

- a) Política fiscal expansionista: Se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto del gobierno, o reducción de los impuestos, o una combinación de ambas. Tiene los siguientes efectos: Incrementa consumo, inversión, demanda agregada, la producción, empleo y puede generar alta inflación.
- b) Política fiscal contraccionista: Se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o una combinación de ambas. Efectos: Disminuye consumo, inversión, demanda agregada, producción, inflación y genera desempleo.

En términos generales para Angulo (2011) las políticas fiscales, son el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Cabe destacar, que los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo

De acuerdo a lo anterior, es una división enmarcada en la política económica que se encarga de establecer el presupuesto de un Estado, con los impuestos y la variable del gasto público como puntos a considerar para conservar la estabilidad financiera teniendo como propósito facilitar el crecimiento de la economía, amortiguar los vaivenes de los periodos económicos y garantizar la administración adecuada de los recursos del Estado. Por su parte, Méndez (2008) señalan que la política fiscal está integrada a la política económica general e incluso es la parte de la política financiera que se encarga del acopio de recursos físicos y financieros que van a determinar el volumen del gasto público, esta política al moverse en el ámbito de las finanzas públicas busca: Recaudar los ingresos necesarios para la realización de las actividades estatales, establecer el sistema impositivo o régimen tributario, medir los instrumentos relacionados con la obtención de recursos financieros.

En ese contexto, México es de los países que presenta uno de los niveles más bajos de productividad y eficiencia en la recaudación de impuestos, particularmente en el ISR y el IVA, los dos principales instrumentos tributarios en el mundo. La baja productividad de los impuestos en México se explica en buena medida por la inadecuada administración de los tributos, que resultan en los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones), así como la creciente economía informal, todo ello alentado por las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años. Sin duda, a lo largo de los años se han tomado medidas importantes y acertadas en diferentes momentos para, en principio, mejorar la administración tributaria, La cuestión del amparo en materia impositiva le ha restado fuerza institucional a la autoridad fiscal. Es muy difícil definir e interpretar con claridad lo que es proporcional y equitativo. Además de quitar tiempo a la autoridad, resulta muy costoso y en prestigio, en particular cuando la Suprema Corte falla, como con frecuencia suele suceder, a favor del causante. (Tello, 2015)

En ese orden, el mismo autor señala que otro aspecto importante de las políticas fiscales es el gasto fiscal, a través, de concesiones a los contribuyentes que se desvían de la estructura impositiva normal, mediante exenciones, deducciones, estímulos, créditos fiscales, tasas preferenciales y otros privilegios tributarios, aprobados por el Congreso de la Unión, pero devueltos a ciertos causantes, en detrimento de la recaudación global, por la vía de los tratamientos especiales que está facultado a otorgar el Ejecutivo Federal. En general, el cálculo de la magnitud del gasto fiscal es especialmente complejo.

Cabe destacar, que en México la política fiscal se desarrolla en dos vértices: siendo el primero la descripción y evolución de los principales instrumentos de ingresos que componen la política fiscal, los cuales están en función de las diversas modalidades que adoptan los flujos del proceso ingreso-egreso del sector público tomando en cuenta ciertos factores de orden institucional y la segunda, sobre el análisis del sistema tributario particularmente en la problemática actual y la tendencia de los impuestos por lo cual tiene como objetivo primordial de acuerdo a Barnes (2000) los siguientes:

- a) Es el instrumento de desarrollo para crear el ahorro público suficiente para incentivar el nivel de inversión pública nacional.
- b) Absorber de la economía privada (por los medios más equitativos) los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.

- c) Estabilización de la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico.
- d) Redistribución del ingreso.

Para poder lograr los objetivos anteriores la política fiscal se vale de los siguientes instrumentos: La política tributaria, política de gasto público, política de endeudamiento, la política financiera (El financiamiento público, finanzas públicas y el monetario). Es importante señalar que en México, la política fiscal está en manos de la Secretaria de Hacienda y Crédito, quien es la encargada de aplicar los diferentes instrumentos y mecanismos que conforman el sistema impositivo. Como se puede observar, la política tributaria es una parte muy importante dentro de la política fiscal de un país. En el caso mexicano ésta ha sido de gran importancia, porque puede servir tanto para fines distributivos, como para mejorar la eficiencia económica Público. (Da Silva, 1993)

En ese contexto, un sistema tributario puede tener diversos fines, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y de la política económica aplicada, de modo que muchas veces ésta debe ser congruente con los objetivos de la política monetaria, de deuda, cambiaria, comercial, etc., (Arriaga,2001). Una de las principales clasificaciones nos señala que puede tener objetivos fiscales y extrafiscales, tiene su sustento principal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen los lineamientos bajo los cuales se organiza la nación. según ésta, éste es un país libre y soberano constituido como república representativa, democrática y federal (artículo 40), de ahí que existan facultades para cobrar impuestos en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Para Angulo (2011) el sistema tributario constituye la bóveda de financiación del sector público, de acuerdo al papel fundamental que desempeñan los tributos como primera fuente de ingresos de los entes públicos para el sostenimiento de los gastos del Estado, considerando el pago de impuestos como uno de los deberes esenciales de los ciudadanos.

En la actualidad el marco institucional del sistema tributario mexicano está compuesto fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Código Fiscal de la Federación y por las distintas leyes y reglamentos, que señalan expresamente cuáles son los sujetos, objeto, tasa y fuente de gravamen de cada uno de los impuestos establecidos.

1.6 Entorno de la política fiscal en el estado de Sinaloa

La facultad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción, se le denomina potestad tributaria. De acuerdo con nuestra constitución, el artículo 31 fracción IV, señala que la potestad tributaria está dividida en federación, estados y municipios. Sin embargo, las entidades cedieron potestades legales en materia tributaria al gobierno federal, para que estos impusieran contribuciones, al firmar el convenio de adhesión fiscal y posteriormente al ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es decir, legalmente el municipio carece de facultades tributarias, pero el congreso local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. Para Bastidas (2013) las potestades jurídicas del estado de Sinaloa, son originarias, dado que su autonomía y soberanía se

reconocen en el pacto federal, de ahí que el estado les reconoce la facultad de crear sus propias leyes de ingresos y su presupuesto de egreso.

A partir de este modo, al contar con una ley de ingresos, se les otorga la posibilidad de recaudar ingresos que se pudieran considerar como propios, basados en el principio de legalidad, mismo que cubre toda acción exactora de la entidad estatal. Hay que destacar que con objeto de cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, los Estados percibirán en cada ejercicio fiscal ingresos por la recaudación de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, así como ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos, establecidos en la Ley de Ingresos, es decir, ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos local correspondiente. (Sandoval, 2014)

Por otro lado, al firmar el 28 de diciembre de 1979 el gobierno del estado de Sinaloa el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal perdió la oportunidad de recaudar ingresos que se consideraban como propios, pero con ese nuevo esquema su recaudación se deberá realizar tomando como base el convenio antes mencionado, donde encontramos los siguientes tipos de ingresos.

- a) *Ingresos federales:* De acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación 2017, en el estado de Sinaloa se recaudarán los siguientes impuestos federales: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto al Comercio Exterior, Accesorios y otros impuestos. Estos impuestos se recaudan utilizando el portal de declaraciones y pagos disponibles en el portal del SAT, posteriormente se ingresa al portal bancario a realizar el pago a través de una línea de captura llamada pagos referenciados en los casos de ISR, IVA y demás retenciones. En el caso del ISAN se realiza el mismo procedimiento pero se recauda por el pago realizado por las concesionarias de automóviles que realizan la venta del mismo. En el caso de los impuestos al comercio exterior, para importaciones se recauda mediante el pedimento de importación y para las exportaciones cuando se realiza la misma.
- b) *Ingresos estatales:* los recursos económicos que las entidades federativas recaudan de acuerdo a sus potestades tributarias se les conocen como ingresos estatales y son creados por los congresos locales, presentan la característica que serán aplicados dentro del territorio de la entidad federativa.

Por su parte la Ley de Ingresos del estado de Sinaloa (LIES) para el año 2017 establece que se obtendrán ingresos por \$ 47,983,616,386.00 (Cuarenta y siete mil novecientos ochenta y tres millones seiscientos dieciséis mil trescientos ochenta y seis pesos 00/100 M.N.) derivados de la aplicación de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa y del Código Fiscal Estatal entre los que encontramos, impuestos; impuestos sobre los ingresos (sobre sorteos, rifas, loterías y concursos), impuestos sobre la producción, consumo y las transferencias (sobre adquisición de vehículos de motor usado, sobre la prestación de servicios de hospedaje, tenencia), impuesto sobre nóminas y asimilables, accesorios, otros impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

En ese orden existen otro tipo de ingresos que también se contemplan dentro de la LIES, como los son: las participaciones (Fondo general de participaciones, Fondo de fomento municipal, Fondo de fiscalización y recaudación, por cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, Fondo de

compensación, IEPS por venta final de gasolina y diésel y el Fondo de compensación de ISAN. En referencia a las aportaciones (Fondo de aportaciones para la educación básica y normal, Fondo de aportaciones para los servicios de salud, Fondo de aportaciones para la infraestructura social, Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, Fondo de aportaciones múltiples, convenios). Otros ingresos que se contemplan son las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, referente a los derivados de endeudamiento interno y externo para este año no tendrán aplicación.

1.7 Perspectivas y escenarios futuros de las políticas fiscales en materia de presupuesto en Sinaloa

El panorama en materia de presupuesto tanto de ingresos como de egresos para el estado de Sinaloa no es sencillo, derivado de la elevada volatilidad de los mercados internacionales, de la depreciación constante del peso con el dólar americano y la reducción del presupuesto de egresos en la mayoría de los países de América Latina de acuerdo al banco de México. Es decir en base a esa tendencia se espera que los egresos superen considerablemente a los ingresos obtenidos por los estados, cubriendo ese déficit con deuda.

Desde la perspectiva de la OCDE (2012) el porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se encuentra entre los más bajos de sus países miembros, por lo que es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales. Los incentivos para que los estados puedan retener más ingresos, y ejerzan mayor autoridad tributaria, son compatibles con la creación de un mecanismo transparente y equitativo que garantice que los estados menos ricos dispongan de los recursos necesarios para lograr una mayor convergencia de ingresos.

De acuerdo a lo anterior y en la medida en que los ingresos no tributarios, derechos, productos y aprovechamientos, representen el principal motor de los ingresos propios de las entidades federativas, estos tendrán dificultades para realizar las proyecciones de los mismos, derivado de la alta volatilidad observada en su comportamiento. De ahí, la importancia para que las estrategias que se adopten en este frente vayan en función a la estructura no tributaria particular de cada estado, la cual determinará las diferentes acciones de política que podrían implantarse. En muchos casos, el carácter volátil de estos ingresos responde a los ciclos de recolección de ciertos tributos o derechos. En este sentido, es importante que las decisiones que se tomen en la política de hacienda estatal, ya sean recursos tributarios o no tributarios, deban tener una visión de largo plazo que represente sostenibilidad a las fuentes de ingresos y reduzca la volatilidad propia de las fuentes existentes. Bonet y Reyes-Tagle (2010)

Por otro lado, los autores antes mencionados la baja recaudación de los ingresos tributarios y el buen comportamiento de los llamados impuestos coordinados, hacen pensar que, el problema de la baja tributación podría estar asociado a la pobre base tributaria que poseen las entidades federativas. En este caso, lo observado con los convenios de administración firmados entre el Gobierno Federal y los estatales serían una importante estrategia para fomentar nuevas y más sólidas bases tributarias en los estados. Estos convenios deben diseñar los estímulos adecuados que promuevan su implementación en todos los estados, de tal manera que no sea una adopción aislada

de determinadas entidades federativas, sino que se conviertan en un instrumento adicional de gestión de recursos propios en los territorios.

Autores como Curristine, Aldunate, Emery, Krause y Redonda (2009) nos señalan que en México, existen tres principales reglas fiscales: dos reglas de deuda y una regla de presupuesto balanceado, la segunda de aplicación directa a los estados porque les impide endeudarse en el extranjero, pero podrán contratar deuda por medio de instituciones nacionales incluyendo al gobierno federal. Esta deuda normalmente se garantiza mediante participaciones y debe inscribirse en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese orden es importante que las entidades federativas puedan disponer libremente de sus recursos financieros que les permitan asignarlos a programas de gasto en base a sus propias prioridades, evitando el endeudamiento interno y externo.

1.8 Planteamiento del problema de investigación

Las instituciones fiscales denotan las características socioeconómicas y políticas de cada país, los gobiernos nacionales a menudo delegan tareas y cargas impositivas a los niveles más bajos, por lo que estados y municipios se convierten en un factor importante en la implementación de políticas en base a Diaz-Cayeros, Magaloni y Weingast (2007). Para Bosch y Simonelli (2003) el abordaje de lo local como escala de desarrollo en un contexto globalizado requiere de ciertas consideraciones conceptuales que expliquen desde el punto de vista de espacio de anclaje para un verdadero desarrollo de su población, como en su relación con lo global. Sen (2001) complementa al establecer que las políticas globales podrían desempeñar un papel importante en el desarrollo de instituciones nacionales. Al respecto (Buarque, 1999 en Boiseir, 2005) hacen referencia al crecimiento global como una habilidad para innovar a nivel local y a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, a la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio. Por su parte Aghón y Cortés (1998) hacen referencia a los gobiernos locales como gestores y promotores del desarrollo económico y social local.

Por otro lado, Daff, (2000) señala que la organización, como objeto de estudio, presenta una multiplicidad de problemas. Por lo cual las las organizaciones gubernamentales, deben buscar ser entendidas como organizaciones públicas con una estructura multi-burocrática y no mega-burocrática de (Martínez, 2009) esto en virtud de que la puesta en marcha de una política pública depende de la capacidad de negociación y del manejo estratégico de las situaciones que se enfrentan en la administración pública en cualquier orden de gobierno federal, estatal o municipal. Por lo cual se requiere administrar una nueva cultura organizacional, escuchar con mayor atención las propuestas de clientes, usuarios, beneficiarios y de los colaboradores, desarrollar el aprendizaje organizacional de manera continua y moverse más velozmente. (Romero, 2012)

En ese contexto las organizaciones gubernamentales (federal, estatal y municipal) como parte de esa nueva cultura, deben aplicar políticas fiscales que les permitan enfrentar los problemas que se les presenten en el año (Tello, 2015). Por su parte, Méndez (2008), señala que la política fiscal está integrada a la política económica general e incluso es la parte de la política financiera que se encarga del acopio de recursos físicos y financieros que van a determinar el volumen del gasto

público. De ahí, la importancia que representa para los diferentes órdenes de gobierno la recaudación de ingresos, para dar cumplimiento a las diversas actividades que les fueron conferidas, dado que el sistema tributario constituye la bóveda de financiación del sector público de acuerdo a Angulo (2011), sin embargo, cuando las entidades cedieron potestades legales en materia tributaria al gobierno federal, el municipio perdió facultades tributarias que lo han llevado a enfrentar problemas financieros.

Por otro lado, Peralta y Moreno (2014) señalan que la capacidad fiscal de los municipios en México está determinada por la riqueza gravable que se localiza en sus jurisdicciones, pero, sobre todo, por unas relaciones fiscales intergubernamentales caracterizadas por un agudo centralismo fiscal. Para Sobarzo (2005) esa situación se obtuvo en los gobiernos estatales y municipales cuando quedaron a cargo de la recaudación de impuestos con una base impositiva muy reducida. Aun cuando los ingresos de los gobiernos municipales, con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 contemplaban un impuesto con mayor capacidad de recaudación. Por su parte Merino (2000) menciona que derivada de esa distribución de impuestos los estados y municipios sufren consecuencias en materia de recaudación de ingresos públicos.

En ese orden, la limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales genera una dependencia tributaria de los ingresos federales (Díaz, 2002). Para Ramírez (2011) los gobiernos en sus distintos niveles deben establecer acuerdos que permitan el correcto funcionamiento de la economía generando la mínima distorsión y evitando generar incentivos personales, buscando con ello garantizar la distribución del ingreso en beneficio de la sociedad en general. Méndez (2008) señala, que es muy difícil lograrlo, porque el problema de las economías latinoamericanas radica en que no saben cobrar impuestos, es decir, para los gobernantes estatales y municipales les resulta muy cómodo no atentar contra su capital político y en este sentido proceden a depender de los recursos de la Federación o bien a contratar deuda.

En ese orden, para Bonet y Fretes (2013) mejorar el esfuerzo tributario subnacional es deseable no solo para aumentar la recaudación tributaria y la capacidad redistributiva de los impuestos en algunos países, sino para que los gobiernos locales tengan mayor autonomía para responder a las demandas de los ciudadanos y para que estos últimos tengan mayores incentivos para vigilar el uso de los recursos públicos y participar en las decisiones políticas. De ahí, que una mayor responsabilidad fiscal es deseable por varias razones. Primero, conduciría a que las autoridades tengan mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política. Segundo, reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno central. Y tercero, aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de impuestos induce a los ciudadanos a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.

Para, Lucca (2002) los gobiernos locales se han enfrentado a un escenario sumamente complejo, caracterizado por una creciente responsabilidad en la prestación y provisión de una variedad de servicios a la comunidad, originado de una mayor demanda social de los mismos. Estos factores, conjuntamente con otros de carácter macroeconómico generaron un marcado deterioro de la situación fiscal de los municipios y colocaron en un primer plano el análisis y el estudio de nuevos mecanismos para la obtención de recursos. Al respecto, Díaz-Cayeros (2004) nos señala que el financiamiento municipal, tiene grandes limitaciones que le impiden a éste allegarse de recursos adicionales a los legalmente establecidos, permite observar la existencia de fuentes alternativas que

no han sido suficientemente exploradas, ni mucho menos explotadas en parte por el rezago que caracteriza las relaciones financieras entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales.

Pérez (2006), menciona que la mayoría de los municipios del país sufren fuertes descapitalizaciones que los han vuelto más vulnerables a los requerimientos y demandas de la sociedad; por lo tanto, se requiere generar inteligentemente fuentes alternas de financiamiento sin violentar el marco normativo y disposiciones gubernamentales. Ruiz-Porras y García (2014) esas descapitalizaciones son generadas en parte, porque los criterios políticos que determinan la asignación de las transferencias dependen de la preferencia política predominante a nivel local. Ebel y Yilmaz, 2004 en Gemmell, Kneller y Sanz, 2013) en su estudio en 6 países del este y del centro de Europa encontraron que los ingresos sobre los que los gobiernos locales deciden afectan positivamente al crecimiento económico y los ingresos que dependen del gobierno central no tienen impacto.

Desde la perspectiva de, Cabrero (2005) la persistencia de arreglos institucionales autoritarios en los estados, el poco énfasis que se ha dado al desarrollo de las competencias burocráticas necesarias en el ámbito local, y las fuertes distorsiones introducidas por el sistema fiscal federal, han generado esquemas de competencia y de conflicto entre niveles de gobierno, más que de colaboración e integración de políticas. Cruz (2004) coincide con lo anterior, pero menciona que existen facultades concurrentes entre los diferentes órdenes de gobierno para establecer impuestos en casi todas las materias, es decir la federación tiene todas las facultades impositivas y los Estados solamente una facultad impositiva residual.

Al respecto, Beremandi (2007) señala que las estructuras fiscales en los sistemas federales se combinan en dos dimensiones: La primera, una redistribución vertical que absorbe el grado de descentralización de las políticas destinadas a la distribución del ingreso interpersonal en el país en su conjunto y la segunda, denominada redistribución horizontal, la cual capta el alcance de las transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno y al combinarse estas dos dimensiones a nivel mundial presentan importantes diferencias, dando como resultado un fracaso del paquete de reformas tributarias llevado a cabo en los países en desarrollo, creando una necesidad de descubrir mecanismos alternativos de financiación en un contexto de crisis económica y financiera, que ha renovado el debate por una fiscalidad más adecuada.

En ese contexto y aunado a este universo de problemas fiscales encontramos:

La problemática que enfrentan los gobiernos subnacionales en materia de ingreso y egreso, viéndose en la necesidad de incrementar sus deudas públicas, ante la falta de recursos oportunos por parte de la federación con el objeto de dar cumplimiento con sus obligaciones generadas con ello serios problemas financieros y administrativos; la baja y deficiente recaudación fiscal de algunos estados y municipios de México comparada con el resto de los países miembros de la OCDE; el incremento de sectores informales que no contribuyen con el pago de impuestos al Estado; la resistencia de algunas dependencias gubernamentales, para armonizar sus procesos contables; el régimen de impuesto sobre la renta (ISR) que ofrece a las empresas exenciones y exclusiones importantes que reducen su base tributaria; el exceso de gastos de las autoridades fiscales y una disminución en la recaudación no sólo de manera directa, sino también indirecta, que permite que se realice una planificación fiscal estratégica agresiva para evadir impuestos, además de que siguen existiendo muchas oportunidades para evitar el pago de impuestos (OCDE, 2012); la deficiencia de recursos del gobierno federal para atender los problemas de redistribución y

equidad en los gobiernos subnacionales, ocasionando que se vean imposibilitados de cumplir con las obligaciones que les fueron conferidas, porque las políticas fiscales que se han venido aplicando en México, han contribuido para que en parte sean cubiertas las necesidades básicas del país, sin embargo carecemos de una política que garantice la obtención de recursos en tiempo y forma para la federación, estados y municipios sin depender de los ingresos y excedentes del petróleo para cubrir un presupuesto.

En ese contexto, del universo de problemas fiscales descrito el que ha llamado la atención es el tema relacionado con la problemática que enfrentan los gobiernos subnacionales en materia de ingreso y egreso, porque actualmente la mayoría de los municipios del país no prestan suficiencia y calidad en los servicios que la comunidad requiere, ya que cuentan con muy poca capacidad económica, por lo cual se han visto en la necesidad de obtener ingresos mediante el endeudamiento público, trayendo como consecuencia que algunos ayuntamientos sean declarados en quiebra o bien que hayan incrementado su deuda considerablemente.

De seguir así, el horizonte de financiamiento para el municipio no es muy claro. Históricamente, la subordinación a un marco normativo impuesto desde la federación le ha impedido buscar alternativas que incrementen el erario municipal, de la misma manera, la escasa iniciativa de los gobiernos de este nivel administrativo han conducido a la pérdida de oportunidades para promover el desarrollo de sus comunidades. De ahí, que en México se presenta una contradicción: por un lado, se mantienen las formalidades constitucionales, que hablan de que los Estados son libres, independientes y soberanos en su régimen interno y que los municipios gozan de autonomía y libertad para administrar sus respectivas haciendas públicas; y, por otro lado, se ha consumado ya, por medio de la legislación de coordinación fiscal, una preocupante concentración de las facultades y de los recursos en manos de la Federación, esto último avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cual es necesario que a los Estados y municipios se les otorgue más independencia financiera, ya sea mediante el cobro y administración de contribuciones propias o con la elaboración de otro tipo de proyectos que les permita allegarse de recursos y no estar esperando a que la federación se los proporcione en la mayoría de la casos a destiempo, ocasionando que no den cumplimiento con la función que les fue conferida por la CPEUM. Cruz (2004)

A partir de este modo, las posibles alternativas de solución para que los gobiernos estatales y municipales puedan ser más eficientes y eficaces en el desempeño de funciones son entre otras, que se circunscriban a su localidad y a factores cuya movilidad no rebase su jurisdicción, porque el conflicto se manifiesta en el terreno de los recursos financieros necesarios para cumplir con las competencias asignadas. Buscar mecanismos alternos de financiamiento en los diferentes ámbitos de gobierno, así como definir con claridad las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno y determinar un esquema apropiado de financiamiento de las tareas asignadas a cada nivel guardando la correspondencia fiscal. Díaz (2002)

Otro punto importante es realizar una programación adecuada del gasto para que dicha provisión sea eficiente y atienda a su vez las necesidades presentes y futuras de la localidad, que venga a fortalecer institucionalmente a las entidades tanto estatales como municipales en términos de capital humano, organización, transparencia, y rendición de cuentas, así como instruir a los gobiernos subnacionales para busquen mecanismos alternos de financiamiento, como pueden ser organismos de ayuda internacional para que los Ayuntamientos aprovechen los convenios firmados con las universidades de la localidad con el objetivo de realizar trabajos con un menor costo.

En ese contexto de debe evitar la tendencia a favorecer a aquellas entidades con mayor capacidad tributaria y de mayor nivel poblacional, desfavoreciendo a aquellos estados y municipios que recaudan mucho, pero que enfrentan serios problemas financieros, dado que, los recursos obtenidos no son suficientes y lo más grave no llegan a tiempo aun cuando estos realicen la labor de captación, pero al no administrarlos no pueden disponer de ellos en tiempo y forma de acuerdo a sus necesidades (Rabell, 2010). De ahí, que se deban fortalecer de los registros de la propiedad, para que estén homologados y coordinados con el objeto que se incremente la recaudación del impuesto a la propiedad.

De esta problemática se elabora una interrogante central, con la cual se busca sistematizar el trabajo de investigación, así como también se realizan las preguntas de investigación que dan sustento a la Interrogante Central.

¿Cómo es la política fiscal implementada en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y cuál su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán por el período 2010-2016?

Preguntas de investigación

1. *¿De qué manera el estado de Sinaloa ha implementado las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?*
2. *¿Qué políticas fiscales han beneficiado más al municipio de Culiacán, en materia de ingreso y gasto público por el período 2010-2016?*
3. *¿Cuáles son los principales problemas financieros y administrativos que se presentan en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?*
4. *¿Cómo han impactado las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016?*

1.7 Justificación

El municipio es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población y al ciudadano, por los servicios que está obligado a prestarle. De ahí que, la comunidad se identifica más con las autoridades locales que con las estatales y nacionales. Se considera la entidad de gobierno más limitada, en el caso de los municipios mexicanos porque tienen escasas fuentes tributarias propias, donde la principal fuente de recaudación propia es el impuesto predial. En la mayoría de los casos, su recaudación es limitada y no alcanza para cubrir los gastos operativos del mismo, por lo cual requieren de la cooperación federalista para eficientar sus sistemas de recaudación tributaria. (Otero, 2011)

En ese orden, los gobiernos locales tienen una fuente inadecuada de recursos propios para financiar los gastos requeridos para cumplir con sus responsabilidades. En Estados Unidos de Norteamérica,

sólo el 65 por ciento del gasto local fue financiado por el ingreso local en 1989. Entre 18 países desarrollados en ese mismo año fue de 62 por ciento, con un rango entre el mínimo de 16 por ciento en los Países Bajos y el máximo de 87 por ciento en Suiza. En principio, los ingresos propios de los gobiernos municipales se han estancado en el conformismo de la dependencia de los recursos federales. Pero si esta relación es generalizada en su mayoría para todos los países del mundo, el caso mexicano posee mayores agravantes (CEPAL, 2015). En México el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales respecto al total nacional es de 5 por ciento, en tanto que en América Latina es del orden del 14 por ciento, del 18 por ciento en los países de la OCDE, de 32 por ciento en los Estados Unidos y de 50 por ciento en Canadá. (López en Otero, 2011)

De acuerdo a lo anterior, el tema que se pretende desarrollar es viable porque la asignación del gasto y la obtención de ingresos en el Estado de Sinaloa presenta una problemática real. En este contexto, se analizarán las políticas fiscales en las que se basan nuestros gobernantes para signar competencias en lo referente a la obtención de los ingresos a los estados y municipios en especial al municipio de Culiacán por el período 2010-2013. Asimismo, se mostrará la disposición por parte de los gobiernos federal y estatal para transparentar el mecanismo utilizado y mostrar qué políticas fiscales han beneficiado al municipio y cuales le han causado problemas.

Por otro lado, en México, la política fiscal está en manos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de aplicar los diferentes instrumentos y mecanismos que conforman el sistema impositivo.

Para Alejo en Méndez (2008, P. 249) los objetivos de la política fiscal:

son de gran importancia para el funcionamiento adecuado del sistema económico nacional, ya que de su cabal cumplimiento dependerán: el monto y la distribución del gasto corriente y de inversión del sector público, el consumo del sector público, el sano funcionamiento financiero de las dependencias gubernamentales, así como los organismos descentralizados y las empresas del Estado.

En este sentido, la política fiscal en nuestro país busca cumplir con las funciones de promoción económica y social, seguridad nacional, paz pública y bienestar colectivo, que le hayan sido asignadas por la sociedad. Así, la política fiscal se presenta como una función derivada del conjunto de obligaciones impuestas al sector público por la comunidad, es decir se juzga, atendiendo a la medida en que el sector público haya sido capaz de movilizar y aplicar el volumen de recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

Esta investigación, aborda una problemática real a la que se están enfrentando la mayoría de los gobiernos subnacionales para obtener recursos financieros a nivel mundial y nacional. Las expectativas de este trabajo de investigación consisten en demostrar que la política fiscal implementada en los Ayuntamientos no ha sido la adecuada porque dependen en su mayoría de los ingresos que la federación les asigna y han dejado a un lado la labor de captación de sus ingresos propios y lo más grave no han buscado fuentes alternas de financiamiento.

En otro contexto, este trabajo pretende apoyar a el programa de finanzas Públicas que actualmente se imparte en la Licenciatura en Contaduría Pública, en el décimo semestre dentro del bloque optativo de finanzas, mismo que como temática las políticas fiscales establecidas en el estado de

Sinaloa en lo referente al gasto-ingreso, por un período en particular pudiéndose replicar a otros períodos, por último pretende contribuir con la habilitación de la planta docente de la Facultad de Contaduría y Administración, de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

1.9 Objetivos

Como parte de toda investigación están los objetivos que se pretenden alcanzar y se definen como “los propósitos que tiene el estudioso para hacer investigación y pueden ser generales y específicos. Tienen la finalidad de señalar a lo que se aspira y deben expresarse con claridad, pues son las guías de estudio”. (Rodríguez, 2010, p.125).

Hernández, Fernández y Baptista (2010) señalan que los objetivos de la investigación científica, formulado a partir del planteamiento del problema, orientan a la búsqueda de respuestas de la situación, por lo cual sostienen que los objetivos de la investigación tienen la finalidad de señalar a lo que se aspira en la investigación y deben expresarse con claridad, pues son las guías del estudio, en virtud de lo anterior podemos señalar que la mayoría de los autores coinciden de forma general en sus conceptos básicos de lo que se obtener, por lo cual es necesario que durante la investigación se tengan presenten los objetivos principales.

Otro autor como Méndez (1999) menciona que antes de dar inicio a la formulación de los objetivos ya se debe tener definido el planteamiento del problema, para poder dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué quiero hacer en la investigación? ¿Qué es lo que busco conocer? ¿A dónde quiero llegar? Una vez analizados los conceptos básicos de los objetivos, su importancia y su finalidad, por algunos autores es importante culminar manifestando que el objetivo general que se logró alcanzar con la presente investigación consiste en evaluar y analizar como las políticas fiscales han influido en la asignación de competencias en el estado de Sinaloa en materia de gasto y egreso para el municipio de Culiacán, Sinaloa.

Objetivo general

Analizar las políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público y determinar su impacto en la situación financiera y administrativa al municipio de Culiacán por el período 2010-2016.

Para cumplir con este objetivo general se tienen los siguientes objetivos específicos.

1. *Conocer las políticas fiscales que se han implementado en materia de ingreso-egreso al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016.*
2. *Analizar la política fiscal que ha implementado el estado de Sinaloa que más ha beneficiado al municipio de Culiacán en materia de ingreso-egreso en el periodo 2010-2016.*
3. *Identificar los principales problemas financieros y administrativos que se han presentado en el proceso y aplicación en materia de ingreso-egreso en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016.*

4. *Describir el Impacto de las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016.*

1.10 Hipótesis

Es una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema, por lo que proposición es un conjunto de palabras que expresan un sujeto y sus atributos gramaticales, relacionados entre sí por un verbo (Méndez, 1999) para la formulación de la hipótesis se debe realizar proposiciones afirmativas que el investigador plantee con el propósito de llegar a explicar hechos o fenómenos que caracterizan o identifican el objeto de conocimiento. De ahí que, son guías para una investigación que indican lo que estamos buscando o tratando de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado, formuladas a manera de proposiciones, señalan que las hipótesis no necesariamente son verdaderas, pueden o no serlo, y pueden o no comprobarse con hechos. Por lo que son explicaciones tentativas, no los hechos en sí. (Hernández *et al.* 2010)

Desde el punto de vista teórico, se piensa que la importancia del presente estudio, radica en que al detectarse las necesidades de un sector de la sociedad pueden presentarse alternativas de solución, que después de algún tiempo es necesario evaluar con la finalidad de valorar la posibilidad de realizar ajustes apoyados en antecedentes empíricos conformados por investigaciones realizadas a este respecto. Para Hernández *et al.* (2010, p. 143) las hipótesis pueden ser “generales o precisas, e involucran dos o más variables; pero en cualquier caso son solo proposiciones sujetas a comprobación empírica y a verificación en la realidad (para la investigación cuantitativa) y observación en el campo (para la investigación cualitativa)”.

En este mismo contexto (Angulo, 2011) menciona que el investigador debe formular el número de hipótesis que considere necesarias ya que cada investigación es diferente. Algunas contienen gran variedad de hipótesis porque el problema de investigación es complejo y así lo requiere, mientras que otras contienen una o dos hipótesis. Todo depende del estudio que habrá de llevarse a cabo. Resulta interesante mencionar que las principales funciones de las hipótesis que son aplicadas en un gran número de investigaciones desarrolladas son las siguientes:

- a) Son guías de una investigación en el enfoque cuantitativo y puede serlo en el cualitativo.
- b) Tiene una función descriptiva y explicativa.
- c) Probar teorías, si se aporta evidencia en favor de una.
- d) Sugerir teorías

Los resultados de la investigación serán determinantes para poder demostrar que existen políticas fiscales que son tomadas como base para en la asignación de competencias en el estado de Sinaloa para la obtención del ingreso y la asignación del gasto. La presente investigación tiene como eje principal generar una aportación al proceso de obtención de ingreso y gasto del municipio de Culiacán y así ayudar a transparentar el proceso que se lleva a cabo.

El investigador elabora conjeturas que sirven de base para dar posibles soluciones a la interrogante central que se planteó inicialmente, es importante aclarar que se debe elaborar desde un punto de vista formal, es decir podemos encontrar diferentes tipos de hipótesis como los son: de primer grado, de segundo grado y de tercer grado. Para responder a la pregunta principal del presente trabajo de investigación y apoyados en el sustento teórico particular, se redactó la siguiente hipótesis.

Por otro lado, el sustento teórico que nos permitirá responder a la pregunta principal del presente trabajo de investigación se basa en lo siguiente:

El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la hacienda municipal, si a ello le agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación de la oferta de servicios y la demanda de los mismos, que manifiesta muchas veces el estancamiento económico y la disminución del bienestar social de la localidad. (Pérez, 2006)

Por otro lado, el financiamiento que reciben los municipios es de dos formas. La primera denominada, interna, que consiste en obtener recursos de fuentes propias directamente recabadas por el municipio y que se encuentren al alcance legal y administrativo del mismo. La segunda de origen externo, donde encontramos agentes, instituciones y gobiernos que proveen recursos a los municipios para complementar sus requerimientos adicionales de financiamiento. De lo anterior se desprende que desafortunadamente, nuestros municipios no recurren al financiamiento externo en términos óptimos (Pérez 2006), se limitan a los proporcionados por los gobiernos estatal y federal creando un carácter de dependencia financiera de terceros, más no de apalancamiento financiero (Villa, 2009). Como respuesta a la interrogante antes planteada se elabora la siguiente hipótesis de acuerdo a autores como: *Beremandi (2007)*, *Rabell,(2012)*, *Pérez (2006)*, *Diaz-Cayeros (2004)* y *Lucca (2002)*.

La política fiscal utilizada en materia de ingreso y gasto público en los ayuntamientos del Estado de Sinaloa restringe la obtención de recursos oportunos, lo que impacta negativamente en la situación financiera y administrativa del municipio de Culiacán en el período 2010-2016.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA POLÍTICA FISCAL

Introducción

En este Capítulo de la investigación se presenta el marco teórico y conceptual en el estudio de las políticas fiscales en materia de presupuesto a los municipios del Estado de Sinaloa. Podemos decir que el complejo estudio de las políticas fiscales amerita realmente su análisis, iniciando con los antecedentes investigativos, los cuales son abordados en estudios realizados por investigadores de gran prestigio que nos permiten definir los principales conceptos del tema central a investigar. Dichas aportaciones son con base en casos reales y concretos que en su momento fueron estudiados, utilizando rigor metodológico.

En la primera parte del capítulo son analizados algunos conceptos básicos sobre la teoría del federalismo fiscal, así como la descentralización fiscal y la Hacienda Pública ya que el estudio es referente a los municipios del Estado de Sinaloa. Posteriormente es llevado a cabo un estudio sobre las políticas en materia de ingreso y gasto público, de la hacienda pública, su historia y de la política fiscal presupuestaria en México. Esto, con la finalidad de ubicarnos en la situación actual en la que se encuentran los municipios del país.

Posteriormente analizamos a la aplicación de las políticas fiscales, sus antecedentes históricos, así como los antecedentes investigativos en el estudio de las políticas presupuestarias. Posteriormente las ventajas, desventajas, su objetivo, la importancia, así como las fases y el diseño de implementación de una política presupuestaria exitosa.

También son presentados los hallazgos y conceptos de las políticas fiscales para posteriormente realizar un estudio referente a su interpretación jurídica fiscal. Este tema llama la atención porque para aplicar una política fiscal exitosa se requiere la correcta interpretación jurídica, para ello son analizadas diversas escuelas de interpretación, tipos, fuentes, métodos y técnicas, así como la interpretación conforme a la legislación mexicana.

Por último, son analizadas las implicaciones y riesgos que los municipios sinaloenses pueden incurrir en el hecho de no sustentar legalmente la aplicación de alguna política fiscal como herramienta presupuestaria. Es analizado un tema referente a la deuda pública estatal y municipal, temas que son importantes, ya que el municipio sinaloense en caso de incurrir en algunos de los supuestos señalados en los ordenamientos vigentes, tales el desequilibrio presupuestal, la falta de transparencia y medición al desempeño, entre otros, traen consigo un verdadero problema.

2.1 Federalismo. Teorías del federalismo fiscal

El Estado federal es el resultado de un progresivo desarrollo histórico y político ligado al lugar y al tiempo en que la idea federal se cristaliza. Para Altamirano y Ríos (2015) la experiencia histórica de los países que se circunscriben dentro del proceso de federalismo ha conducido a que el estudio y tratamiento de esta categoría tenga diferentes acepciones y su aplicación se diversifique en el espectro de las disciplinas que componen las ciencias sociales. Por su parte, Elazar (1990) detalla que el proceso de federalización tiene sus orígenes en los consorcios, uniones o ligas, en las cuales una vez que convivan las unidades territoriales tienda a fortalecerse y a ceder su soberanía a un poder central que defiende y los coordina en la obtención de objetivos afines. Al respecto, Hernández (2008) parte de una definición etimológica, que proviene del latín *foedus* que significa

unión, alianza, pacto, acuerdo. Molero (2002) lo señala como el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre los distintos niveles de la administración pública, tanto entre las situadas a un mismo nivel, como entre las situadas a distintos niveles.

En ese orden, Chávez (2009) lo señala, como una forma de gobierno en el mundo y este concepto parte de este hecho porque gran parte de los países desarrollados y en desarrollo, lo han adoptado, su característica principal consiste en la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran respetando su independencia y buscando su coordinación. El federalismo da por sentado un régimen constitucional, en el cual se deberán establecer de manera clara todas las facultades y obligaciones que tendrá cada uno de los actores que integran o conforman la federación.

Desde la perspectiva de Nicolás y Suárez (2009) el federalismo, se deriva de conceptos normativos que proceden de las leyes constitucionales (Constitución Federal), y hace alusión a un sistema múltiple de Gobierno, generalmente dividido en tres niveles de poder (Central o Federal, Regional o Estatal, y Local o Municipal), su objetivo principal es mantener la unión y la no centralización que se consolida a lo largo del tiempo. En este sentido, a través de la Constitución se deberán establecer las instituciones representativas, la división efectiva de poderes, la concurrencia y colaboración de los diferentes órdenes de gobierno con los actores sociales, políticos y privados en áreas específicas. (Hernández, 2008)

Por su parte García (2012) menciona que las características más sobresalientes del federalismo son:

- a) Un territorio propio formado como una unidad;
- b) Una población con derechos y obligaciones en la relación con la entidad local, la cual a su vez tiene derechos y obligaciones con la federación;
- c) Una sola soberanía; un gobierno en los tres niveles, federal, estatal y municipal con facultades delimitadas por la constitución;
- d) La personalidad de la federación es única;
- e) El Estado miembro de la federación goza de autonomía constitucional local y participan en la reforma de la Constitución general;
- i) Los Estados deben contar con los recursos económicos propios para satisfacer necesidades; El Estado federal posee dos tipos de normas, las que rigen todo el territorio que las crea el congreso de la unión y las que rigen a los estados miembros y las crean ellos mismo en sus congresos locales;
- j) La base de la división territorial de los Estados miembros de la federación las constituyen los municipios.

En virtud de lo anterior, se puede encontrar diferentes modelos de federalismo que están o han sido aplicados en el mundo, los cuales se encuentran agrupados en la tabla 2.1.

Tabla 2.1
Modelos de federalismo en el mundo

Modelos	Definición
Federalismo dual	Se caracteriza por la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado central y los Estados particulares, debilitando el vínculo de consenso y colaboración, entre ambos.
Federalismo cooperativo	Es un modelo de interacción estratégica entre los gobiernos federal y estatal, proporciona los mecanismos para conseguir objetivos a través de medios conjuntos, que de otra forma ninguno de los órdenes de gobierno podrían lograr de forma separada
Federalismo fiscal	Es el arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.
Federalismo Competitivo	Se refiere a las ideas de competencia de mercado dentro de las áreas de gobierno. Establece que la competencia política no es algo que los políticos escogen o quieren.
Federalismo económico	Es la intervención del Estado como conductor de los procesos económicos y como orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas.
Federalismo hacendario	Para Oates (1977) es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos de la sociedad.
Federalismo social	Es un tratado sobre la unión de comunidades autogobernadas a través de diferentes niveles de federaciones y confederaciones locales, comarcales, regionales o nacionales. El poder político se distribuye y fluye de lo particular hacia lo general.
Federalismo político.	Promueve que el poder se distribuya entre el gobierno central y el resto de los estados o provincias asociados al mismo, si pertenecen a él.

Fuente: Elaboración propia con datos de (Hernández, 2008).

En la tabla 2.1 se muestran los diferentes modelos federales, los cuales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo, como por ejemplo: la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y, por tanto, mayor equidad; una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; una mayor transparencia y responsabilidad; una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales. (Cabrero, 2004)

En el federalismo, la mayoría de las estructuras administrativas o de gobierno se caracterizan por la existencia de más de un nivel administrativo. Es decir, tienen una administración central que gobierna todo el país, una estatal que gobierna zonas geográficas más pequeñas y municipios que gobiernan zonas geográficas aún más pequeñas (Suelt, 2010). Algunos autores como: Musgrave

(1959) y Oates (1999) coinciden en que las funciones de las estructuras administrativas se pueden dividir en tres partes:

- a) Estabilización: hace referencia a las políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias diseñadas para estabilizar la economía.
- a) Asignación: representa la provisión de bienes públicos que el sector privado no produce de forma eficiente.
- b) Distribución: describe la alteración de la distribución de la renta dictada por el mercado privado.

En ese orden, Oates (1972) afirma que las funciones de estabilización y distribución las debería realizar la administración central, porque tiene el control de la política monetaria y fiscal. En lo referente a los niveles estatales y locales, estos deben intervenir en la función de asignación dado que solo cuentan con la política fiscal. Muchas de estas primeras ideas, todavía son válidas, aunque algunas de ellas se hayan modificado. Actualmente, un sistema de administración federal en que las responsabilidades de impuestos y de gastos son compartidos por distintos niveles de la administración puede suministrar un marco eficiente y equitativo de administración y gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la mayoría de las estructuras administrativas o de gobierno se caracterizan por la existencia de más de un nivel administrativo. El hecho de que distintas unidades de gobierno participen en la administración de las diferentes jurisdicciones provoca dudas sobre cuál es el nivel más adecuado a la hora de aplicar las distintas políticas impositivas y de gastos emprendidas por el sector público. Sin embargo existe en la actualidad algo más de una veintena de países cuya organización política y fiscal descansa sobre una estructura de tipo federal, las cuales representan alrededor del 40% de la población mundial. De ahí, que para Álvarez y Molero (2011) no debe olvidarse que otros países han llevado a cabo o están en procesos de descentralización fiscal que les otorgarán, de facto, cierto carácter federal, dado que los sistemas federales tienen, desde el punto de vista económico, ventajas y desventajas frente a sistemas más unitarios o menos descentralizados

Por otro lado, *la teoría del federalismo fiscal*, está basada en los modelos de Tiebout (1956) quien muestra que los gobiernos locales pueden satisfacer las necesidades de bienes públicos de un modo más eficiente que el gobierno federal. Por su parte, Oates (1972) señala que la descentralización conduce a asignaciones eficientes de bienes públicos, es ahí, cuando se permiten políticas diferenciadas para jurisdicciones desiguales. Por su parte (Ruiz y García, 2014) señalan que esta teoría no considera:

- a) la existencia de intereses particulares de los funcionarios públicos electos, y
- b) la potencial inestabilidad del sistema federal a causa de problemas de riesgo moral.

En ese sentido, la teoría del federalismo fiscal, no explica situaciones donde la descentralización de los recursos es ineficiente; sobre todo cuando los niveles de gobierno, están facultados para tomar decisiones cuyos efectos pueden inducir externalidades negativas.

Para algunos autores como Musgrave, (1959 y Oates (1999) la organización federal de un Estado responderá a la forma en que el principio federal se configura de acuerdo a circunstancias

históricas, políticas y sociales determinadas de cada Estado. De ahí que, la denominada teoría del federalismo fiscal, como campo o rama de la Hacienda Pública, plantea el análisis de las interrelaciones que surgen, en un determinado país y en el proceso de ingreso y gasto público, entre los distintos niveles de la administración pública como lo son: el central, el regional, estatal o intermedio, y el local.

De acuerdo a lo anterior, la descentralización del sector público puede implicar una gestión más eficiente de los servicios en la medida en que el gobierno municipal, por su mayor proximidad al ciudadano, tengan más y mejor información acerca de las necesidades y preferencias de éste, permitiéndoles adecuar en mayor medida la prestación de los servicios públicos a las particulares necesidades de su territorio, pero para que estas mejoras de bienestar tengan lugar, es imprescindible que los gobiernos que tienen competencias de gasto tengan, además, cierta responsabilidad sobre los ingresos y la obtención del mismo.

A partir de la década de los 80, estas normas o prácticas del federalismo fiscal se vieron matizadas y ampliadas con ideas procedentes de otras líneas teóricas y de investigación. Por un lado, la influencia de la escuela de la Public Choice, que enfoca su atención en los incentivos personales y el comportamiento de los políticos y demás personas que componen los organismos públicos. Para Weingast (2014) esta etapa está centrada en cómo deben diseñarse los sistemas de descentralización y transferencias con base en criterios económicos de equidad y eficiencia. Por el otro lado, encontramos a el denominado federalismo fiscal de segunda generación, mucho más centrado en las cuestiones de financiación, endeudamiento y gestión presupuestaria de los gobiernos subcentrales, todas ellas asociadas con problemas de indisciplina fiscal y falta de coordinación no contemplados en la teoría más clásica del federalismo, donde se asume que los gobiernos descentralizados tienen habilidades limitadas para manejar las relaciones intergubernamentales.

Por su parte, Álvarez y Molero (2011) señalan que, el federalismo fiscal no ofrece una justificación definitiva favorable o desfavorable a la descentralización, sino a una serie de criterios técnicos que, en todo caso, deben combinarse con el análisis de factores políticos e institucionales. Al respecto, Oates (1999) indica que los preceptos de su teoría de la descentralización deben tomarse más bien como directrices y no como principios firmes. En opinión de Bonet y Rueda (2012) reconocen los beneficios de otorgar autonomía a los gobiernos subnacionales para decidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos. Estos beneficios pueden agruparse en cuatro categorías como son: asignación eficiente, autonomía y predictibilidad presupuestal, rendición de cuentas y atención a preferencias de la comunidad, en las cuales se reconoce la conveniencia de que las decisiones de financiamiento y de gasto estén cerca de las comunidades locales en cuanto sea factible.

Por otro lado, hay que resaltar que el federalismo fiscal en la práctica no puede aplicarse como algo estático, sino más bien dinámico y variable en cada país. De hecho, la distribución de las capacidades de gasto y de ingreso entre los distintos niveles de gobierno en los diferentes países se ha visto, en la mayoría de las ocasiones, influenciada inicialmente por intereses político-electorales, más que por argumentos económicos.

Hablar de federalismo fiscal es hablar de procesos descentralizadores en la doble vertiente del gasto y del ingreso, es decir, para hablar de nación federal es necesario, que exista cierta responsabilidad

e independencia para niveles inferiores al central, con aval constitucional (Alvarez y Molero, 2011). La figura 2.1 muestra los países federalistas en el mundo y aquellos que no cuentan con ese sistema.

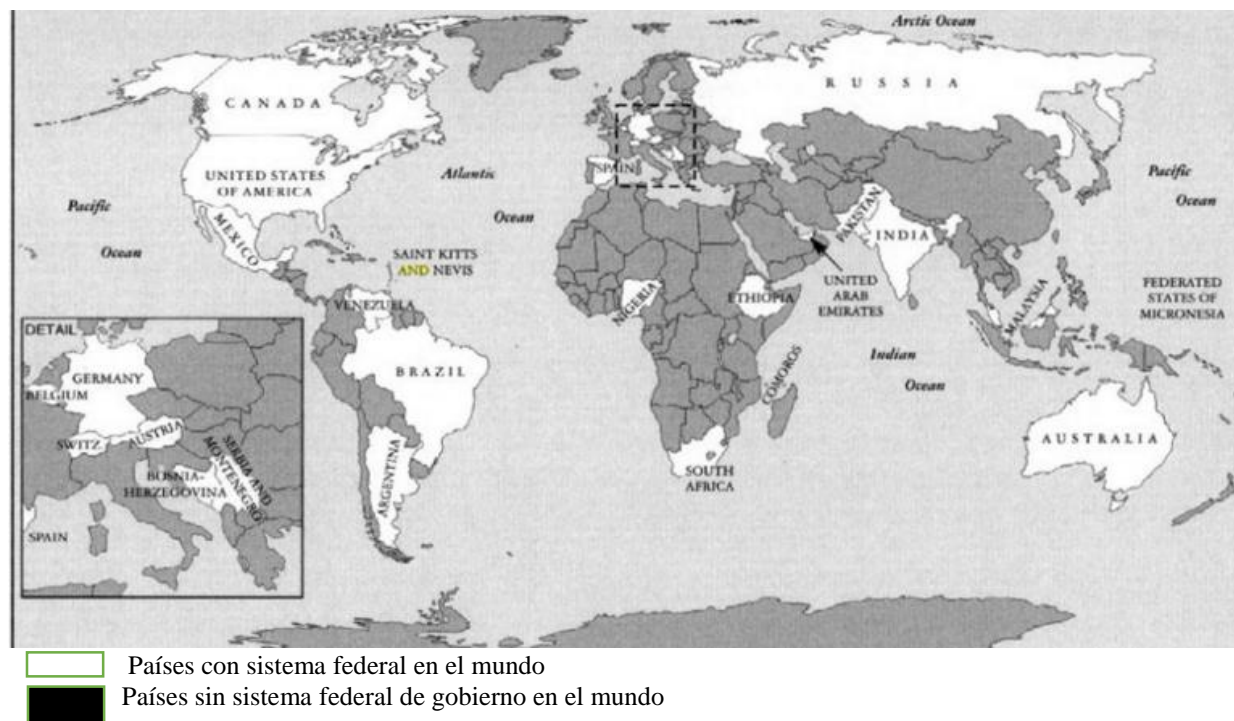


Figura 2.1 Países federalistas en el mundo

Fuente: Griffiths, A. *Handbook of Federal Countries*, 2005. McGill-Queen's Press-MQUP.

En la figura 2.1, se observa que solo 24 países en el mundo tienen una forma de gobierno federal, entre los que encontramos: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, República Federal e Islámica, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Islas de St. Kitts y Nevis, Sudafrica, Suiza y Venezuela. También existen dos países que están en transición al federalismo (Irak y Sudán) y por último Sri Lanka, que está considerando adoptar un sistema federal.

Por otro lado, Stepan (2001) elaboró una tipología de Estados federales, basadas en el origen de los modelos territoriales, construyendo tres tipos de modelos federales ideales. El primero es la federación, su propósito es la unión de las partes, las decisiones ante amenazas externas de soberanías son en grupo y crean una federación, Estados Unidos y Suiza son ejemplos de este modelo. El segundo tipo es el holding together; surge de modelos unitarios y donde el proceso de federación se origina para mantener un Estado como unidad política de un régimen democrático, su principal característica es que el poder es devuelto a los Estados; en este tipo se incluyen los casos de India, Bélgica y España. El tercer tipo es el putting together donde encontramos la formación no voluntaria y democrática de una federación.

Díaz, (2002) nos señala, que las fortalezas de los sistemas federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala, en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales.

De acuerdo a lo anterior, un sistema de administración federal, donde las responsabilidades de gastos e impuestos son compartidas por distintos niveles de la administración puede suministrar un marco eficiente y equitativo de administración y gobierno.

2.1.1 Federalismo en Estados Unidos

La descripción clásica del federalismo norteamericano apareció por primera vez en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dotar al país de un gobierno nacional. Al respecto, Cabrero (2005) menciona que la idea federal, como sistema político, se convirtió en una alternativa real en los primeros años de la vida independiente de las trece ex colonias británicas de América del Norte. Esas colonias formarían después lo que conocemos como los Estados Unidos de América. Peñuelas (2014) lo señala como parte esencial del pacto constitucional alcanzado por la Convención de Filadelfia en 1787, dando origen a la nación americana, considerada como el Estado federal con más antigüedad en el mundo.

El objetivo que motivó el proceso constitucional fue, establecer una unión más perfecta entre los diferentes Estados, capaces de solventar y controlar algunos problemas como la protección contra amenazas militares exteriores y la unidad de mercado que no podían ser resueltos a nivel estatal ni por la confederación y que a su vez respetase los derechos y libertades de los ciudadanos. Es decir, un sistema en que la soberanía popular controlase realmente la soberanía gubernamental. Posteriormente (Gordon, 2000) menciona como, el juez Kennedy consideraba al federalismo como la contribución original de los constituyentes a la ciencia política y a la teoría política, definiendo la idea moderna de gobierno federal. Al respecto Kramer (1994) adiciona que es un modelo para resolver conflictos extranjeros.

Por otro lado, los delegados de los diferentes Estados establecieron en el art. 1, sección 8.^a los poderes legislativos que debían corresponder al Gobierno Federal. Esta es la sección más importante de la Constitución, ya que describe, en gran medida, el campo dentro del cual el Congreso puede ejercer su poder legislativo, que es, a la vez, donde el presidente y los tribunales nacionales se encuentran limitados. Al afirmar la existencia de poderes que recaen únicamente en la esfera del gobierno federal o en los gobiernos estatales, se genera la existencia de ámbitos de actuación separada para estos tipos de Gobiernos, a lo que se le llamo doctrina del federalismo dual.

Suelt (2010) señala que el federalismo dual, describió las relaciones del gobierno federal y los estados durante los primeros cien años de la constitución de los Estados Unidos, como concepto

clásico del federalismo americano. Su característica principal era que el gobierno nacional y los estados funcionaban en el mismo territorio en el que existe una división de las funciones gubernamentales. Los cambios políticos y administrativos producidos a finales de 1930, constataron la transformación de la distribución del poder político y por tanto de las relaciones entre el Gobierno nacional y los estatales, donde el modelo teórico que se había establecido para explicar sus relaciones perdía fuerza dando paso a un nuevo modelo, el federalismo cooperativo, mismo que las relaciones entre el gobierno federal y los estados en la segunda parte del siglo XX, existiendo un sistema inter-relacionado de tareas entre la federación y los estados, para el logro de políticas comunes mediante relaciones de cooperación. Este modelo parte de la premisa que la mayor parte de los problemas gubernamentales no pertenecen a un solo nivel de gobierno, por lo cual se pueden atender de forma eficaz si las relaciones entre los niveles federal, estatal y municipal son de cooperación. Se trata más de relaciones interdependientes que independientes.

Al respecto, Elazar (1990) señala que el federalismo cooperativo asume la división de la estructura de gobierno, acepta un sistema de cooperación que caracteriza las relaciones intergubernamentales en un sistema federal.

El gobierno estadounidense ha evolucionado, ahora prácticamente se encarga de todas las materias, con normas que no sólo afectan a los ciudadanos privados sino también a todas las unidades políticas subnacionales. Las atribuciones soberanas de los Estados, que les otorgaban áreas o materias exclusivas, han desaparecido, generando con ello la centralización del poder en los gobiernos nacionales.

En ese orden, se denomina estado de los Estados Unidos (o estado estadounidense) a cada una de las 50 entidades subnacionales de los Estados Unidos de América que comparte soberanía con el gobierno federal, cuatro estados utilizan el título oficial de Commonwealth en lugar de estado. La Constitución de los Estados Unidos asigna el poder entre los dos niveles del gobierno en términos generales, donde cada estado transfiere ciertos poderes soberanos al gobierno federal. De acuerdo con la Décima Enmienda, todos los poderes no explícitamente transferidos son retenidos por los estados y los ciudadanos. En diversas ocasiones la Constitución estadounidense ha sido enmendada, cambiando la interpretación y aplicación. González (2010)

Por consiguiente, la Oficina de programas de información internacional, señala que los Estados Unidos es una república federal, con 50 estados, consta de tres ramas separadas de gobierno: legislativa, ejecutiva y judicial. Su constitución establece el sistema de frenos y contrapesos para distribuir el poder entre las tres ramas, garantizando que ninguna de las ramas del gobierno ejerza demasiado poder. Otro aspecto, es que cada estado cuenta con su propia constitución y pueden ser gobiernos de ciudades, condados, pueblos, distritos escolares y distritos con propósitos especiales, y rigen cuestiones tales como los recursos naturales o las redes de transporte de la localidad. Por su parte el gobierno federal es responsable de regular el comercio entre los estados, proveer para la defensa nacional, crear moneda, regular la inmigración y naturalización, y celebrar tratados con otros países. Además, el presidente es a la vez jefe de gobierno y jefe de estado, es elegido por separado, puede ser miembro o no del partido político de la mayoría en dicha legislatura. Su gabinete está formado por individuos a quienes la constitución prohíbe que, al mismo tiempo, sean miembros del congreso. Además, es ante todo un sistema de dos partidos, propiciado por su sistema de distritos de un solo miembro para la elección de representantes y a diferencia de otros

países, los funcionarios elegidos ejercen sus funciones por un periodo definido antes de aspirar a la reelección.

Por último, los ingresos y los egresos del gobierno estadounidense son mucho más modestos que los de otros países industrializados, medidos como porcentaje del producto interno bruto, porque los servicios y prestaciones sociales como la atención de la salud y las pensiones para la vejez en gran parte corren a cargo del sector privado o el gobierno no los financia en la misma medida, por lo cual no se contabilizan como egresos de éste.

2.1.2 Federalismo en Alemania

Alemania es un Estado federal, su distribución territorial y funciones estatales es entre dos sujetos políticos autónomos, el primero de sus miembros llamados Estados o Länder y el segundo el Estado central o también conocido como Bund. La República Federal de Alemania como Estado Federal fue creada el 23 de mayo de 1949 con la promulgación de la Ley Fundamental o constitución.

Al respecto Miebach (1997) menciona que las estructuras federativas de la República de Weimar habían sido eliminadas en 1933 luego de la toma del poder por parte de los nacionalsocialistas y en su lugar había sido creado en 1933 un Estado totalitario y unitario. Todo esto nos llevará a entender, que cuando en un Estado federal la posición de la Federación se fortalece substancialmente a costa de los Estados miembros se habla de unitarismo.

Por lo anterior a Alemania se le considera un Estado federal unitario, especialmente en lo que respecta a la legislación (Krings, 2009). Según el art. 20 de la Ley Fundamental, Alemania es un Estado que se basa en los principios fundamentales como son: república, democracia, estado de derecho, estado social y estado federal. Así, mismo está formado por 16 estados, los cuales presentan la característica de no ser provincias sino auténticos estados con cierta soberanía, constitución, gobierno, parlamento, administración y justicia propia (Berger, s.f.), ver Tabla 2.2.

Al respecto, Berger (s.f.) señala que en su fase inicial el federalismo en Alemania estuvo dominada por un federalismo separativo, haciéndose patente en la estricta separación de todas las funciones entre la federación y estados, así como en la tendencia a asignar competencias a los länder antes que al Estado, generándose a principios de los años cincuenta un alejamiento de ese modelo del federalismo separativo y un acercamiento hacia un Estado federal unitario, haciéndose patente en un intenso uso de los poderes legislativos de la federación y en la influencia hacia los Estados.

Krings (2009) permite observar que en el ámbito económico, la introducción de una financiación mixta, que originalmente no estaba prevista, y el sistema de cofinanciación parte de la Federación marcó una ruptura con el sistema separativo, haciendo patente un cambio hacia la centralización y a una presión para una mayor cooperación. Esto se reflejó en el alejamiento del sistema separador original hacia elementos propios de un sistema de ingresos compartidos en el que la recaudación de los impuestos sobre la renta, los impuestos de sociedades y los impuestos sobre el volumen de negocios se devengan conjuntamente federación y estados (tributación compartida).

Tabla 2.2
Evolución del sistema federal en Alemania

Período	Concepto
Segunda mitad del siglo XIX	Se reinstauró el Imperio Alemán, que se estableció como una ampliación de la Federación Alemana del Norte con una estructura federal y bajo el liderazgo de Prusia.
1867	Alemania fue un Estado federal sólo a partir de la «Federación de Alemania del Norte» de 1867 (antes, sobre el papel, en la Constitución de la Iglesia de San Pablo de 1849).
1871	La Constitución del Imperio de Bismarck (1871) del Imperio Alemán no regulaba directamente el carácter federal de Alemania, sino que se limitaba a especificar los poderes del imperio.
1919	La Constitución del Reich alemán, o Constitución de Weimar, sustituyó a la de 1871. Ésta consolidaba el ordenamiento federal estableciendo una separación estricta entre las competencias del Reich y las de sus estados integrantes.
1933	Se aprobó formalmente la Ley Fundamental para la República Federal Alemana (Grundgesetz), que entró en vigor el 23 de mayo de 1949 con el apoyo de los aliados.
1949	la Ley Fundamental ha instituido el federalismo de modo duradero
1952	La Constitución de 1952 de la RDA abolió los Länder situados en la zona de ocupación soviética y los sustituyó por 14 distritos más pequeños de carácter puramente administrativo.
1989	Caída del muro
1990	Encontramos la unificación alemana, impulsada por los nuevos cinco Länder de la Federación, que han creado constituciones vigorosas y también viven de ello.
1994	Da inicio la reforma del federalismo, donde el Bund se plantea la necesidad de dar algunos pasos en lo referente al cambio.
2003	Los días 16 y 17 de octubre de 2003, a través de un acuerdo conjunto del Bundestag y el Bundesrat, se dio luz verde a la reforma.
2004	Mediados de diciembre se celebran once reuniones plenarias, algunas de ellas de carácter público.
2005	Se anuncia el acuerdo final sobre el paquete de reformas el 14 de diciembre de 2005 mediante una declaración conjunta de la Canciller y de los Jefes de Gobierno de los Länder

Fuente: Elaboración propia a partir de Krings (2009).

En la tabla 2.2, se muestra la evolución del federalismo en Alemania Partiendo de la segunda mitad del siglo XIX hasta 2005 donde encontramos el anuncio del paquete de reformas del federalismo.

Por otro lado, derivado de las consecuencias negativas del federalismo cooperativo, en los años ochenta crecieron las demandas a favor de la refederalización del Estado federal, argumentando como puntos débiles la falta de eficiencia, una burocracia excesiva, el limitado margen para diseñar políticas, el acuerdo sobre el mínimo común denominador y las deficiencias en materia de

transparencia y control. En el proceso de integración en la República Federal de los nuevos länder que hasta entonces habían formado parte de la RDA, surgió un concepto específico que se describió como federalismo solidario. Pero, al mismo tiempo, el Tratado de Unificación recomendaba que el ordenamiento federal debía revisarse a la luz de la Declaración de Principios Fundamentales (Eckpunkte-Papier) para el fortalecimiento del federalismo en Alemania y Europa, elaborado por los primeros ministros de los länder en 1990. Basándose en ese documento, en octubre de 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional para volver a fortalecer los derechos de los länder y de sus parlamentos. Aunque esta reforma no consiguió satisfacer las recomendaciones hechas en el documento de directrices, sí tuvo cierto impacto. (Krings, 2009)

El sistema federal alemán debe evolucionar hacia un federalismo dinámico, competitivo y creativo, donde se incluyan las normas constitucionales que rigen las finanzas públicas, para evitar una solidaridad mal entendida. De ahí, que los Estados tienen la responsabilidad de poner en orden sus propios presupuestos, no confiar en recibir pagos externos. Dado que el desequilibrio en el sistema financiero no se resolverá en tanto que algunos Estados sean viables en términos estructurales. No obstante, no se pueden dictar fusiones territoriales desde arriba, sino que se debe partir de una comprensión clara de la situación desde dentro de los propios länder, incluso los estados pequeños pueden ser competitivos si se les da margen de acción suficiente.

En resumen el sistema funciona como sigue: en la mayoría de los ámbitos la competencia legislativa recae en la Federación ("legislación unitaria"). La ejecución de las leyes y la administración son básicamente competencia de los Estados Federados (administración federal). Al respecto Miebach (1997) menciona que en la administración de justicia existe una estrecha imbricación entre la Federación y los Estados Federados. Las cargas financieras se distribuyen entre la Federación y los Estados Federados con arreglo a un sistema muy complejo.

2.1.3 Federalismo en España

La fundamentación ideológica del primer federalismo en España la encontramos en la obra de Pí y Margall, considerado un punto clave en la historia del proceso de instauración del régimen liberal, ya que muestra las diferencias producidas en torno al modelo de estado que debía reemplazar al absolutismo y, en definitiva, al proyecto nacional español. De ahí, que en 1808 se forman las Juntas, las cuales constituyeron una especie de federación que dio lugar a una Junta Central, donde la mayoría de los territorios de la monarquía adquirieron una relevancia y una presencia política simbólica que no tenían. (Tubert, 2010)

El mismo autor, nos permite observar que se generó un peligro federalizante que, unido a la amenaza existente de despotismo monárquico, llevó a los redactores de la Constitución de 1812 a imponer una concepción de la nación española como depósito único de la soberanía y del Estado como gobierno unitario y administración uniforme. La ley de junio de 1823 establecía, en la misma línea, que los municipios se ocuparían de tareas como la limpieza de calles y plazas, la caridad y beneficencia, el cuidado de hospitales, cárceles, etc., y las diputaciones solo intervenían en la vida local para repartir las contribuciones y aprobar el presupuesto municipal.

En ese orden, Gabriel (2001) señala que la primera ideología federal la encontramos en el proyecto de constitución federal de la primera república en 1873, donde el federalismo vino a recoger de

forma entrecruzada y compleja diversas tradiciones generando la oposición, recelos y defensas ante la progresiva amenaza y realidad de los avances de la presencia del Estado en la vida política y social más cotidiana. Él nos permite observar que en general, el federalismo fue incapaz de generar dinámicas regionales potentes, ni como partido ni como movimiento, presentándose en práctica desarticulado sin una capacidad de incidencia del tejido social popular y trabajador, carente de dirección global incapaz de generar ningún tipo de dinámica política regional.

Por otro lado, la organización del estado Español es federal, caracterizado por una asimetría y compuesto por entidades políticas heterogéneas con poderes y competencias distintas unas de otras que incorpora diversos grados de pluralidad etnoterritorial interna, incluyendo naciones minoritarias sin estado y regiones. Al respecto, Pérez (2014) nos señala, que es el único Estado de Europa con cuatro lenguas literarias propias y originadas en su territorio: castellano, catalán, gallego y vasco, haciendo necesario que se haga una distinción entre nación política y nación cultural. En la actualidad, una serie de acontecimientos económicos han desembocado en una crisis del modelo de organización territorial que, según la mayoría de los agentes que de él participan, tiene su origen en la restauración borbónica y Constitución de 1978.

Al respecto, Lago (2004) comenta que el conflicto entre el centro y la periferia ha sido un tema recurrente en la política española. Este conflicto está basado en una diversidad de identidades regionales, construidas a partir de peculiaridades culturales, étnicas y lingüísticas, así como en un desigual desarrollo económico y social. La lucha por la descentralización política surgió de los territorios con un sentimiento regionalista/nacionalista más desarrollado, es decir, Cataluña y el País Vasco, y en menor medida Galicia, dado que la constitución española de 1978 creó un nuevo nivel de gobierno donde las comunidades autónomas con el paso de los años, han ido gestionando un importante volumen del gasto donde se incluyen algunos de los servicios que más afectan al bienestar de los ciudadanos, como la sanidad, la educación y los servicios sociales y de los ingresos públicos.

De acuerdo a la constitución española, la forma política del Estado Español es la monarquía constitucional hereditaria con un régimen de democracia parlamentaria, los poderes están divididos en legislativo, ejecutivo y judicial. Según la Constitución Española, el rey es el Jefe del Estado y capitán general de los tres ejércitos, algunas de las funciones que se le otorgan son: proponer el candidato a presidente del gobierno y nombrarlo, una vez que ha obtenido la confianza de las cortes, nombrar a los restantes miembros del gobierno propuestos por el presidente y sancionar las leyes aprobadas en las cortes. En el Poder Legislativo recaen las llamadas Cortes Generales o Parlamento Español, compuestas a su vez por el Congreso de los Diputados y el Senado. Sus miembros son elegidos cada cuatro años mediante sufragio universal.

Las Cortes tienen como función la aprobación de los presupuestos del Estado, supervisan la acción del gobierno y eligen al presidente del gobierno, cada cuatro años, una vez celebrado las elecciones generales. La función legislativa la comparten las Cortes Generales con los parlamentos de las comunidades autónoma. Por otro lado, el Poder Ejecutivo de la nación lo ejerce el presidente del gobierno, quien es elegido por un período de cuatro años y es asistido por un consejo de ministros. Algunas de las funciones que realiza son: dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, y la defensa del Estado. Por otro lado, el poder judicial se administra, en nombre del rey por jueces y magistrados, donde el consejo general del poder judicial es el órgano de gobierno del poder judicial y el tribunal superior de justicia es el cuerpo jurídico más alto del Estado.

Administrativamente España, está organizada en municipios, provincias, diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades Autónomas. Cada comunidad autónoma está formada por una o varias provincias, existiendo un total de 50 provincias compuestas a su vez por un número variable de municipios, actualmente con más de 8 mil municipios.

2.2 Federalismo fiscal mexicano

México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación donde el tema del federalismo tiene una amplia tradición y está vinculado con los principales acontecimientos políticos y sociales que fueron determinantes en la conformación del sistema federal que tenemos en la actualidad. Al respecto (Díaz, 2002) señala, que el pensamiento federalista mexicano tiene su origen en las ideas plasmadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Para (Mandujano, 2010) es hasta el 4 de enero de 1824 cuando el Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, donde establece el régimen de gobierno republicano, representativo, popular y federal, enumerando los estados que la conformarían como independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior.

Al respecto, Ramírez (2011) señala que la necesidad de establecer claramente las atribuciones de los gobiernos en materia fiscal llevó a la realización en 1925, de la primera Convención Nacional Fiscal (CNF), la cual no tuvo mucho éxito pero pretendía delimitar los campos de imposición entre niveles de gobierno. Mandujano (2010) señala que, durante 1824-1857 el federalismo se caracterizó por tener poderes de escasa competencia y reducida capacidad de ejercicio, debido al bajo control político y económico del gobierno central respecto de algunos estados.

La siguiente fase del federalismo inicia con el proyecto constitucional de 1857, que acoge el régimen federal al suscribir la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta además, por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, quedando proscrita toda tendencia centralista en la historia política del país. Así el Federalismo Fiscal tomó gran relevancia en relación a los ingresos en la década de los 80's con la instrumentación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde se establecía a cargo del gobierno federal la administración de los impuestos de base amplia (Rabell, 2010).

Para algunos autores como, Stiglitz (1986) y Musgrave (1992) el federalismo fiscal, es considerado como el reparto de responsabilidades económicas entre la administración central, regional y local, está basado en los modelos de Tiebout (1956) y Oates (1972), los cuales son representativos de la literatura de los modelos de la primera generación. Al respecto (Díaz, 2002) señala que su objetivo fundamental es, establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación y coinciden en que la distribución de facultades y responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno pretendan eficientar la provisión de los servicios o bienes públicos. Es decir, la provisión de los bienes públicos deberá estar a cargo del orden de gobierno que permita satisfacer las necesidades públicas, redistribuir la renta nacional y contribuir a la estabilización económica.

Desde la perspectiva de Díaz-Cayeros (2006) el federalismo fiscal mexicano se encuentra entre los más centralizados del mundo, en promedio los ingresos de los gobiernos subnacionales representan el 30% del ingreso total del gobierno en los sistemas federales del mundo. Por su parte (Ávila &

Hinojosa, 2011) mencionan que es un complejo sistema de relaciones intergubernamentales caracterizado por la asignación de responsabilidades de gasto e ingreso entre los distintos órdenes de gobierno, cuenta con un conjunto de transferencias condicionadas e incondicionadas para compensar los déficits financieros de las unidades subnacionales.

De este modo, el federalismo fiscal señala dos principios (García, 2012) que pueden guiar esta tarea:

- a) Argumenta que la asignación de la responsabilidad en materia de gasto debe darse antes que la correspondiente a la tributación; debido a que la asignación de la carga impositiva se hace en función de los gastos que se requieren en los diferentes niveles de gobierno, por lo que no pueden determinarse antes.
- b) Hace referencia al principio de subsidiariedad donde la tributación, gastos y otras funciones regulatorias corresponden a los gobiernos locales, a menos que se demuestre la conveniencia de que sea asignado al gobierno central.

En ese orden, para Chávez (2009) la organización federal de un país prevé la existencia de más de un nivel de gobierno y consecuentemente, algún orden que los articule de alguna forma, es decir una organización es considerada como una faceta del federalismo de la cual debemos partir. Al respecto, Díaz (2002) complementa que el aspecto legal del federalismo lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que señala, que en el federalismo fiscal existen y coexisten varios gobiernos y no existe una rivalidad o competencia por el poder, ya que establece diferentes ámbitos o instancias de poder permitiendo integrar las diversas partes con el todo en perfecta armonía y jerarquía.

Por otro lado, la teoría sobre descentralización fiscal, es amplia pero existen un conjunto de argumentos o postulados comunes que hacen las veces de soporte o pilares de dicha teoría. Musgrave (1992) por un lado analiza las tres funciones básicas de la política pública de acuerdo con las fallas que presenta el mercado en la provisión de algunos servicios y en la redistribución de la renta. De ahí, que algunos de los teoremas clásicos de la descentralización, en los cuales destacan dos importantes premisas.

La primera el teorema de Charles Tiebout, conocido como votar con los pies, destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación.

La segunda, el teorema de la descentralización de Oates, se basa en dos suposiciones principalmente:

- a) La primera, asume que son determinadas salidas de bienes públicos las que buscan maximizar la benevolencia de los ciudadanos de la jurisdicción correspondiente.
- b) La segunda, considera que el suministro centralizado resulta en el mismo nivel de salidas públicas en todas las jurisdicciones.

Al respecto, ha habido algunas reexaminaciones del mismo, donde cuestionan algunas de las premisas, gran parte de la literatura moderna en economía pública, incluyendo el nuevo trabajo sobre la teoría del federalismo fiscal han rechazado explícitamente la primera suposición aduciendo que presume comprensión y tolerancia en el comportamiento de los agentes públicos. Cabe destacar, que para (Oates , 2008) esta literatura parece más realista en un escenario que considera maximizar la utilidad de las entidades con sus propias funciones objetivas, que operan dentro de una constelación de incentivos y restricciones, que depende de la política fiscal existente y de las instituciones públicas oficiales.

De acuerdo a lo anterior, la primera suposición en el teorema, no requiere de beneficios por parte de los agentes públicos, sólo eficiencia en los resultados. En lo referente a la segunda suposición, el suministro centralizado de bienes públicos locales implica un nivel uniforme de salida a través de todas las jurisdicciones. Esto hace la prueba del teorema fácil y transparente. Efectivamente limita el resultado centralizado y descarta la eficiente diversificación de salidas locales orientadas a las preferencias locales y sus costos.

2.2.1 Sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF)

El federalismo parte de un pacto o compromiso entre las diferentes unidades territoriales independientes y autónomas para hacer frente a una imposición de un imperio o un Estado centralista-autoritario, que le permita tomar decisiones que coadyuven en el fortalecimiento de cada una de ellas en un mismo espacio territorial denominado Estado. Para, Santiago (2008) las necesidades para su construcción responden:

- a) hacer posible la organización política nacional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de supra y subordinación entre las partes componentes;
- b) responde independientemente de la amplitud estatal a la integración de unidades autónomas en una unidad superior;
- c) responde a un principio de organización estatal que tiene como objeto la máxima autonomía de unidades componente

Las causas anteriores y las necesidades generadas en la dinámica política de los diferentes Estados nacionales nos han conducido a que no exista una estructura de tipo federal equilibrada entre las naciones.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene su origen en las leyes de Coordinación Fiscal (1978) del Impuesto al Valor Agregado (1978) y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (1980) bajo el principio de evitar la múltiple tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno (Ver tabla 2.3), con él los Estados renuncian a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, pero a cambio reciben participación federal que incluyan ingresos tributarios derivados de derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo (Chávez, 2009). Su esencia consiste en que la federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, su objetivo principal es el de armonizar el sistema

tributario y distribuir a los Estados miembros una proporción de la recaudación fiscal, estableciendo convenios de adhesión entre la federación y los Estados.

Tabla 2.3

Antecedentes y características del sistema de coordinación fiscal en México.

Periodo	Concepto
1917	En materia fiscal, la constitución general de la república, recoge la herencia de su predecesora de 1857 al establecer, en lo general la concurrencia de facultades entre la federación y las entidades federativas para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos.
1925	Se celebra la primera convención nacional fiscal, misma que es citada como antecedente de la reforma constitucional de 1943, la cual recomendaba un reparto provisional de facultades entre la federación y las entidades federativas.
1933	Se celebra la segunda convención nacional fiscal, en la cual se amplió la idea de la participación de los dos órdenes gubernamentales en el impuesto único.
1947	Se celebra la tercera convención nacional fiscal, convocada por el entonces secretario de la SHCP, licenciado Ramón Beteta.
1953	Surge el ordenamiento de la ley de que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, misma que entra en vigor en 1954.
1948-1970	Sólo 15 estados habían optado por suscribir convenios con la SHCP en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
1973	Se da un paso definitivo al modificar la regla para distribuir el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, estableciendo una tasa del 4% para todo el país, del cual el 55% correspondería para la federación y el 45% para el estado, adicionalmente un 4% de la parte federal se canalizaría a la entidad para cubrir gastos de administración.
1977	La SHCP suscribe convenios con los estados sobre compensación de fondos, estableciendo mecanismos para disponer de forma oportuna y recíproca de los recursos que les correspondiesen.
1978	Se celebran los convenios de adición fiscal entre la SHCP y los estados, el cual se contempla en el sistema nacional de coordinación fiscal que opera actualmente. Se introduce el impuesto al valor agregado (IVA) mismo que entró en vigencia en 1980.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de (Núñez 2010).

La tabla 2.3 muestra los antecedentes del sistema de coordinación fiscal, el cual data desde 1857, dado que hay indicios de que la federación y los estados ya concurrían para imponer el cobro de contribuciones, sin embargo tal atribución se establece legalmente hasta 1917.

En ese sentido, nuestro arreglo constitucional que dio paso al federalismo, en teoría está fundado en un principio de subsidiariedad: donde las autoridades estatales sólo deben hacer lo que los gobiernos municipales no pueden resolver y el gobierno federal interviene sólo cuando el tema claramente rebasa el ámbito estatal.

Al respecto, el Instituto Mexicano para la Competividad (2013), señala que en la práctica, esa estructura piramidal se parece a una telaraña: hay concurrencias y coadyuvancias, aportaciones y subsidios y reglas de operación, acuerdos de colaboración y subrogaciones, operativos federales y operaciones conjuntas y el hecho dominante de que, en lo fundamental, sólo uno cobra, pero todos gastan.

Actualmente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal requiere de la delegación por parte de los municipios de la potestad de cobro de impuestos y aprovechamientos a cambio de otorgar transferencias. Con su entrada en vigor desde 1980, junto con ley de coordinación fiscal, han recibido mayores ingresos por parte de la federación en forma de participaciones federales, incluso por encima de los que ellos mismos recaudan, dando como resultado que gasten sin tener que afrontar la ardua tarea de recaudar ingresos propios.

De acuerdo a lo anterior, en materia de ingresos la federación, al establecer el SNCF se hace cargo de los dos impuestos de base amplia más relevantes como lo son: el Impuestos Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, los cuales le producen al Estado cerca del 9% del producto interno bruto, tomando en cuenta que los ingresos tributarios no van más allá del 12% del PIB (Ramírez, 2011). Para (Sempere y Sobarzo, 1999) también recauda algunos otros, como los ingresos por energía (petróleo y electricidad), comercio exterior, etc. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial que es, con mucho, su principal fuente de ingresos y algunas otras fuentes locales.

En ese orden, el SNCF ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como los municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Con base en el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales a estados y municipios están compuestas por varios rubros, los que se calculan al aplicar los siguientes porcentajes a la Recaudación Federal Participable: Fondo General de Participaciones, 20 %; coordinación en derechos, 1 %; Bases Especiales de Tributación, 0.05 %; Fondo de Fomento Municipal, 1 %, y Reserva de Contingencia, 0.05 %.

Al respecto, Cabrero (2005), menciona que es indudable que el federalismo fiscal mexicano debe introducir las reformas necesarias para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, pero ellos deben desarrollar o consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local; de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local. Por ello es necesario que la descentralización fiscal hacia los estados debe llevarse a cabo a ritmos diferentes, dependiendo de cada entidad federativa para adquiera las funciones y potestades dadas sus capacidades institucionales. En el caso municipal, las diferentes realidades institucionales son todavía más evidentes, no es posible dar el mismo tratamiento al conjunto municipal nacional en lo financiero, por la variedad de municipios existentes en país como son: metropolitanos y urbanos o bien, rurales y pequeños.

De acuerdo a lo anterior, el federalismo actual debe permitir a los diferentes niveles de gobierno hacer frente a sus compromisos de manera autónoma, buscando que sean capaces de generar su propio ingreso, dado que se observa una diferencia entre el sistema centralista en materia fiscal y el autoritarismo político.

2.2.3 La Descentralización en el mundo

Diversos autores y especialistas han coincidido en la conveniencia de que los países lleven adelante políticas de descentralización fiscal, en la medida que su marco constitucional se los permita. Al respecto, el Banco Mundial (1993) ha sostenido que la descentralización fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Por su parte, Rezk (2005, P. 60) la menciona como el fortalecimiento del “grado de responsabilidad o accountability de los gobiernos subnacionales”., porque en la medida en que la población destinataria de los bienes públicos esté más cerca al nivel de gobierno que ejecuta el gasto, tiene una mayor posibilidad de control político de la gestión pública.

Para Cabrero (2004) no sólo debe plantearse en términos económico-financieros, que en algún momento será inevitable cruzar el tema con el análisis de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales, porque los beneficios o problemas que genere la descentralización fiscal dependerán, en buena medida, de estas condiciones gubernamentales locales, por consiguiente, una política de descentralización fiscal exitosa deberá incorporar dos características: diferenciación en el ritmo de su implementación y diferenciación en los instrumentos para su promoción.

Al respecto, De Vivar, Malásquez y Monge (2014), señalan, que las fortalezas del modelo descentralizado se basan en el conocimiento que los gobiernos locales pueden tener respecto a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas localidades, donde los gobiernos descentralizados ajustarán sus diferentes niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, permitiendo una mejor adaptación de la actividad pública a las preferencias de la sociedad, donde el principal argumento a su favor, es el de favorecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, que se refiere a la capacidad para obtener los ingresos que puedan cubrir el gasto público de los gobiernos locales.

En términos generales Álvarez y Molero (2011), comentan que la descentralización se ha convertido en una alternativa política y económica ante las presiones de la globalización y la necesidad de mantener la unidad nacional a la vez que se respeta la pluralidad lingüística, étnica, cultural, religiosa y política. Sin duda, este último elemento ha sido decisivo en el caso de algunos países africanos, en los que la diversidad interna genera graves tensiones que tratan de aliviarse y gestionarse mediante estados menos centralistas. Otro caso, es Canadá que introdujo en su reforma constitucional de 1982 cambios orientados a una mayor descentralización, hacia la que se ha avanzado por distintas razones, entre las que destaca la necesidad de dar cabida al estatus especial de la provincia de Québec.

Otro autor como, Cabrero (2004) señala que algunos gobiernos latinoamericanos han sido más exitosos que otros en sus procesos de descentralización, pero en la mayoría de ellos han significado

rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales. Para, Cetrángolo (2007) los sucesos antes mencionados se generan porque se suelen incluir cuestiones de diferente orden. En primer lugar, no se debe confundir la descentralización de un servicio público con su desconcentración, consistente en la mera delegación de funciones burocráticas que pueda hacer el poder central hacia los gobiernos locales. En segundo término, la descentralización puede ser sólo administrativa y económica, lo cual implica una autonomía relativa de los gobiernos locales; o bien puede adquirir un carácter total y político, si supone una transferencia integral del poder normativo hacia los gobiernos locales.

Por otro lado, el proceso de descentralización se ha reactivado en los comienzos del presente siglo, con las crecientes exigencias de la globalización y con la búsqueda de competitividad, resultando incongruente por los graves desequilibrios de las cuentas públicas en forma de déficit y endeudamiento. Por ello, De Vivar, Malásquez y Monge (2014) manifiestan que uno de los puntos más importantes en la defensa de la descentralización fiscal, es que los gobiernos estatales y municipales hagan un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, porque de lo contrario los argumentos en favor de aumentar su eficiencia económica y de mejorar su gobernación estarían en riesgo. Por tal razón, es importante que los gobiernos locales amplíen su base impositiva en vez de que aumenten las transferencias que obtienen de los órdenes superiores de gobierno.

Otro aspecto, que señalan, Huther y Shah (1998), en un análisis de ochenta países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, es que los niveles de descentralización se correlacionan con la intensidad de la participación ciudadana y la responsabilidad en el sector público. Es decir, la presión por la rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local.

Por su parte el Banco Mundial (1997) destaca que puede mejorar la calidad del sistema de gobierno y lograr una mejor representación de los ciudadanos. La competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces. No obstante, reconoce que se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés.

De acuerdo a lo anterior al descentralización genera procesos complejos, de posibles avances y retrocesos, en los que se requiere también de una capacidad de monitoreo de los efectos asociados a la descentralización y de un diseño oportuno de mecanismos correctivos y de fortalecimiento de las instituciones locales.

2.3 Políticas fiscales utilizadas en materia de presupuesto en México

En México, la forma de obtener y aplicar el ingreso es considerada una política fiscal, la cual es plasmada en el plan nacional de desarrollo y reflejada a su vez en el presupuesto. Por ende, Blondal (2005) en Martner y Bonnefoy (2008) hacen referencia que en los países miembros de la OCDE, los marcos presupuestarios plurianuales son la base de la consolidación fiscal. Estos requieren establecer claramente los objetivos fiscales de mediano plazo, en términos de metas agregadas, como el nivel de ingresos, gastos, déficit/superávit, y deuda pública. Para que estas metas funcionen

operativamente se establecen restricciones presupuestarias para las secretarías y programas por una cierta cantidad de años, generando estabilidad y credibilidad a los objetivos fiscales del Gobierno. Para Angulo (2011) la política fiscal que el gobierno mexicano lleva a cabo comprende el uso deliberado de impuestos, gasto público y operaciones de deuda pública y está integrada principalmente por tres conceptos básicos: política de ingresos, política de gasto y técnica fiscal. Donde, el ingreso y gasto público son elementos clave de la política económica, porque impactan directamente en el crecimiento de la economía, el desarrollo social y el crecimiento del país.

Por otro lado, la política presupuestal busca asignar recursos en función de prioridades tomado en cuenta la concepción del papel del Estado en las economías hasta las demandas planteadas por los diferentes sectores. Para ello, Martner y Bonnefoy (2008) señalan que el presupuesto tiene como objetivo la planeación económica, social y cultural del país, con miras a su desarrollo, se considera la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante un ejercicio fiscal, su naturaleza es esencialmente política. Es un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país. Hill (2010) lo señala, como el documento de políticas públicas más importante con que cuenta el gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de políticas pública. Entre los principales documentos normativos que inciden de manera directa en el presupuesto público federal se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, su reglamento, la ley orgánica de la administración pública federal y la ley de planeación, ver tabla 2.4.

Tabla 2.4

Extracto de leyes que repercuten sobre el proceso presupuestario

Ley	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Art. 73, 74, 75, 122 y 126.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Art. 4, 41, 42, 106 y 107.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Art. 1 del capítulo I Presupuesto del Gasto Público; art. 22 de la sección I del calendario de actividades de la programación y presupuesto. Artículo 62 y 63 del capítulo II de la aprobación.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Título Segundo De la Administración Pública Centralizada Capítulo II. De la Competencia de las Secretarías de Estado Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Artículo 31.
Ley de Planeación	Art. 7 de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Programas Anuales. Art. 40. Capítulo VI. Concertación e Inducción Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos concurrentes con Plan y Programas.

Fuente: Elaboración propia con información de Inafed. Datos obtenidos de: <http://www.infonez.mx/files/presupuestario.pdf>

En la tabla 2.4 se aprecia, un extracto del articulado de las diferentes leyes y reglamentos que dan sustento jurídico al proceso presupuestario en México. Porque el marco regulatorio de las instituciones fiscales estatales es un elemento clave para la gestión financiera. La exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan, en gran medida, el rigor y la eficacia con los que se realiza la actividad financiera. Entre la normatividad más importante del marco jurídico estatal en materia presupuestal, se puede mencionar: la ley de hacienda estatal y municipal, que establece los procedimientos generales para la gestión financiera del estado y sus municipios; las leyes de ingreso y de gasto, que explican la cantidad de recursos disponibles para cada año fiscal, y cómo serán utilizados; la ley de deuda pública, la cual determina los procedimientos y límites para contraer deuda; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la regulación interna de la secretaría de finanzas del estado.

Si bien es cierto, que un marco jurídico claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para el buen manejo hacendario, sí constituye una condición necesaria. Al respecto, Cabrero (2005) señala que el marco regulatorio de las instituciones presupuestales puede hacer también una diferencia importante entre avances y retrocesos en un proceso de descentralización fiscal, por lo cual deben considerar los siguientes componentes:

- a) Marco regulador que impone límites en el déficit.
- b) Reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el ejecutivo, la discusión en el Congreso y su ejecución.
- c) Procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia del proceso presupuestario.

En este sentido, el mismo autor destaca que es necesario reconocer la dificultad de que los gobiernos estatales y municipales puedan desarrollar instituciones presupuestarias al mismo ritmo que se avanza en la descentralización; porque el gobierno federal avanza en la descentralización fiscal sin considerar cuáles son las condiciones en las que se encuentran sus gobiernos subnacionales y, peor aún, sin implementar ninguna política consistente y sistemática para fortalecer sus capacidades administrativas y de gestión.

En ese orden, el ciclo presupuestario está compuesto por las siguientes etapas:

- a) *Planeación*: el proceso presupuestario parte de lo general a lo particular, de los grandes objetivos y metas de política económica nacionales a los programas sectoriales e institucionales que se traducen en programas operativos anuales, que reflejan a su vez los objetivos y metas de cada agencia en particular. Esta consiste en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas derivados de éste (Díaz, González y Oropeza, 2011). En esta etapa se debe considerar la situación económica global, pues con frecuencia, los eventos que se presentan en otras regiones del mundo, ya sea por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, sequías), o por decisiones humanas (guerras, embargos, bloqueos, crisis financieras, etc.) afectan el margen de maniobra que tiene el gobierno para tomar decisiones y conocer los posibles riesgos para la estabilidad y el crecimiento económico. Este trabajo se desarrolla en los meses de enero a abril.
- b) *Programación*: definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, este proceso se refleja en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de presupuesto de egresos, concluye cuando el poder ejecutivo federal envía el paquete económico al congreso de la unión

el ocho de septiembre para su discusión y aprobación a más tardar el quince de noviembre por la Cámara de Diputados, el período que abarca es del mes de mayo a septiembre.

- c) *Presupuestación*: Las propuestas sobre asignación de recursos incluyen tanto a las dependencias y entidades del Gobierno Federal y asignaciones a entidades federativas, así como las propuestas que hacen en forma independiente los otros Poderes (Legislativo y Judicial), y los organismos autónomos, esta etapa se lleva a cabo en los meses de septiembre y noviembre del año anterior al que corresponda el presupuesto.
- d) *Ejercicio y control*: le corresponde a las dependencias y entidades de la administración pública federal ejercer los recursos que les fueron asignados, referente al control se refiere al logro de resultados y a promover que en el ejercicio los recursos sean eficientes, esta etapa se lleva a cabo en los meses de enero a diciembre del año al que corresponda el presupuesto.
- e) *Seguimiento*: para esta etapa presupuestaria es importante introducir el concepto de Sistema de Evaluación del Desempeño, quien da un seguimiento puntual del avance en los objetivos de cada dependencia, se realiza de forma trimestral en los meses de abril, julio, octubre y enero.
- f) *Evaluación*: es el análisis sistemático y objetivo de los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Es realizado por evaluadores externos expertos en la materia durante todo el año al que corresponda el presupuesto.
- g) *Rendición de cuentas*: consta de dos elementos principales como son: dar cuentas de los resultados del ejercicio de los recursos públicos y corregir las deficiencias y aplicar sanciones en la ejecución, orientando los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos, se realiza en el mes de abril del año posterior al que corresponda el presupuesto.

La formulación del presupuesto tiene un alto nivel de centralización y está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La Subsecretaría de Egresos es la autoridad presupuestaria central, con responsabilidad amplia e integral sobre el gasto público, durante su formulación sólo se establecen topes anuales para el presupuesto general de cada secretaría y, también para las categorías de gasto más importante a nivel agregado en cada una. La SHCP controla el gasto a nivel de categorías agregadas de gasto para cada sector, pero los analistas del presupuesto continúan dando seguimiento a las cifras presupuestarias más importantes de varios niveles inferiores. (OCDE, 2009)

En general, el ciclo de formulación del presupuesto anual parece funcionar razonablemente bien y genera los resultados que el gobierno espera: para la SHCP, mantener el gasto general bajo control; para la presidencia, dar rumbo político al proceso presupuestario; y para el ejecutivo, entregar la propuesta de presupuesto puntualmente.

2.4 Finanzas públicas

Es un concepto vinculado a la evolución de la Economía y a la sustentación de las diferentes teorías económicas desarrolladas y aplicadas en cada época histórica. El ser humano al vivir en sociedad ha propiciado el surgimiento de un conjunto de necesidades colectivas de diversa índole que al estar organizados socialmente ha dado lugar a la construcción de una comunidad política,

manifestada en las formas de Estado, responsabilizándolo de satisfacer las necesidades colectivas o públicas, buscando el bien común en base a los principios de justicia y equidad. Así mismo, señala que el deber ser, está consignado en las normas que cada país redacta para regular el presupuesto público, mientras que el comportamiento efectivo es el que permite valorar el accionar de las administraciones y emitir juicios y recomendaciones para futuros escenarios. (Guerrero y López, 2006)

En el mismo orden, para Gutiérrez, Escobar y Gutiérrez, E. (2000) las finanzas públicas se ocupan de la forma en que el Estado percibe o ha de percibir sus ingresos, cómo los utiliza o debe utilizarlos, dado que son los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla la economía nacional. Además, tratan del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto, porque expresan los problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo, más exactamente, sobre aquellos aspectos de política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.

En relación a lo anterior, Eckstein (2000) las considera como el estudio de los efectos de los presupuestos sobre la economía y, en particular, de su influencia en la conservación del mayor de los objetivos económicos, a saber, el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia de la economía, es decir representa una parte importante en el ejercicio de la función pública. Santaella (2001) adiciona, que el hecho de ajustar las finanzas públicas de una forma oportuna y decisiva determinará que la economía mexicana transite de un círculo vicioso a uno virtuoso, porque una política fiscal inviable está típicamente caracterizada por una situación de crecimiento insostenible de la deuda pública y al no presentarse este ajuste en forma oportuna o suficiente, los agentes demandarán un mayor rendimiento en la deuda pública para reflejar el mayor riesgo de incumplimiento que la inviabilidad significa.

Al respecto, el mismo autor hace referencia que las mayores tasas de interés tienen dos efectos negativos que refuerzan el círculo vicioso. En primer lugar, afectan directamente a las finanzas públicas pues incrementan el costo de servir la deuda pública. En segundo lugar, mayores tasas de interés también afectan indirectamente a las finanzas públicas al desincentivar la inversión y menguar el crecimiento económico.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (2001) propone una metodología única para la clasificación de las finanzas públicas en 1986, cuya versión final es hasta el año 2001. Esta metodología forma parte de un manual, donde se describe la forma en que los gobiernos y las entidades territoriales deberán clasificar sus estadísticas fiscales con el fin de hacerlas más transparentes y de facilitar la rendición de cuentas. Esta norma se puede considerar como una guía que permite la estandarización en la compilación de datos, así como la clasificación de los flujos y saldos que registre una entidad territorial según un criterio único mundial. Dentro de las clasificaciones más importantes que hace el manual, es la del ingreso y el gasto, aplicadas a los entes territoriales.

En ese sentido, en el capítulo 5 el manual define el ingreso como el aumento del patrimonio neto resultado de una transacción y lo clasifica en: ingresos tributarios, contribuciones sociales, donaciones, rentas de propiedad, ventas de bienes y servicios, y otros tipos de ingresos no

tributarios. Así mismo, define el gasto como una disminución del patrimonio neto resultado de una transacción, calificándolo en económico y funcional. (González y Rodríguez, 2009)

Por otro lado, en referencia a las estructuras financieras de los gobiernos locales, tenemos la aplicación de la *teoría de las finanzas públicas*, establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de gastos, donde la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos. (Loeza, 2015)

Las finanzas públicas en nuestro país, constituyen una herramienta importante en la consecución de los objetivos y metas de la política económica. Su aspecto legal, lo encontramos en el artículo 25 tercer párrafo de la CPEUM y su ejercicio se encuentra regulado por diversos ordenamientos, entre los que se encuentran: las Constituciones Federal y Estatal, la Ley de Ingresos (federal, estatal y municipal); el Presupuesto de Egresos federal, estatal y municipal; la Ley de Hacienda; el Código Fiscal Municipal (donde existe); la Coordinación Fiscal del Estado; la Ley de Deuda Pública Estatal o Municipal, la Ley de Disciplina Financiera y en segunda instancia las leyes y reglamentos interiores de los municipios como la Ley de Obras Públicas, la Ley de Catastro entre otros.

En otro orden, México ha presentado en los últimos años un deterioro sistemático en las finanzas públicas de algunas entidades federativas, así como en algunos municipios, generado, en parte, como resultado del creciente endeudamiento en el que han incurrido los gobiernos subnacionales. Cabe aclarar, que este aumento del nivel de deuda pública no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro, de acuerdo a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016a) en adelante CEFP.

Para enfrentar este reto, la actual administración de Enrique Peña Nieto, propone la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación y en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Ésta última y las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, a Ley General de Deuda Pública y a Ley General de Contabilidad Gubernamental, aprobadas por el Congreso de la Unión el 17 de marzo del 2016 y promulgada por el Ejecutivo Federal el 27 de abril del presente, la cual busca promover finanzas públicas locales sostenibles, a través de reglas de disciplina financiera, el uso responsable de la deuda pública.

De acuerdo a lo anterior, los resultados de la implementación de la ley anterior los veremos reflejados en las próximas administraciones de nuestro país, ya que actualmente las finanzas públicas se siguen viendo mermadas por los recortes presupuestales registrados, tal como lo señala las SHCP en su comunicado de prensa 114/2016 cuyo contenido es el siguiente:

- a) El período enero-julio de 2016 el balance público registró un déficit de 157.2 mil millones de pesos, que se compara con un déficit de 380 mil millones de pesos en el mismo periodo de 2015. El menor déficit obedece en buena parte al entero del remanente de operación del Banco de México por 239.1 mil millones de pesos recibido en abril, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 55 de la Ley del Banco de México.
- b) En agosto se revisó la estimación de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) para 2016, que pasan de 3.5 a 3.0 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), ello significa

una reducción de 1.1 puntos del PIB respecto al cierre de 2015 y de 0.5 por ciento respecto al Paquete Económico 2016.

- c) El déficit público acumulado entre enero y julio de 2016 se ubicó en 157.2 mil millones de pesos, que al compararse con el registrado en el mismo periodo de 2015, de 380 mmdp, resulta menor. Por su parte, los RFSP registraron un déficit de 107.9 mil millones de pesos.
- d) En julio de 2016, el gasto neto pagado y el programable disminuyeron en 1.1 y 1.4 por ciento, respectivamente. Entre enero y julio ambos indicadores, si se excluyen el apoyo a Pemex y la aportación al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, disminuyen 3.7 y 7 por ciento real respecto del mismo periodo de 2015; destaca la reducción en términos reales del gasto de operación de 2.3 por ciento.

De acuerdo a lo anterior y aun con todos programas implementados en México, el resultado obtenido no es muy halagador porque sigue presentando un déficit en su balance público.

2.5 Políticas públicas en materia de presupuesto en México

Son las acciones que realiza el gobierno para dar respuesta a diversas demandas de la sociedad. Subirats (1989) las define como la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. Parsons (2013) adiciona que están vinculadas a las transformaciones de la esfera pública, a la intervención del Estado, a su relación con el mercado y al modo en que se ha concebido la acción gubernamental, cuya eficiencia requiere la construcción de instituciones públicas que respondan a los intereses de la sociedad, con acceso a la información y transparencia en su manejo. De ahí que, Cejudo (2008) mencione, que cada política pública esta moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego.

Por su parte, Aguilar y Lima (2009) aclaran que lo específico de las políticas públicas consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés que es el beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida.

Para ello, Scharpf (1997. P. 39) en Zurbriggen, (2006) elaboró un modelo básico de explicación de las políticas públicas, destacando la interacción de dos conceptos claves: actores e instituciones, donde cada actor está institucionalmente constituido y emerge de reglas preexistentes, que aseguran su permanencia y actuación, donde las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles.

Desde la perspectiva de Roth (2014), el análisis de las políticas públicas permiten renovar, alimentar, aportar a la discusión, a debates políticos y académicos sobre temas como el estado, la política, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más partiendo

de un enfoque que privilegia al análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas. Destacando, que cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se fijan objetivos más específicos.

En ese orden, los instrumentos que utiliza la política pública son: instrumentos económicos, fiscales, inversión pública, regulación, planificación espacial, proyectos estratégicos, formación de capital humano y programas sociales. Para Athie (2005), en México una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, para ello el Estado requiere recursos que le permitan funcionar y dar servicios a toda la población, y son esos recursos a los que se les denomina gasto público. Cabe destacar, que la orientación, destino y el tipo de gasto se detallan en el presupuesto de egresos de la federación, el cual refleja las prioridades y compromisos gubernamentales.

Para Chan (2002) el estudio del presupuesto desde el punto de vista económico, puede indicar su relación con el desempeño macroeconómico de un país, porque el manejo correcto de un sistema está vinculado con el desempeño de la economía, reflejándose en los déficits presupuestales. Por tanto, la importancia entre el desempeño económico y la presupuestación ha llevado a diversos países a emprender reformas presupuestales como en el caso de México, con el objeto de mantener un equilibrio en sus finanzas públicas y abordar de manera más sostenible el incremento en las demandas de la sociedad.

Derivado de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno de la república. Específicamente, el artículo 26 de la Constitución establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetarán, obligatoriamente, los programas de la administración pública federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.

Al respecto, las políticas públicas alineadas en el plan nacional de desarrollo del gobierno en turno y plasmados en el presupuesto de egresos 2016, permiten que el gasto público sea considerado como un instrumento que promueva el crecimiento económico y el desarrollo humano.

2.6 Presupuesto de egresos federal

El presupuesto de egresos de la federación (PEF), es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país, en él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) así como de los organismos autónomos, las transferencias a los gobiernos estatales y municipales (OCDE, 2009). De acuerdo a presupuesto ciudadano (2013), en él se consigna el gasto público de acuerdo a su naturaleza y valor que deberán de realizar tanto las dependencias, el sector paraestatal y los Organismos Autónomos, en el desempeño de sus funciones. Al respecto, el manual de políticas y normas presupuestarias para las representaciones de México en el exterior (2009), señala, que no

es solamente un cúmulo de recursos, sino un instrumento jurídico, administrativo y financiero que cada año establece:

- a) Las erogaciones y metas que el Gobierno Federal debe llevar a cabo en diferentes ramos, tales como: Salud, Desarrollo Social, Seguridad, Educación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, entre otros, y
- b) Las disposiciones legales que deberán ser observadas durante el año, en complemento al marco jurídico ya establecido.

En otro orden, los recursos públicos son siempre limitados y no alcanzan para atender todas las necesidades de un país en el corto plazo, por lo cual se debe analizar, en qué conviene más utilizar los recursos públicos de acuerdo con las necesidades de la población. En este sentido, el presupuesto forma parte de la planeación y estrategia económica del año, su detalle se presenta en un anexo que contiene un cuadro exhaustivo para cada organismo con estimaciones sólo para el año presupuestario.

Los anexos son parte de este decreto, donde las páginas se numeran por organismo y no de forma continua en los anexos. Incluye la mayor parte del gasto público, entre la cual se encuentra una proporción sustancial de la actividad presupuestaria subnacional financiada por medio de transferencias y subvenciones federales. Aunque estos datos están organizados de forma adecuada, el volumen de información es tal que la mayoría de las personas encargadas de la toma de decisiones no están en posibilidades de leerla y mucho menos de analizarla. (Presupuesto ciudadano, 2013)

En ese orden, el poder ejecutivo redacta una serie de propuestas de ley y otros documentos económicos llamados paquete económico, que se entrega al congreso a más tardar el 8 de septiembre de cada año a la cámara de diputados, o el 15 de diciembre cuando el presidente electo tome posesión de su cargo el primero de diciembre y que consiste de lo siguiente: un marco macroeconómico, una propuesta de Ley de Ingresos que incluye y una propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos, además de la documentación de apoyo.

El marco macroeconómico establece el contexto del presupuesto en un documento de alrededor de 90 páginas. En él se establecen los antecedentes de la política económica, de la Ley de Ingresos federales y de la propuesta de presupuesto. Asimismo, incluye un análisis prospectivo de la economía de México y de las economías externas relacionadas (OCDE, 2009). En la figura 2.2 se muestra las etapas del proceso presupuestario.

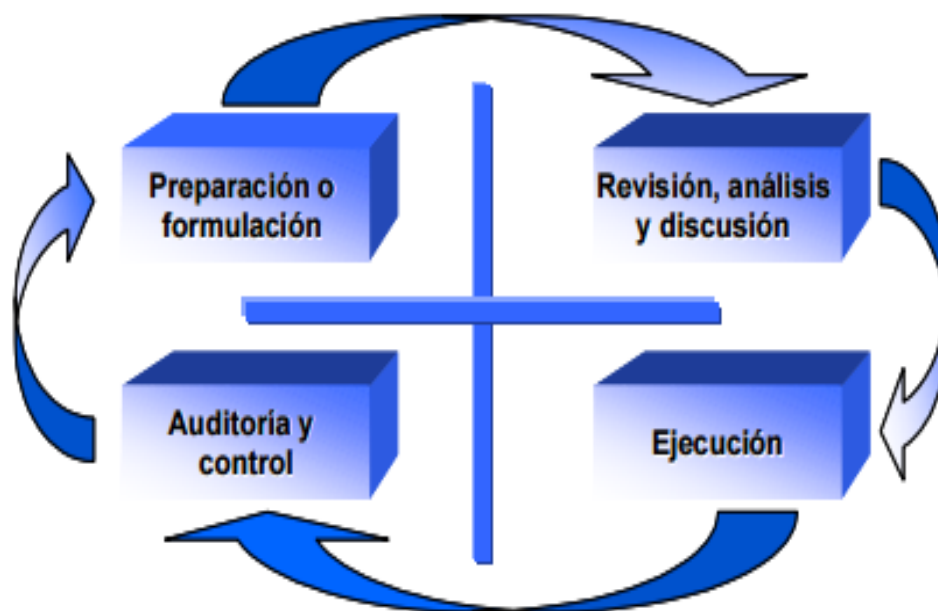


Figura 2.2 Etapas del proceso presupuestario en México.

Fuente: (Guerrero y López, 2006).

En la figura 2.2, se muestran las etapas del proceso presupuestario, donde los actores que participan en cada etapa varían dentro de cada una de ellas. La preparación o formulación del proyecto de presupuesto por parte del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con varios grados de autoridad y distintas atribuciones en la organización de todos los pasos de esta etapa, además participan la Administración Pública Federal, Organismos Autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial; la revisión, análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto por parte del Poder Legislativo; la ejecución por parte de la Administración Pública Federal, Organismos Autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial; y por último la auditoría y el control, desde el interior del ejecutivo la Secretaría de Desarrollo Administrativo y la de Hacienda, y en el control externo la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, la CPEM, establece en su artículo 74, fracción IV, como facultades exclusivas de la cámara de diputados, aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal y una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

El foro principal para el análisis presupuestario y el debate del mismo es la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados. Esta comisión cuenta con 34 miembros de todos los partidos representados en la legislatura. Las deliberaciones legislativas del presupuesto están abiertas al público y son cubiertas en los medios. La comisión mantiene audiencias públicas sobre el presupuesto y escucha evidencia de una serie de fuentes como las instituciones académicas, los grupos empresariales, los representantes de los gobiernos subnacionales, las secretarías de Estado y la SHCP misma (Guerrero y López, 2006)

De acuerdo a lo anterior, el presupuesto sólo está sujeto a la aprobación de la cámara baja del congreso en forma de decreto, no de ley formal; de cualquier manera, es igualmente vinculante.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal de 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó el pasado 30 de junio de 2016 el Presupuesto de Gastos Fiscales 2016 a las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.,

En otro orden, el presupuesto de egresos se clasifica en programable y no programable, es decir el gasto neto total en México es distribuido en: Programable, costo financiero de la deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios y por último en adeudos de ejercicios anteriores (ADEFAS) de acuerdo presupuesto ciudadano (2013). En la figura 2.3 se muestra las diferentes formas en que el gobierno clasifica el gasto público.



Figura 2.3 Clasificación del gasto público.

Fuente: Presupuesto ciudadano (2013).

En la figura 2.3, se muestra la clasificación del presupuesto, donde encontramos por un lado al gasto programable. Se define como el gasto que realiza el gobierno de la república para el cumplimiento de sus funciones a través de programas para proveer bienes y servicios a la población, así como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Este gasto se clasifica en: económica, funcional y administrativa. Por el otro lado está el gasto no programable, el cual representa el gasto que realiza el gobierno de la república y que se destina al cumplimiento de obligaciones tales como: pagos pendientes del año anterior, gastos destinados a la deuda pública, intereses, comisiones, etcétera. También incluye recursos transferidos a entidades federativas y municipios, que pueden ejercer libremente los gobiernos locales.

En ese orden, el gasto programable presenta la siguiente clasificación de acuerdo a (Martner y Bonnefoy, 2008).

- a) *Clasificación económica*: divide el gasto en corriente y de capital. Esta clasificación presenta datos que permiten cuantificar el nivel de inversión pública del país, medir los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que ejerce sobre los bienes y servicios que se producen en la economía nacional. El gasto corriente ha sido el mayor componente del gasto neto del país en los últimos nueve años. Este ordenamiento se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible y que no demandan una contraprestación, entre ellos encontramos los gastos por servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, de los cuales el mayor porcentaje se destina al pago de servicios personales y pensiones. El gasto de capital comprende el total de las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y de valores del gobierno y a la creación de más bienes de capital y conservación de los ya existentes.
- b) *¿Para qué se gastan los recursos públicos? La clasificación funcional responde a esta pregunta*, indica los programas de acción del gobierno. Las clasificaciones de gasto son complementarias, pues identifican a las instituciones que ejercen el gasto, los diferentes rubros en donde se gasta, los proyectos y programas para los cuales se gasta y las regiones a las que se destina. En México la clasificación funcional cambia anualmente su definición, su clave numérica y los programas que éstas contienen, se busca eliminar este problema con la aplicación de la contabilidad gubernamental armonizada.
- c) *Clasificación administrativa*: permite identificar a las unidades responsables dentro de cada uno de los ramos del PEF, es decir, a los ejecutores del gasto público, lo que hace más específica la identificación de los responsables y los proyectos que cada uno de ellos realiza. El artículo 27 de la LFPRH establece que la estructura programática contendrá como mínimos ciertas categorías aunque no define cuáles, ni cuál es el porcentaje máximo de los recursos asignados a las unidades responsables que pueden clasificarse en cada una de ellas. Lo anterior representa un problema sobre todo en lo relacionado con el empleo de la categoría de proyecto denominado actividad institucional no asociada a proyecto. Al respecto el poder legislativo y el judicial han abusado de esta categoría, pues reportan el 100 por ciento del presupuesto asignado a sus unidades responsables bajo este rubro.

Por otro lado, el Centro de Análisis de Políticas Públicas (2014) señala, que el presupuesto en México es una caja negra porque no se ejecuta lo que se aprueba. Se gasta más, se gasta diferente y no existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan entender estos cambios. La regulación de las adecuaciones al presupuesto es insuficiente; la normatividad no especifica qué información sobre las adecuaciones deberá acompañar los reportes de gasto. Es decir, el manejo del presupuesto tiene enormes áreas de oportunidad, por lo cual es necesario que durante la fase del ciclo presupuestal las dependencias soliciten realmente lo que van a requerir, para evitar adecuaciones posteriores que dificulten la rendición de cuentas. También, existe un concepto de gastos que ha venido a impactar en la obtención del ingreso y por consecuencia en el presupuesto de egresos denominado gasto fiscal. Se define como definir como aquel tratamiento de carácter impositivo que se desvía de la estructura normal de los impuestos, lo que da lugar a un régimen de

excepción que implica una renuncia de recaudación tributaria. Es decir, incluye todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones que se desvían de la estructura regular de los impuestos.

Otro aspecto, importante que viene a impactar dentro del presupuesto de federal son los gastos fiscales originados de beneficios fiscales establecidos en leyes del Sistema Tributario Mexicano o en decretos emitidos por el ejecutivo federal; los cuales vienen a impactar de forma negativa a este presupuesto porque al no obtener el ingreso no se puede considerar dentro de la planeación del presupuesto de egresos. De ahí, que los aspectos relevantes considerados como gastos fiscales son los siguientes:

- a) Tasas reducidas. Se refiere a la renuncia en la obtención de ingresos provenientes del IVA por mantener tasas reducidas, como es el caso de la aplicación de la tasa cero por ciento a bienes y servicios.
- b) Exención de Impuestos: Se refieren a ingresos, actos o actividades, distintos de la estructura normal del objeto del gravamen por lo que no pagan impuestos. La exención puede ser concedida por el gobierno o por la ley. La exención que confiera el gobierno puede o no ajustarse a un marco jurídico; en tanto que la segunda sí debe ajustarse a un marco jurídico.
- c) Subsidios: Asignaciones que el gobierno federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, como el subsidio para el empleo, lo que favorece una dinamización de las actividades económicas.
- d) Diferimientos: Son los costos en que se incurre en el corto plazo, mismos que se espera recuperar en ejercicios posteriores. Al respecto, una característica de la estimación de los gastos fiscales es que aplican en el año en revisión sin considerar los efectos que éstos tendrían en el futuro.
- e) Créditos Fiscales: Corresponde a disposiciones que permiten reducir el importe de los impuesto a pagar mediante diversos créditos otorgados a través estímulos fiscales. Los estímulos son temporales y se establecen en la Ley de Ingresos de la Federación o por decreto presidencial.
- f) Deducciones: Son gastos o inversiones que permiten disminuir la base gravable en el ISR, tanto en el sector empresarial como en el ámbito de las personas físicas.
- g) Facilidades administrativas: Son aquellos tratamientos que representan una renuncia recaudatoria por parte del Gobierno Federal, al permitir que los contribuyentes deduzcan erogaciones sin comprobantes que cumplan con requisitos fiscales para su deducción.
- h) Regímenes sectoriales: Se muestran los gastos fiscales en función de los sectores productivos de la economía, agrupados por impuestos. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016a)

Aunque la autoridad hacendaria menciona que la suma de las cantidades correspondientes a los gastos fiscales no representa una estimación adecuada de la recaudación adicional que se obtendría si éstos son eliminados en conjunto, sería interesante analizar la sumatoria de todos los conceptos que integran dichos gastos fiscales con la finalidad de poner en contexto la magnitud de estos en la economía y su impacto en las finanzas públicas.

2.7 Competencias en materia de ingreso (Ley de ingresos de la federación)

La propuesta de presupuesto del ejecutivo y la ley de ingresos se presentan al congreso para su aprobación el 8 de septiembre de cada año. La cámara baja tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el presupuesto, dado que está sujeta a la aprobación de ambas cámaras. El aspecto legal en materia de ingreso lo encontramos en la Ley de ingresos de la federación (LIF), la cual tienen su fundamento en el artículo 31, fracción IV constitucional y establece: que “Es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Esta obligación se remota a la época prehispánica, con lo cual nace la necesidad de crear un sistema para la recaudación de ingresos.

Al respecto (Quiñonez, 2011) menciona que aquí es, donde encontramos los antecedentes de las leyes tributarias, que se han creado para regular el establecimiento, recaudación y control de los ingresos del Estado, las cuales deben contener los principios de proporcionalidad, generalidad, legalidad, obligatoriedad y equidad. Además esta ley contempla los impuestos que se recaudaran en el ejercicio fiscal al que corresponda.

La LIF, determina el marco legal que sustenta la política de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal posterior, tiene vigencia de un año, en la constitución se establece que el ejecutivo federal deberá de presentar la Iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación ante el Congreso de la Unión, específicamente ante la Cámara de Diputados, a más tardar el día 15 de noviembre o el 15 de diciembre, una vez aprobada la ley deberá ser publicada en el diario oficial de la federación a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

La propuesta de la ley se presenta en tres documentos, todos en forma de cartas al presidente de la Cámara de Diputados con los documentos adjuntos pertinentes. En total, se presentan alrededor de 200 páginas de material. Una comunicación expone los motivos para la política tributaria que propone el poder ejecutivo; los montos recaudados a lo largo de los últimos cinco años y las estimaciones para los próximos cinco años. También presenta la propuesta de ley que otorga la autoridad recaudadora incluida en el presupuesto (OCDE, 2009).

En ese orden, los ingresos del gobierno federal son clasificados en ordinarios y extraordinarios, los primeros son aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales, se encuentran establecidos en un presupuesto. Los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, se obtienen de manera excepcional y provienen fundamentalmente de la contratación de créditos externos e internos. De ahí, que la elaboración de la LIF debe estar directamente relacionada con los criterios generales de política económica, ya que en ésta se establecen las metas de recaudación fiscal, las tasas que se aplicaran a los distintos tipos de impuestos, la aplicación de estímulos fiscales, además de fijar los criterios y los plazos para cumplir con las obligaciones a continuación se añade un diagrama que hace mención a su clasificación, en la figura 2.4.

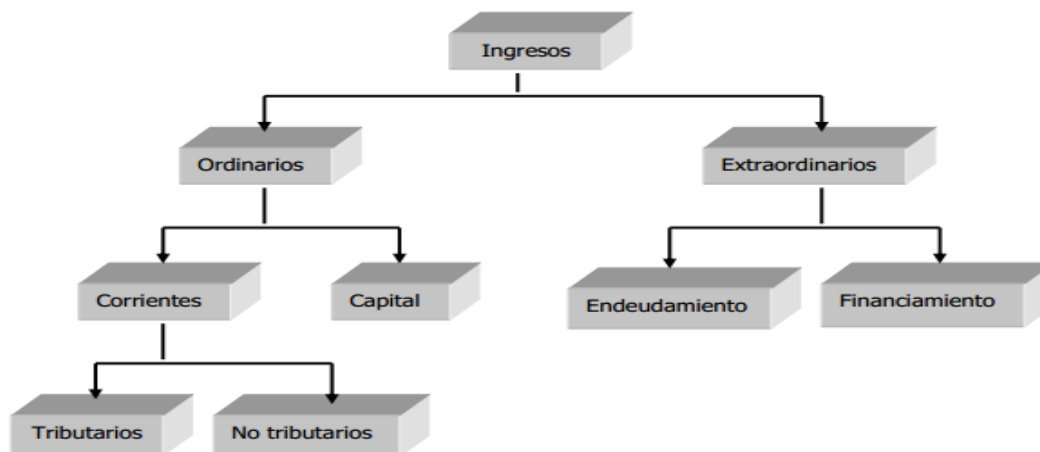


Figura 2.4 Clasificación de los ingresos del Gobierno Federal.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, (2012).

En la figura 2.4 se muestra, que los ingresos del gobierno federal son clasificados en ordinarios y extraordinarios, los primeros son aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales, se encuentran establecidos en un presupuesto. Los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, se obtienen de manera excepcional y provienen fundamentalmente de la contratación de créditos externos e internos. Los ingresos ordinarios deben representar su mayor fuente de ingresos, dado que ahí encontramos los ingresos tributarios y los obtenidos por Petróleos Mexicanos.

Por otro lado, el gobierno federal pretende obtener cuatro billones 888 mil 892.5 millones de pesos por concepto de ingresos, de acuerdo a la LIF (2017), Del total de ingresos a obtener, tres billones 263 mil 756.2 millones de pesos corresponden a ingresos del gobierno federal; un billón 97 mil 157.6 millones de pesos a los de organismos y empresas, y 527 mil 978.7 millones de pesos a los que se derivan de financiamientos, ver tabla 2.5

Tabla 2.5
Comparativo de ley de ingresos de la federación (miles de pesos)

Ingreso	2017	%	2016	%	Diferencia %
Impuestos	2,739,366.8	56%	2,421,426.7	51%	13.13%
Derechos y otros	524,389.4	11%	671,721.4	14%	-21.93%
Organismos y empresas	1,097,157.6	22%	1,044,556.9	22%	5.04%
Financiamientos	527,978.7	11%	609,240.7	13%	-13-34%
Total	4,888,892.5	100%	4,746,945.7	100%	2.99%

Fuente: elaboración propia con datos de LIF 2016 y 2017.

La tabla 2.5 muestra el comparativo de los ingresos de la federación por los años 2017 y 2016, donde se aprecia que la mayor fuente de ingresos para el año 2017 serán los obtenidos vía impuestos y de organismos y empresas, si se analiza el comparativo total hay un incremento del 2.99% lo que significa que aun con la caída de las materias primas internacionalmente, el gobierno federal espera obtener más ingresos.

De acuerdo a lo anterior, el desglose de la partida de impuestos se aprecia en la tabla 2.6

Tabla 2.6
Comparativo de Ingresos de la federación por concepto de impuestos (miles de pesos)

Impuestos	2017	%	2016	%	Diferencia
Sobre la renta (ISR)	1,425,802.0	52.05%	1,251,106.4	51.67%	174,695.6
Al valor agregado (IVA)	797,653.9	29.12%	739,755.6	30.55%	57,898.3
Especial sobre producción y servicios (IEPS)	433,890.4	15.84%	363,081.4	14.99%	70,809.0
Sobre automóviles nuevos (ISAN)	8,710.0	0.32%	7,299.1	0.30%	1,410.9
Por exploración y extracción de hidrocarburos	4,114.7	0.15%	4,067.1	0.17%	47.6
Al comercio exterior	45,842.1	1.67%	36,289.1	1.50%	9,553.0
Pendientes de liquidación	-3,062.0	-0.11%	-5,083.1	-0.21%	2,021.1
Total	2,739,366.8	100%	2,421,426.7	100%	317,940.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la federación 2016 y 2017.

En la tabla anterior se aprecia que el ingreso más importante por concepto de impuestos que obtendrá el gobierno federal es por concepto de renta representando por un 14% de incremento con respecto al año 2016; en lo referente al impuesto al valor agregado aunque represente el 29.12% del total de los impuestos, representa una variación del 8% con respecto al año anterior, en el caso del IEPS la variación es de un 20% siendo la tercera fuente de ingresos por concepto de impuestos. El ISAN ha ido creciendo año con año, presentando un 19% de crecimiento para este año, por exploración y extracción de hidrocarburos su variación es de 1%, al comercio exterior de un 26% dado que participa con el 1.67% del total de lo presupuestado para la obtención de recursos por impuestos y por último los pendiente de liquidación que presentan un decremento del 40%. La variación total del rubro de impuestos del año 2017 con respecto el 2016 es de un 13.13%.

Por otro lado, el seguimiento de la obtención del ingreso está a cargo de la secretaría de hacienda y crédito público, mismo que es publicado de forma trimestral, la información se presenta durante los meses siguientes al término del trimestre.

En ese orden, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016) realizó un análisis del presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos 2016, destacando lo siguiente: a causa de los tratamientos fiscales especiales, el erario federal dejará de recaudar un monto equivalente a 3.49 por ciento del producto interno bruto (PIB), es decir va dejar de percibir 670 mil 323 millones de pesos (mdp) y para el año 2017 asciende a 669 mil 173 mdp, lo que representa el 3.28 del PIB, ver figura 2.5.

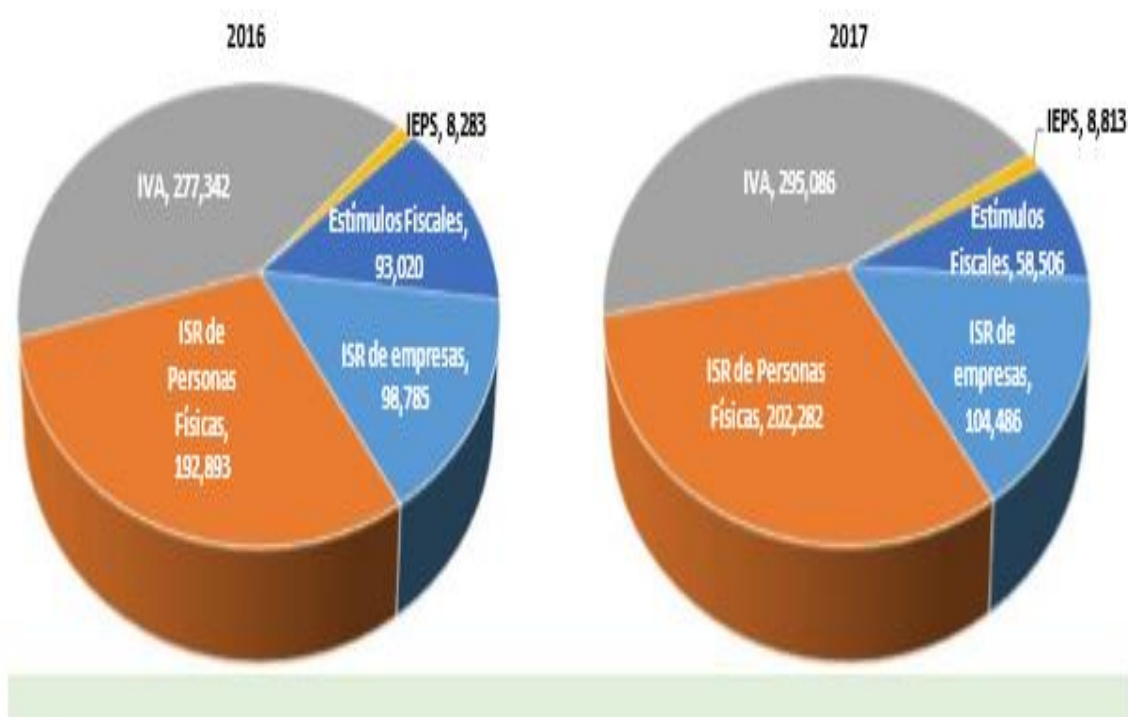


Figura 2.5 Gastos fiscales por impuesto (en millones de pesos)

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2016c).

En la figura anterior, muestra los tratamientos fiscales que tienen mayor impacto para la federación en el año 2016, de los cuales los beneficios asociados con el ISR por las exenciones, deducciones y régimen sectoriales vigentes, así como por los diferimientos y régimen sectoriales vigentes, así como por las tasas diferenciales que impactan en la captación de ingresos en 291 mil 678 mdp, de los cuales, el ISR de personas físicas agrupa el 66.1 por ciento, equivalente a 192 mil 893 mdp y las personas morales los 98 mil 785 mdp restantes. En el caso de exenciones y tasas de IVA reducidas implican una menor captación por 277 mil 342 mdp. Para el 2017 se dejarían de captar 295 mil 086 mdp por los mismos conceptos de IVA.

2.8 Deuda pública

Dentro de la hacienda pública, la deuda en los últimos años ha cobrado mayor importancia, desde que fue aceptada para financiar los gastos de inversión y para frenar los problemas económicos y

sociales derivados de etapas de recesión que se vivieron en el país. Al respecto (Ramos, 2012) nos señala, que el poco crecimiento de la mayoría de los países en desarrollo al utilizar sus propios recursos, conlleva a la necesidad de utilizar recursos externos en la búsqueda de un mayor desarrollo, para ello los gobiernos requieren información de los niveles de deuda pública con el objetivo de administrarla de manera responsable para preservar la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo.

Otros autores como Calva y Gutiérrez (2007) coinciden que los problemas del desarrollo requieren soluciones que se encuentren más allá del mercado y que definitivamente son responsabilidad de las instituciones públicas. Como prueba de ello (Maldonado y Hernández, 2013) indican que a sólo un año de que economías como Irlanda y Portugal recurrieran al rescate financiero, se presenta el caso de Grecia, donde el gasto público se disparó en la última década y las fuentes de ingresos fiscales mermaron producto de la crisis global de 2009. Esta situación ha llevado a que la deuda pública griega como proporción de su producto interno bruto alcance niveles de 157 por ciento para 2011.

Por otro lado, una revisión de la literatura sobre deuda pública nos remite hasta los clásicos de la ciencia económica. Smith (1776), donde sostuvo que el gasto público financiado con deuda conformaba una preocupación en el desarrollo económico de los países. Ricardo (1888) recapituló el tema teniendo como objetivo la dinámica de la acumulación de capital. Otras posiciones teóricas, entre lo que encontramos al enfoque de la nueva macroeconomía clásica que hace referencia a contar con finanzas sanas.

En términos básicos, la deuda se puede expresar como un contrato, cuyas repercusiones jurídicas, afectan los términos de intercambio entre los individuos implicados. De ahí, que la deuda pública está compuesta por los pasivos financieros contractuales derivados de financiamientos internos y externos sobre el crédito de la nación, para realizar principalmente inversión productiva. Estas obligaciones están constituidas por bonos, títulos y otras clases de instrumentos de crédito. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se entiende por endeudamiento neto la diferencia entre las disposiciones y las amortizaciones de deuda al cierre del ejercicio fiscal.

En otro contexto, el artículo 73, fracción VIII de la CPEUM, faculta al congreso de la unión para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, también debe aprobarlos, de acuerdo a la Ley General de Deuda Pública (LGDP), la cual se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 1977. Además autoriza los montos del endeudamiento directo neto interno y externo necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal, los cuales deberán ser incluidos en la ley de ingresos de la federación (LIF) y en el presupuesto de egresos de la federación (PEF). Posteriormente, el presidente de la república, a través de la secretaría de hacienda y crédito público (SHCP), determina las condiciones para contratar los financiamientos. (Abreu y Tegho, 2014)

En ese orden, en México se consideran tres principales reglas fiscales: dos reglas de deuda y una regla de presupuesto balanceado.

- a) La primer regla en el renglón de la deuda que se aplica al presupuesto mexicano se encuentra en la constitución en el artículo 73, inciso VIII, se puede obviar en circunstancias excepcionales y no cuenta con un mecanismo para hacerla cumplir.
- b) La segunda se aplica a los estados y les impide endeudarse en el extranjero y en dado caso de que las entidades federativas requieran endeudarse, será por medio de instituciones nacionales (incluyendo al gobierno federal), se garantiza mediante participaciones, aunque existen casos en los que la deuda puede avalarse con otros tipos de ingresos garantizados, como las aportaciones. El endeudamiento de los estados debe estar autorizado previamente por el Congreso estatal. Cuando se afectan las participaciones (que es la regla más que la excepción), deben inscribirse en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas que lleva la SHCP.
- c) La tercera regla fiscal es la del presupuesto balanceado, que fue implementada al amparo de la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria de 2006. La regla exige que el presupuesto esté balanceado de acuerdo con la medida limitada de la cuenta fiscal que presenta el gobierno, es decir, el balance financiero que incluye el pago de intereses pero excluye el costo del paquete de rescate del sector bancario y de los esquemas público-privados y los proyectos de inversión de infraestructura productiva con registro diferido en el gasto público (OCDE, 2009).

El manejo de la deuda pública en la última década, se ha orientado a la sustitución de deuda externa por deuda interna, buscando a la vez el desarrollo del mercado para esta última. Las mejoras en la estructura de la deuda pública han contribuido a reducir en forma significativa la vulnerabilidad de la economía mexicana a cambios en el entorno interno o externo. De ahí, que un crecimiento negativo y sostenido representa el principal riesgo para las perspectivas de la deuda. Sin embargo, incluso bajo ese escenario, la deuda bruta se mantiene ligeramente por debajo del 60% del PIB, sin mostrar señales de una trayectoria explosiva. Para ello el fondo Monetario Internacional (2015b) anticipa que, como resultado de la consolidación fiscal prevista, los niveles de deuda bruta disminuirán de un máximo del 52% del PIB en 2016 a alrededor del 50% del PIB en 2020.

Por otro lado, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016a), ha observado en años recientes en México un deterioro de las finanzas públicas a nivel subnacional, donde el endeudamiento de las entidades federativas, en algunos casos, alcanza niveles poco manejables que podrían poner en riesgo la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

En los últimos años se ha observado un deterioro sistemático en las finanzas públicas de algunas entidades federativas, así como en algunos municipios. Lo anterior se ha dado, en parte, como resultado del creciente endeudamiento en el que han incurrido los gobiernos subnacionales. Este aumento del nivel de la deuda pública no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro. CEFP (2016b)

Para enfrentar este reto, se anunció la necesidad de encontrar una solución al creciente endeudamiento de las entidades federativas y los municipios y esa intención se reflejó en la reforma constitucional respectiva, misma que entró en vigor el 27 de mayo de 2015. Por su parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEM), reglamentaria de la Carta Magna en estos aspectos, se aprobó el 17 de marzo del 2016 en el Congreso de la Unión y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de abril del mismo año.

El Objeto de la LDFEM es el promover finanzas públicas locales sostenibles, a través de reglas de disciplina financiera, el uso responsable de la deuda pública, así como el fortalecimiento de la transparencia, entre otras medidas. De ahí, que los estados y municipios tendrán que hacer adecuaciones para dar cumplimiento a este mandato, así como conocer a fondo el contenido de la legislación.

La ley antes mencionada no habla únicamente de deuda, sino que define las reglas de disciplina que se deberán acatar, las cuales van encaminadas a promover un balance presupuestario sostenible, así como la reglamentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de las entidades federativas y la limitación el ejercicio del gasto.

La presente ley estipula que las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de las entidades federativas deben cumplir las siguientes características:

- a) Ambas iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel estatal y nacional.
- b) Se regirán por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables.
- c) Tomarán en cuenta para su elaboración los criterios generales de política económica que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal ante la cámara de diputados, para que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas nacionales y con los recursos federalizados no etiquetados que se recibirán durante el ejercicio del gasto siguiente.
- d) Incluirán la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- e) Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos cinco años, del ejercicio en cuestión y reportar proyecciones de un periodo de cinco años, en materia presupuestal.
- f) Debe incluir un estudio de las pensiones de los trabajadores.

Esta ley estipula la regla de oro del balance presupuestario que deben cumplir las entidades federativas y que se define por el concepto de balance presupuestario sostenible de un ente público: los ingresos de libre disposición que incluye a los ingresos propios, las participaciones federales o estatales, el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y cualquier tipo de ingreso que no esté etiquetado, más el financiamiento neto deberán ser mayores o iguales a la diferencia entre el gasto no etiquetado y las amortizaciones.

En ese sentido, en caso de que el balance presupuestario sea negativo, los estados deberán notificar a la legislatura local las razones que justifican el balance negativo, el monto de recursos necesarios para cubrir el faltante y las acciones correctivas que se realizaran y el plazo para que se elimine el balance negativo.

Por otro lado, también enumera las diferentes razones que podrían justificar que no se cumpla con el balance presupuestario sostenible y se tenga un balance negativo en materia presupuestaria, siendo las siguientes:

- a) Los costos de reconstrucción de desastres o fenómenos naturales pueden hacer que la entidad federativa incurra en un balance negativo en su presupuesto.
- b) Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos que generen mayores ingresos locales y que propicien una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.
- c) La disminución real en el Producto Interno Bruto (PIB) que ocasione caídas en las participaciones federales y que no alcancen a ser compensadas por el FEIEF.

En base a lo anterior, la presente ley señala que cualquier propuesta para aumentar el gasto del Presupuesto de Egresos estatal debe acompañarse con la iniciativa de ingresos que corresponda o compensarse por la vía del gasto por lo que se entiende que no será procedente ningún pago por concepto que no se comprenda en el Presupuesto de Egresos o este determinado por ley posterior o sustentado por concepto de que en el ejercicio fiscal correspondiente se presenten ingresos excedentes.

También se encuentra una limitación para el gasto que se ejerce y se restringe el crecimiento del gasto en nómina o servicios personales para el ejercicio fiscal del periodo siguiente, es decir el gasto en servicios personales o gasto en nómina podrá crecer en el porcentaje mínimo que resulte del 3% real y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del año siguiente. En caso de que se presente una caída en el PIB real, el crecimiento, en términos reales, del capítulo de servicios personales deberá ser cero.

Por otro lado, la presente ley también contempla de reglas de disciplina financiera en municipios con el objeto de promover un balance presupuestario sostenible y reglamentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como limitar el ejercicio del gasto a nivel municipal.

En primer lugar, se estipula que las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de los municipios deben cumplir ciertas características que se estipulan en el Artículo 18 de la LDFEM, siendo los siguientes:

- a) Ambas iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel municipal, estatal y nacional.

- b) Se registrarán por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables y medibles.
- c) Tomarán en cuenta para su elaboración los Criterios Generales de Política Económica que presenta la SHCP cuando propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de cada ejercicio fiscal al Congreso de la Unión, para que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas nacionales y con los recursos federalizados no etiquetados que se recibirán durante el ejercicio del gasto siguiente.
- d) Incluirán la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas municipales, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- e) Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos tres años y del ejercicio fiscal en cuestión.
- f) Debe incluir un estudio de las pensiones de los trabajadores municipales.
- g) Incluirán las proyecciones de finanzas públicas (sólo para un año si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes).

Cabe señalar que, en el Artículo 19 establece que, el gasto propuesto por el Ayuntamiento del Municipio para el Presupuesto de Egresos, el aprobado y el ejercido deben contribuir al balance presupuestario sostenible: al final del ejercicio fiscal debe ser mayor o igual a cero. Las excepciones para cumplirlo son las del Artículo 7, pero a nivel municipal.

De acuerdo a lo anterior, con la implementación de la Ley de Disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se pondrá un freno al creciente endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Los principales beneficios que traerá son los siguientes: reglas de disciplina financiera que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, poniendo límite al crecimiento del gasto de nómina; un sistema de alertas que medirá el nivel de endeudamiento para detectar riesgos que se presenten en las finanzas públicas locales; la contratación de deuda y obligaciones al menor costo financiero a través de un proceso competitivo y transparente; financiamiento más barato con el otorgamiento del aval federal a la deuda con el compromiso de cumplir con convenios de disciplina financiera; así como un registro para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones.

Finalmente aunque su aplicación es gradual es obligatoria para estados a partir del 2017 y para municipios en año 2018.

2.9 Hacienda pública del estado de Sinaloa

Se denomina hacienda pública, administración pública, administración fiscal al conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que gestiona y recauda los tributos. Engloba tanto los ingresos como los gastos, lo cual supone la planificación de los tributos y demás

ingresos, así como la elaboración de los presupuestos generales para su aprobación por el congreso del estado (Ruiz, 2008). Por consiguiente, representa aquella actividad encaminada a la obtención de ingresos y realización de gastos, para satisfacer determinadas necesidades colectivas, siendo responsable y titular de esas actividades el gobernador, quien realiza sus funciones a través de los órganos señalados por la ley orgánica de la administración pública del estado de Sinaloa y auxiliado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, los cuales forman el sector paraestatal de la entidad federativa.

En ese orden, corresponde a las haciendas públicas estatales, planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la entidad, para que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales. Por consiguiente, tiene como objeto atender a los gastos ordinarios y extraordinarios del Estado y está formada:

- a) Del producto de las contribuciones que decreta el congreso.
- b) Del producto y venta de los bienes que, según las leyes pertenezcan al Estado.
- c) De las multas que conforme a las leyes deban ingresar al erario.
- d) De las donaciones, herencias, legados y reintegros que se concedan y otorguen a favor del Estado o de los municipios. LOAPES (2016)

Su fundamento constitucional es el art. 31 fracción IV, de la CPEUM, donde se le atribuye la potestad para el cobro de contribuciones establecidas por la ley de ingresos vigente, así como los señalados en convenios, decretos y leyes específicas.

De acuerdo a lo anterior, los ingresos que la hacienda pública estatal obtiene se clasifican en dos grupos, el primero denominado ingresos ordinarios, considerados como aquellos ingresos que se obtienen de forma constante y regular durante el ejercicio fiscal y los segundos denominados ingresos extraordinarios, siendo aquellos ingresos que se obtienen de forma eventual.

En ese orden, las fuentes de ingreso para los estados, de acuerdo a la SHCP (2015) son:

- a) Participaciones ramo 28, las cuales se consideran transferencias no condicionadas.
- b) Aportaciones ramo 33, transferencias condicionada.
- c) Ingreso propios.
- d) Convenios de descentralización.
- e) Excedentes petroleros.
- f) Financiamiento.

Adicionalmente, la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa (LHES), contempla que de manera general el estado recauda como ingresos propios los siguientes:

Impuestos

- a) Impuesto sobre adquisición de vehículos de motor usado.
- b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- c) Impuesto sobre nóminas.
- d) Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- e) Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase.

Derechos

- a) Legalización de firmas, certificaciones y expedición de copias de documentos
- b) Copias de planos, avalúos y trabajos catastrales
- c) Actos de registro civil
- d) Publicaciones en el periódico oficial
- e) Legalización de títulos profesionales
- f) Licencias y servicios de tránsito
- g) Registro público de la propiedad y el comercio
- h) Por el otorgamiento de licencias para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas
- i) Autopista estatal "Benito Juárez"
- j) Inspección y vigilancia de obra pública directa
- k) Por impacto ambiental y por la prevención y control de la contaminación
- l) Por la prestación de servicios privados de seguridad
- m) Por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del gobierno del estado de Sinaloa o de sus entidades públicas

Productos

- a) Venta de bienes muebles e inmuebles

- b) Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles
- c) Ingresos obtenidos de otras unidades de producción pertenecientes al gobierno del estado.

Aprovechamientos

- a) Los recargos por la falta de pago oportuno de créditos fiscales
- b) Las multas impuestas por infracciones a la legislación fiscal
- c) Las multas que impongan las autoridades judiciales y administrativas del Estado

Por otro lado, las haciendas públicas estatales también reciben ingresos federales, vía transferencias, por lo cual es importante mencionar que a partir de la creación del ramo 33 en 1988, la recaudación de ingresos propios disminuyó considerablemente a tal grado que para el cierre del año 2015, el 80% de los recursos totales de los estados son vía participaciones. Al respecto el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su informe 2015, señala que las participaciones que se les otorgan a los estados, equivalen a casi tres quintas partes de la recaudación federal participable, concepto que incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional, ver tabla 2.7.

Tabla 2.7
Ingresos por recursos federales al Estado de Sinaloa
(Miles de pesos)

AÑO	MONTO
2003	13,663,452
2004	14,577,876
2005	16,812,112
2006	19,723,289
2007	20,766,328
2008	25,501,504
2009	30,253,742
2010	29,202,674
2011	31,432,820
2012	33,612,717
2013	38,390,533
2014	41,387,586
2015	42,952,243

Fuente: SHCP, Informe al cuarto trimestre 2015.

En la tabla 2.7 se aprecia, como del año 2004 al 2009 el gobierno del estado de Sinaloa recibió un incremento en sus ingresos vía participaciones en un promedio de un 12% anual en comparación con el año anterior, pero en el 2010, presenta una disminución del 3.60% y en los años subsecuentes del 2011 al 2015, se presenta un promedio de un 7% en ese concepto.

La disminución en el porcentaje ingresos por concepto de transferencias a los gobiernos estatales se deriva por la caída de los precios y la producción del petróleo. Por consiguiente los estados tendrán que buscar otras opciones de financiamiento, dado que el valor promedio de transferencias que la OCDE sugiere es de un 12.5% del total de ingresos generados en el país, pero en el caso de México transfiere a estados y municipios un 25%, ver figura 2.6. (IMCO, 2015)

Bajo estas circunstancias, los estados tienen tres alternativas:

- Endeudarse más
- Mejorar la recaudación
- Ajustar su gasto

Endeudarse más, no es una opción viable para el estado de Sinaloa, dado que el comportamiento de las finanzas estatales no parece mejorar se gasta más de lo que tenemos, es decir se generan el 16% de los ingresos totales pero se gasta un 44%, al respecto los países miembros de la OCDE contribuyen con un 19.6% de los ingresos y aplican un 31.3 como egreso (OCDE, 2015). Lo anterior trae como consecuencia que en Sinaloa, la deuda pública ascienda a un monto de 5.8 miles de millones de pesos y represente un 2.1% del producto interno bruto del estado, es decir cada habitante del estado le corresponde mil novecientos cincuenta y tres pesos de deuda per cápita en promedio a junio de 2015. (IMCO, 2015)



Figura 2.6 Transferencias a nivel subnacional (OCDE).

Fuente: OCDE (2015). Fiscal Decentralisation Database.

En la figura 2.6, se aprecia a México como un país que rebasa el valor promedio de ingresos generados y transferidos a estados y municipios en un 12.29% más, que el resto de países miembros de la OCDE, lo cual demuestra una dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales.

Por otro lado, la alternativa de incrementar la recaudación traerá un efecto positivo a las finanzas públicas por el aumento de ingresos propios, generando con ello más autonomía financiera. Al respecto la SHCP en su informe al cuarto trimestre del 2015, muestra un incremento sostenido en la obtención de ingresos por concepto de impuestos, ver tabla, 2.8.

Tabla 2.8
Gobierno del Estado de Sinaloa
Relación de ingresos propios al 2015.

Ingresos Propios	2005	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Impuestos	299,856	356,129	15.80%	407,551	12.62%	542,420	24.86%	599,197	9.48%	632,741	5.30%
Derechos	802,019	993,561	19.28%	1,063,549	6.58%	1,212,708	12.30%	1,193,458	-1.61%	1,269,111	5.96%
Productos	210,423	243,330	13.52%	250,904	3.02%	331,183	24.24%	314,724	-5.23%	243,961	-29.01%
Aprovechamientos	124,560	146,611	15.04%	178,756	17.98%	228,265	21.69%	212,295	-7.52%	215,285	1.39%
Financieros			0.00%		0.00%		0.00%	203,929	100.00%	119,854	-70.15%
Total	1,314,303	1,595,027	0	1,724,011	0	2,088,319	17.45%	2,321,683	0	2,363,109	0
Ingresos Propios	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	
Impuestos	1,110,341	43.01%	1,256,591	11.64%	1,333,514	5.77%	1,506,868	11.50%	1,674,834	10.03%	
Derechos	1,279,622	0.82%	1,760,664	27.32%	1,766,570	0.33%	1,867,592	5.41%	2,074,756	9.98%	
Productos	212,685	-14.71%	268,098	20.67%	278,262	3.65%	152,871	-82.02%	145,771	-4.87%	
Aprovechamientos	217,536	1.03%	25,905	-739.75%	23,660	-9.49%	23,683	0.10%	22,736	-4.17%	
Financieros	88,669	-35.17%	98,017	9.54%	122,696	20.11%	98,433	-24.65%	54,237	-81.49%	
Total	2,822,195	16.27%	3,313,269	14.82%	3,404,019	2.67%	3,553,029	4.19%	3,920,111	9.36%	

Fuente: elaboración propia, con datos de SHCP (2016).

En la tabla 2.8 se muestra, como el gobierno del estado de Sinaloa ha incrementado gradualmente la obtención de ingresos propios vía impuestos con respecto al año anterior, los mismo que los derechos, pero en el caso de aprovechamientos y productos han disminuido.

En ese orden, el estado de Sinaloa ha obtenido ingresos vía impuestos por los siguientes conceptos: Adquisición de vehículos usados, impuesto sobre nóminas, sobre hospedaje, adicionales, sorteos, rifas, loterías y concursos, sobre profesiones y oficios, tenencias y accesorios por las siguientes cantidades, ver tabla 2.9.

Tabla 2.9
Gobierno del estado de Sinaloa. Ingresos por impuestos (miles de pesos)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Sobre adquisición de vehículos usados	27424.403	47077.998	51557.108	59961.26	58723.665	59283.718	66555.015	72574.362	71675.016	73782.593	81074.587	
Sobre Nómina	192676.34	212735.05	246653.13	356960.6	415939.24	443495.8	475377.64	499821.94	496731.77	623499.48	645180.12	
Sobre Hospedaje	23880.862	28487.174	39008.394	42050.976	43839.107	43649.352	44174.914	50008.428	53591.835	59968.69	70908.528	
Adicionales (Pro-Educación y Municipal)	44343.308	61800.436	63447.064	76479.731	74422.215	77958.147	85814.789	93027.845	94130.321	101010.05	116393.48	
Sobre sorteos, rifas, lotería y concursos	11531.581	6028.775	6884.844	6967.105	6272.414	8956.606	16093.604	4709.261	10189.971	9965.643	13257.565	
Sobre Profesiones y Oficios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sobre Tenencia							0	422325.24	472090.23	540711.72	565192.63	677667.62
Accesorios								64359.118	66483.86	73449.419	70352.403	
Total	299856.49	356129.44	407550.54	542419.67	599196.64	633343.63	1110341.2	1256591.2	1333514.5	1506868.5	1674834.3	

Fuente: Gobierno del Estado de Sinaloa. Cuenta pública (2015).

La tabla 2.9 muestra que la mayor aportación de ingresos vía impuestos se obtiene por los impuestos sobre nómina desde el año 2005 hasta el 2015, en segundo lugar se encuentran los adicionales por educación municipal, le siguen los impuestos sobre adquisición de vehículos usados. Un dato interesante es que a aun cuando el impuesto sobre tenencia desapareció a nivel federal, en Sinaloa represente una cantidad considerable este rubro un 40% del total de ingresos por impuestos en el año 2015.

Por último, es importante que la hacienda pública estatal, se siga fortaleciendo con la obtención de ingresos propios ya que de ello depende una mayor fortaleza de la misma.

2.9.1 Hacienda pública en municipios del estado de Sinaloa

En un nuevo contexto constitucional, donde las entidades territoriales gozan de los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercen las competencias que se le han asignado, administran sus recursos, establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participan en las rentas nacionales, encontramos al municipio. El gobierno municipal, para dar cumplimiento a las actividades que le fueron conferidas, necesita manejar un conjunto de recursos que se denominan como la hacienda municipal. La cual se define como la administración de los ingresos propios del municipio, recaudados a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, así como los ingresos percibidos vía participaciones federales. (Loeza, 2015)

La hacienda pública municipal, representa el conjunto de recursos financieros patrimoniales en general, con el que cuenta el municipio para la realización de sus fines, mismo que es considerado

como aspecto patrimonial. Desde el punto de vista funcional, se considera como el conjunto de actividades relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio. Contiene aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos del poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre estos y los particulares, aspectos que constituyen el marco limitativo dentro del cual ha de moverse la administración hacendaria municipal. En cuanto a sus aspectos dinámicos, comprende las funciones de ingreso, egreso, deuda pública y patrimonio, los cuales constituyen los elementos esenciales de la actividad financiera pública. (Nolasco, 2002)

Su aspecto legal, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción IV el cual establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. En base a lo anterior, se puede definir como el conjunto de recursos y bienes con que cuenta el ayuntamiento, así como la forma que se administran, aplican y supervisan, para lograr sus fines; incluye la difusión de sus resultados, a través de la cuenta pública, como un elemento fundamental en la rendición de cuentas.

Los elementos de la Hacienda Pública Municipal son los, ingresos, gasto, patrimonio, deuda y cuenta pública, desde el punto de vista funcional, las actividades que realiza la Hacienda Pública Municipal comprenden cuatro áreas fundamentales:

- a) Ingresos municipales. Son los recursos financieros que percibe el municipio, en forma ordinaria o extraordinaria, por el cobro de conceptos estipulados en su Ley de Ingresos o por medio de la expedición de decretos o firma de convenios, derivados de la utilización de las atribuciones del gobierno municipal y de los recursos que ingresan a su hacienda provenientes de otros órdenes de gobierno
- b) Administración del patrimonio. Comprende la administración por administración de bienes muebles e inmuebles, de dominio público o privado.
- c) Ejercicio del gasto. Comprende la aplicación del recurso de acuerdo a su clasificación: corriente, de inversión o de financiamiento.
- d) Registro de las operaciones. Es la integración de la cuenta pública, la difusión de sus resultados y su publicación.

En ese orden, la hacienda municipal está constituida por los recursos municipales provenientes de: el desempeño de atribuciones, el ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia, la facultad de promover cambios en el régimen de propiedad, la posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos, la coordinación interinstitucional, el crédito público, el rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales, los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles), el gasto municipal y la deuda pública. (INAFED, 2004)

Al respecto (Corredor, 2008) establece que, el municipio tiene que desempeñar el papel que le corresponde de la estructura del Estado, a través de:

- a) La prestación de los servicios públicos que le señale la ley.
- b) La construcción de las obras que exija el progreso y el desarrollo local.
- c) El ordenamiento de su territorio.
- d) La promoción de la participación comunitaria.
- e) El mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- f) La promoción y ejecución de programas para la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

En México, el municipio es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y por ello es la instancia encargada de administrar servicios básicos. Está facultado para otorgar permisos y licencias de construcción, así como del desarrollo de planes urbanos. En cuanto a su capacidad recaudatoria tienen importantes facultades, sobre todo en lo referente al cobro de predial. (IMCO, 2013)

Por otro lado, el Estado de Sinaloa cuenta con 18 municipios: Ahome, El Fuerte, Angostura, Guasave, Badiraguato, Mazatlán, Concordia, Mocorito, Cosalá, Navolato, Culiacán, Rosario, Choix, Salvador Alvarado, Elota, San Ignacio, Escuinapa y Sinaloa. Los cuales están compuestos de acuerdo a Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, art. 74 por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como las rentas y productos de los mismos y las donaciones y legados que se hagan en favor del Municipio;
- II. Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el Congreso del Estado establezca a su favor;
- III. Las participaciones federales, que serán cubiertas a los Municipios por la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo del Estado y con arreglo a las bases de distribución equitativa, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;
- IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y,
- V. Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

En ese orden, los municipios deberán de formular, aprobar y publicar, un plan de desarrollo municipal (PDM), de acuerdo a Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa. El cual deberá de garantizar el uso eficiente de los recursos, así como el desempeño adecuado de sus funciones, donde las políticas y líneas estratégicas que contenga, le permitan medir y evaluar su impacto inmediato.

El PDM, está compuesto por un diagnóstico, una parte estratégica y por otra de inversiones a mediano y corto plazo. La parte estratégica es la que define los objetivos tanto generales como específicos en el mediano y largo plazo, al igual que las metas generales y los procedimientos y mecanismos para alcanzarlas. Allí se señalan las políticas y estrategias en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental que serán las que guíen a la administración en su acción para lograr los objetivos y metas que previamente se han señalado (Corredor, 2008).

El componente del plan de inversiones de corto y mediano plazo se define como la descripción de los programas y subprogramas con sus metas y objetivos así como los proyectos prioritarios de inversión o gasto público junto con la proyección de recursos financieros disponibles para su ejecución. En base al plan de inversiones, se definen los costos del gasto público que permitirán la elaboración del presupuesto.

Al respecto, Bernal (2009) señala la importancia de que los planes de política pública estatal sea orientados a actividades que maximicen el valor de sus inversiones, con el objetivo de que los sectores productivos y los gobernados fortalezcan el logro de beneficios sociales, para ello deben ser considerados dentro del proyecto propuesto de presupuesto.

El presupuesto es un instrumento de planificación a corto plazo, a través del cual se distribuyen los recursos del Municipio, mediante cálculos y estimaciones que muestran la forma de cómo se obtienen y se distribuyen los recursos públicos. Permite obtener objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a los programas y subprogramas que muestren las tareas necesarias para su realización, determinando unidades responsables para su ejecución, facilitando la evaluación de los resultados.

El Tesorero Municipal es el responsable de elaborar el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, de acuerdo con las disposiciones que dicte para tal efecto y someterlo a consideración del Ayuntamiento, siendo el Ayuntamiento el responsable de aprobar los presupuestos que le presente el Tesorero Municipal y de remitirlos al Congreso del Estado para la vigilancia de su ejercicio. Así mismo, el Síndico Municipal está a cargo de vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y el Contralor Municipal de vigilar la correcta aplicación del gasto público.

Para dar cumplimiento a las funciones antes mencionadas, el municipio cuenta con herramientas también constitucionales como la elaboración de planes de desarrollo, los cuales deben estar estrechamente vinculados con el sistema presupuestal, el cual señala las políticas y estrategias en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental que serán las que guíen a la administración en su acción para lograr los objetivos y metas que previamente se han señalado. Se pudiera decir, que el plan es la brújula que orienta la selección de programas, subprogramas, proyectos y el gasto público.

2.10 Políticas fiscales en materia de ingreso y egreso en el municipio de Culiacán

El municipio es una entidad política y una organización comunal que sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación. Para el INAFED (2004) se le considera la célula básica de la división política del país, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, con capacidad política y administrativa. Por tanto, el gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El municipio es una persona moral que posee fines propios, que consisten en la prestación de los servicios públicos y en regular algunas de las actividades de los particulares, entre otros. Por consiguiente para cumplir con estos fines, requiere de los medios que obtiene a través de varias acciones que debe realizar y estas acciones consisten en la obtención de recursos procedentes de los particulares o del sector público, para destinarlos hacia los programas y planes trazados con anterioridad por la administración, mediante el ejercicio del gasto. INAFED (2013)

Por otro lado, la hacienda municipal está formada con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el Estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración. De ahí, que el presupuesto de egresos municipal (PEM) y la ley de ingresos municipal (LIM), son la norma más importante de las finanzas públicas municipales, en ellos se sustenta la planeación del gasto público y los proyectos que beneficiaran a la sociedad, motivo por el cual se debe involucrar al presidente municipal, cabildo, entidades públicas y sector privado. (IMCO, 2016)

Al respecto, la legislación hacendaria municipal está integrada por el conjunto de ordenamientos legales que se utilizan como instrumentos básicos para las actividades de los órganos del gobierno municipal, en relación con la hacienda pública (INAFED, 2013). Por ello, las fases de la administración hacendaria son aquéllas que implican: administración del ingreso, del gasto, patrimonio y control de la deuda.

En lo referente a la administración del ingreso, se encuentra la ley de ingresos municipal considerada como el documento que establece los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, para que los municipios recurran a ella como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Esta ley por un lado define las fuentes de ingresos que serán gravadas para la obtención de los recursos y por el otro lado establece el presupuesto de ingresos, o lo que es equivalente, la estimación de los ingresos a obtener durante un determinado período administrativo, así como la precisión de las tasas, cuotas, tarifas y algunas otras disposiciones específicas sobre cada uno de los gravámenes que la ley establece y que obligan a los particulares.

Al respecto, la LIM da vigencia a los gravámenes necesarios para la obtención de recursos durante un período determinado, pudiendo prescindirse de gravar determinadas fuentes, no obstante que estén previstas en la ley de hacienda municipal, justificando de esta manera que se considera como el documento jurídico financiero de uso cotidiano de la tesorería municipal, del cual se vale para obtener los recursos que permitan solventar los gastos de la administración. (INAFED, 2013)

En el mismo contexto, los ingresos municipales son Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

- a) Ingresos ordinarios. Son aquellos que percibe regularmente la tesorería del ayuntamiento, son consecuencia de una presupuestación, aprobados mediante su Ley de Ingresos Municipal.
- b) Ingresos extraordinarios. son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales, como consecuencia de situaciones imprevistas no programadas, es decir, no se dan de forma regular. Algunos de estos ingresos las

aportaciones para obra pública, los ingresos que percibe el municipio frente a necesidades imprevistas como préstamos y subsidios, ver tabla 2.10.

Tabla 2.10
Clasificación de ingresos municipales de acuerdo al origen de recursos

Ingresos propios	
Tributarios: Impuestos Derechos Contribuciones especiales	No tributarios: Productos Aprovechamientos
Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno	
De la federación: Participaciones federales Aportaciones Ramo 33	Del gobierno del Estado: Participaciones federales Transferencias

Fuente: INAFED (2004).

En la tabla 2.10, se aprecia la clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de los recursos, encontrando como ingresos tributarios y no tributarios y aquellos que se obtiene de otros órdenes de gobierno como son aportaciones del ramo 33 y 28 y las transferencias.

De acuerdo a la ley de ingresos municipal, los ingresos que el municipio de Culiacán puede obtener son los siguientes:

Impuestos: Son contribuciones que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, entre ellos se encuentran los:

- a) Impuestos por remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos.
- b) Impuesto predial
- c) Impuesto sobre adquisiciones de bienes patrimoniales
- d) Multas
- e) Impuesto a los espectáculos públicos
- f) Impuesto a los anuncios y publicidad comercial
- g) Impuestos adicionales

- h) Rezago de impuestos
- i) Rezago por falta de pago oportuno
- j) Gastos de notificación, ejecución e inspección fiscal.

Derechos: contribuciones por recibir servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, en sus funciones de derecho público, entre ellos se encuentran:

- a) Concesión de lotes panteones
- b) Concesión y uso de lotes en mercados
- c) Por el uso del local
- d) Por el uso de piso en la vía pública y sitios públicos
- e) Búsqueda y reproducción de información
- f) Por aseo, limpia, recolección y disposición final de la basura
- g) Obras públicas
- h) Inspección sanitaria
- i) Seguridad pública
- j) Expedición de certificados y legalización de firmas
- k) Placas para el control de aparatos recreativos
- l) Revalidación de licencias
- m) Autorización de horario extraordinario
- n) Permisos eventuales

Productos: Contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado.

- a) Por el arrendamiento y venta de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio
- b) Otros productos de tipo corriente

Aprovechamientos: Ingresos que percibe el Municipio en su función de derecho público.

- a) Multas
- b) Multas predial
- c) Otros aprovechamientos
- d) Aportaciones de beneficiarios
- e) Cooperación para obras públicas
- f) Donativos y aportaciones
- g) Por ingresos de tránsito
- h) Por convenios

Participaciones y aportaciones: de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y municipios recibirán los recursos que la federación les transfiera a sus Haciendas Públicas mediante participaciones y aportaciones federales. Las modalidades por las cuales el gobierno federal transfiere recursos a los municipios, son: Participaciones Federales (Ramo 28), Aportaciones Federales (Ramo 33), Programas Federales y Convenios de Reasignación de Recursos. Estas se distinguen por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. En el caso del Ayuntamiento de Culiacán se encuentran las siguientes:

- a) Participaciones federales al fondo general
- b) Participaciones estatales
- c) Fondo de infraestructura social
- d) Fondo de fortalecimiento municipal
- e) convenios

Las contribuciones, productos y aprovechamientos son conocidos como ingresos propios, son recaudados por los ayuntamientos en el ejercicio de sus atribuciones fiscales de acuerdo a su Ley de Ingresos.

También existen, ingresos extraordinarios que percibe el ayuntamiento por concepto de aportaciones, donaciones en dinero o en especie proveniente de dependencias federales, estatales o de particulares; por recuperaciones, devoluciones y otros que no es posible presupuestar, pero que se van obteniendo durante el ejercicio. Estos ingresos se deben comprobar y, registrar, con base en lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Independientemente del tipo de ingresos que reciba un ayuntamiento, ya sea provenientes de su recaudación, de aportaciones o participaciones, de programas federales o derivados de una donación, se deberá contar con el soporte documental que los compruebe, justifique y demuestre que se está cumpliendo con la normatividad a la que están sujetos; además, efectuar el registro contable correspondiente de conformidad con la LGCG.

Por otro lado, los municipios del país están generando únicamente el 20.9% del total de sus ingresos como ingresos propios, tienen una disponibilidad inicial de un 1.3%, reciben ingresos extraordinarios por un 7.4% y por último sus vía participaciones federales y estatales reciben un 70.4% (IMCO, 2015). Por ello, es indiscutible la dependencia económica que tienen los municipios respecto de las participaciones federales y los fondos de aportaciones provenientes del Ramo 33.

Los ingresos municipales provenientes de fuentes propias se han ido reduciendo, en muchos casos a causa de la falta de sistemas administrativos modernos y eficaces o de la voluntad política suficiente que permita el máximo rendimiento de las fuentes tributarias y no tributarias que tienen asignadas los municipios, ver tabla, 2.11.

Tabla 2.11
Ayuntamiento de Culiacán. Relación de ingresos (cifras en pesos)

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	Jun 2016
Impuestos	456,448,304.30	460,408,393.10	\$722,054,062.35	\$757,976,491.44	\$818,114,182.12	561,090,630.27
Derechos	86,544,063.79	85,892,042.57	\$96,401,744.93	99,793,770.73	107,851,034.12	67,449,801.39
Productos	8,902,744.07	7,231,318.22	\$22,153,971.24	16,620,277.42	9,786,679.42	11,748,567.68
Aprovechamientos	210,074,013.65	243,894,171.89	\$241,500,690.23	68,040,471.87	83,588,707.20	125,784,158.24
Participaciones	1,551,971,358.81	1,632,728,565.24	\$1,690,280,991.23	2,102,547,659.33	1,996,923,760.44	999,779,150.38
impuestos adicionales	67,853,627.35	68,592,478.62	86662368.01		22,759,058.85	
Ingresos extraordinarios	259,600,000.00	239,295,395.00				
Total de ingresos	\$2,641,394,111.97	\$ 2,738,042,364.64	\$2,859,053,827.99	\$3,044,978,670.79	\$3,039,023,422.15	\$ 1,698,402,506.57

Fuente: elaboración propia, con datos de transparencia H. Ayuntamiento de Culiacán (2016).

En la tabla 2.11, se muestra un acumulado de los ingresos que ha obtenido el Ayuntamiento de Culiacán del año 2011 hasta el mes de junio de 2016, encontrando que en lo referente a impuestos hay un incremento con respecto a los ingresos totales de un 17.28% en el año 2011 a un 26.92% en el año 2015. En el caso de los ingresos por concepto de derechos, el incremento no ha sido muy significativo ya que en el año 2011 representaba un 3.29% de los ingresos totales y al cierre del 2015 se obtuvo un 3.55%. En lo referente a los productos el porcentaje de participación disminuyó un 0.02% respecto al 2011, en los aprovechamientos la disminución es mayor ya que representaba en el año 2011 un 7.95% del total de ingresos y en el 2015 representa únicamente el 2.75% del

total de ingresos. En lo caso de las participaciones, si han tenido un incremento 6.95% con respecto al año del 2011.

Actualmente, la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos por parte de los municipios se ha intensificado aun con el crecimiento de las participaciones federales, que en cierta forma es comprensible debido al incremento de las necesidades en la prestación de servicios y para hacer inversiones en favor de la población.

Por consiguiente, otro aspecto que ha afectado la obtención de ingresos propios son las reducidas posibilidades del sistema tributario para ofrecer ámbitos propios a la acción de los fiscos locales, haciendo que las fuentes actualmente disponibles sean administradas con eficacia, sino también que tengan un sólido sustento jurídico. Por lo cual, para afrontar tal situación a la que se enfrenta el municipio, se debe aprovechar al máximo su autoridad fiscal mediante la aplicación de los impuestos y cuotas permitidas por las leyes locales, e incluirlas en sus leyes anuales de ingresos. Por ello, debe considerarse que el impuesto predial no es la única contribución y que, en la medida de lo posible, se deben también cobrar los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos. Es decir, incrementar la eficiencia recaudatoria. (INAFED, 2013)

En ese orden, el gobierno municipal obtiene la mayoría de sus ingresos vía participaciones, motivo por el cual es importante identificar calendarios de pago y montos transferidos al municipio por concepto de aportaciones federales (Ramo 33), mismo que se detalla de acuerdo a INAFED (2016a) de la siguiente forma:

- a) El fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAISM) se recibe en diez pagos fijos durante los meses de enero a octubre, pero debe destinarse exclusivamente a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.
- b) El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y las demarcaciones territoriales del distrito federal (FORTAMUNDF) se recibe en doce pagos fijos durante los meses de enero a diciembre y debe orientarse a la satisfacción de los requerimientos del municipio, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

De la información anterior, se puede apreciar que las necesidades en el municipio son apremiantes y los recursos propios escasos. Sin embargo, se debe aprender a priorizar y a definir las principales obras que no se debe dejar sin atender.

Presupuesto de egresos municipal.

Como parte de los instrumentos de política fiscal se encuentra el presupuesto de egresos municipal, son las erogaciones o salidas de recursos financieros, motivadas por el compromiso de liquidación de un bien o servicio recibido o por algún otro concepto y que es reflejado a través del presupuesto, el cual permite conocer de forma anticipada las necesidades, recursos y adecuaciones del gasto en

base a los ingresos disponibles. La Guía de Fiscalización Superior Municipal (2016) en adelante GFSM, señala que el Presupuesto de Egresos Municipal permite llevar un control de los gastos, así como un manejo adecuado de los fondos financieros municipales.

El proceso de elaboración del presupuesto de egresos se realiza en una primera etapa cuando se discute, en la primera quincena de septiembre, su proyecto anual de ley de ingresos y de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año siguiente. Una vez aprobado en sesión de cabildo es remitido por triplicado en el curso de la segunda quincena de septiembre de cada año, al Congreso del Estado, si el H. Congreso hace observaciones, las debe comunicar al ayuntamiento a más tardar el 30 de octubre, en el caso que no se haya remitido el proyecto, el congreso tendrá por presentado el del año anterior.

En ese contexto, el presupuesto de egresos se calcula con base en los datos del presupuesto del año anterior y el monto de los ingresos presupuestados en la ley relativa. Las partidas del presupuesto de egresos se determinan conforme a dos elementos básicos:

- a) Garantizar la regularidad, continuidad y permanencia de los servicios públicos municipales; y,
- b) Los programas y acciones a realizar para cumplir con los objetivos y metas planteados en el plan de desarrollo municipal.

Cabe señalar que el artículo 126 de la Constitución Federal establece que, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Al respecto, el Consejo de Armonización Contable (CONAC), clasificación al gasto de la siguiente forma:

- a) Por su objeto: permite conocer en qué se gasta, considerado como la base del registro de las transacciones económico-financieras, cuantificando la demanda de bienes y servicios que realiza el sector público. Con base en esta clasificación el gasto se integra por, servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, bienes muebles, inmuebles e intangibles, inversión pública, inversiones financieras y otras provisiones, participaciones y aportaciones y deuda pública.
- b) Por tipo de gasto: esta clasificación relaciona las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica presentándolos en corriente, de capital y amortización de la deuda y disminución de pasivos.
- c) Funcional del gasto: agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos como lo son, las acciones propias de la gestión gubernamental, de desarrollo económico, social y otros.

En ese contexto la GFSM (2016) señala, que uno de los aspectos más importantes en el ejercicio del gasto público es comprobar, a través de documentación suficiente y competente, que los recursos fueron aplicados conforme a lo establecido en la normatividad aplicable y de acuerdo a las atribuciones del ayuntamiento para alcanzar sus objetivos. Los comprobantes que amparen las erogaciones realizadas con recursos públicos municipales, deberán reunir los requisitos establecidos por las leyes y disposiciones fiscales aplicables al efecto. Siendo responsabilidad de

los mismos, llevar un estricto control de los recursos y de la documentación comprobatoria del gasto, así como de las aportaciones comunitarias.

De acuerdo a lo anterior, los municipios, deberán cumplir con los siguientes requisitos generales al realizar el egreso:

- a) Los pagos se deben hacer con cheque nominativo a favor del contratista o proveedor de los bienes o servicios recibidos, o por transferencia bancaria; previa autorización, a través de la orden de pago debidamente requisitada.
- b) Los comprobantes que amparan la erogación deberán cancelarse, según sea el caso, con el sello operado FISM, operado FORTAMUN, operado recursos provenientes de la LIM y, en su caso, con el número de obra o acción que corresponda.
- c) Las pólizas de cheque deberán contabilizarse en las cuentas y sub-cuentas que establezca el catálogo contable derivado del Plan de Cuentas emitido por el CONAC y deberá estar amparado con la orden de pago.
- d) Los comprobantes de las erogaciones efectuadas, se encontraran debidamente clasificados y, en su caso, cancelados, deberán ser integrados a la contabilidad municipal mensual.

Además de los aspectos mencionados, los ayuntamientos en el ejercicio del gasto deben cumplir con diversos requisitos para demostrar que el gasto fue aplicado correctamente.

Por otro lado, los ayuntamientos recaudan y administran en forma directa y libre los recursos que integran su Hacienda Pública Municipal, determinan y cobran las contribuciones que las leyes del Estado establecen en su favor, con el objeto de prestar bienes y servicios a sus gobernados entre las que se encuentran:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Además de la planeación del desarrollo urbano

De acuerdo a lo anterior, el INAFED (2016b) señala que existe un déficit en la calidad y cobertura de los mismos porque ningún servicio público ha logrado una cobertura promedio mayor a 93% en las cabeceras municipales y del 61% en el resto de las localidades bajo el argumento de la falta de recursos.

2.11 Medición del desempeño presupuestario

Las instituciones gubernamentales, al recibir recursos públicos están obligadas a rendir cuentas de la calidad de su gestión, así como a evaluar su desempeño en respuesta a la confianza que la sociedad les ha brindado, porque la responsabilidad en los resultados y el funcionamiento de la gestión pública son considerados la parte medular de la recaudación y ejercicio del gasto público (Vega, 2009). La evaluación al desempeño gubernamental forma parte de las medidas en materia de transparencia de la información y la rendición de cuentas, las cuales buscan mejorar la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones públicas y disminuir la corrupción en el sector público. De ahí, que la medición del desempeño presupuestal constituye un paso en la optimización y monitoreo de los recursos públicos a fin de que éstos puedan tener el efecto deseado en el bienestar de la sociedad. Hernández y Frías (2010)

El objetivo de las auditorías al desempeño, es verificar que la información proporcionada por la entidad fiscalizable en los programas operativos anuales y en la cuenta pública respectiva, se acrediten documentalmente y posteriormente analizar la veracidad de los mismos, mediante visitas físicas a los centros de trabajo responsables de dicha información (Mena, 2009). Al respecto (Lozano, 2009) señala que estas evaluaciones deben realizarse de forma sistemática y objetiva, por lo cual se requiere la elaboración de una metodología, además las revisiones deben ser externas e independientes, para dar mayor credibilidad a los resultados, ante los usuarios interesados en conocer dicha información y deben realizarse con un enfoque multidisciplinario, de acuerdo con el ente a evaluar.

En el caso de México, se han realizado esfuerzos con el objeto de instrumentar sistemas de evaluación al desempeño, enfrentando barreras culturales, estructuras organizacionales, complejidad normativa, capacitación y sistemas de información de capacidad limitada. Motivo por el cual, la secretaria de hacienda y crédito público y la secretaria de la función pública, trabajaron de forma coordinada, revisando los diferentes sistemas y tipos de evaluación implementados por las dependencias y entidades, aprovechando las experiencias de otros países miembros de la OCDE y de la Latinoamérica en materia de evaluación del desempeño (Vega, 2009). Puede abarcar ingreso y gasto público hasta modelos de gestión político administrativo.

Como resultado de lo anterior, en marzo de 2006 se promulgó la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y su reglamento, los cuales establecen de manera obligatoria la evaluación del desempeño con base en indicadores de resultados para la totalidad de las instituciones de la administración pública federal.

Al respecto, el artículo 111 de la citada ley señala, que la secretaria de hacienda y crédito público (SHCP) y la secretaria de la función pública (SFP) deberán verificar los resultados y la ejecución de los programas y presupuestos a cargo de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño (SED). Así mismo, mencionan que los indicadores que establezca cada institución formarán parte del presupuesto de egresos de la federación y de la cuenta de la

hacienda pública federal. En el cuadro 2.12 se muestra las disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y fiscalización que ha emitido el gobierno federal.

Tabla 2.12

Disposiciones Legales en materia de presupuesto, gasto público y fiscalización.

Fecha	Disposición
30 de marzo de 2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El sistema de evaluación del desempeño (SED) se establece dentro de la programación del gasto público, obligando a incluirse en el anteproyecto de presupuesto los indicadores que establezcan parámetros de medición de los logros a alcanzar.
30 de marzo de 2007	Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. La secretaría de hacienda y crédito público, la secretaría de la función pública y el coneval publicaron los lineamientos para la regulación de la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y la elaboración de objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
1 de octubre de 2007	Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria reforma a los artículos 85 y 110. Establece la evaluación de los recursos federales a tres niveles de gobierno.
7 de mayo de 2008	Decreto de reforma constitucional en materia de gasto y fiscalización. Se contempla la obligación de evaluar los resultados de la ejecución o aplicación de los recursos, se establece que los gobiernos federal y estatales contarán con su propia instancias de evaluación distintas de los órganos de fiscalización donde la evaluación del gasto federalizado se sujete a la legislación federal y se incluya como actividad de fiscalización la realización de auditorías al desempeño.
31 de diciembre de 2008	Ley general de contabilidad gubernamental. Se establece que deberá relacionarse la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, también se instrumenta el uso de indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega (2009).

En la tabla 2.12 se muestra, las disposiciones legales que han permitido que en México se considere la evaluación al desempeño como una herramienta de rendición de cuentas, estableciéndose por primera vez el 30 de marzo de 2006 con la publicación de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, hasta concluirlo en 31 de diciembre de 2008 con la publicación de la ley general de contabilidad gubernamental.

Al respecto, Vega (2009) destaca, que una parte fundamental de la auditoria al desempeño son los indicadores al desempeño, considerados como una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos, bienes o servicios generados por la institución, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos. Su uso es muy variado y sirve

para mejorar la información, fundamentar la discusión de resultados, posibilitar la evaluación, apoyar el proceso de formulación de políticas, rendir cuentas y facilitar el establecimiento de compromisos de resultado.

Otro autor como Armigo (2008) establece, como dimensiones de desempeño las siguientes:

- a) *Eficacia*: señala el grado de cumplimiento de los objetivos de la organización.
- b) *Eficiencia*: mide la relación entre los productos y los servicios generados con respecto a los insumos y recursos utilizados.
- c) *Calidad*: mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.
- d) *Economía*: mide la capacidad de la institución o del programa para general y movilizar adecuadamente los recursos financieros.

Una vez que se tiene claridad de cuáles son los aspectos que pueden ser medidos corresponde construir cada uno de los indicadores.

Por otro lado, para Vega (2009, P. 22) el universo sujeto a evaluación son: “Políticas públicas, instituciones, programas federales y/o sociales sujetos a reglas de operación, recursos federalizados, áreas y servidores públicos”. En lo referente a gasto federalizado, subsidios y apoyos de acuerdo a la ley de coordinación fiscal únicamente se evaluarán los resultados obtenidos de esos recursos. En el caso de participaciones son evaluadas en los términos y disposiciones locales. Por lo tanto, los componentes del gasto federalizado diferente de participaciones, también están sujetos a medidas de rendición de cuentas y transparencia, destacando la operación de un sistema de información de internet, donde se reporta la información financiera, así como el avance en el logro de las metas correspondientes.

Cuenta pública

Es el documento que presentan los entes fiscalizables al congreso a fin de dar a conocer los resultados de su gestión financiera, respecto del ejercicio presupuestal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año anterior al de su presentación. Este documento se integra por la información contable, presupuestaria, programática e información complementaria que permita el análisis del resultado, en la que se incluyan los datos económicos.

En el caso del Estado de Sinaloa, el artículo 37, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Sinaloa es la base legal en el que se obliga al Ejecutivo Estatal somete a consideración del H. Congreso del Estado, la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal anterior, con el objeto de fortalecer la cultura de rendición de cuentas y la práctica cotidiana de la transparencia en la gestión pública, de acuerdo a los artículos 22, fracción XIV de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa; 52, 53 y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y al Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013.

En razón de lo anterior, la cuenta pública del gobierno estatal se presenta con la siguiente estructura:

- a) Tomo I resultados generales: contiene un análisis cualitativo de los ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios, deuda pública y postura fiscal.
- b) Tomo II información consolidada: presenta información contable y presupuestaria consolidada del Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Organismos Autónomos y del Poder Ejecutivo.
- c) Tomo III Poder Ejecutivo: muestra la información contable, presupuestaria y programática del Poder Ejecutivo, atendiendo a diversas disposiciones legales, así como la relación de bienes que componen su patrimonio en cumplimiento al Artículo 23, último párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- d) Tomo IV Poder Legislativo: se reporta información contable, presupuestaria y programática del H. Congreso del Estado, junto con el anexo que contiene la relación de bienes que componen su patrimonio en cumplimiento al Artículo 23, último párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- e) Tomo V Poder Judicial: contiene información contable, presupuestaria y programática del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, junto con el anexo que contiene la relación de bienes que componen su patrimonio en cumplimiento al Artículo 23, último párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- f) Tomo VI Organismos Autónomos: se presenta información contable, presupuestaria y programática de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Consejo Estatal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Estatal Electoral, junto con el anexo que contiene la relación de bienes que componen su patrimonio en cumplimiento al Artículo 23, último párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- g) Tomo VII Organismos Paraestatales: contiene información contable, presupuestaria y programática de los Organismos Paraestatales del Estado de Sinaloa, junto con el anexo que contiene la relación de bienes que componen su patrimonio en cumplimiento al Artículo 23, último párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2016, presenta a su vez sus contenidos y formatos armonizados, facilitando con ello la consolidación de la información financiera. Con el esfuerzo coordinado entre los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y de los Organismos Autónomos.

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en sus artículos 47 y 48, establece la información que la conformará, además establece que las entidades federativas y los ayuntamientos de los municipios producirán en medida de lo que corresponda o como mínimo la información del citado ordenamiento legal.

Cuenta pública municipal

Para poder cumplir con sus funciones y prestar los servicios públicos a que están obligados, los municipios obtienen ingresos por la recaudación de impuestos, derechos, productos y

aprovechamientos; además, obtienen ingresos por la transferencia de recursos provenientes del estado y la federación, así como por empréstitos que les autoriza el Congreso del Estado.

De la totalidad de ingresos, una gran proporción de los mismos se encuentra etiquetado para fines específicos; por ejemplo, de los impuestos, lo concerniente al impuesto predial rústico e impuestos adicionales; de las transferencias de recursos federales y estatales, solamente las participaciones son de libre uso y, por último, los ingresos por deuda pública deben ser canalizados en su totalidad a la inversión en infraestructura productiva.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa establece en sus artículos 46 y 48 que debe prevalecer el principio de equilibrio presupuestal, tanto en la autorización del presupuesto, como en sus posteriores modificaciones, por lo cual, el total del egreso anual devengado debe estar sustentado en un ingreso igual para evitar la generación de pasivos sin fuente de pago. Asimismo, establece en el artículo 64, que para cubrir los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) se debe cumplir con el requisito de que exista disponibilidad presupuestal para esos compromisos en el año que se devengaron.

Lo anterior con el propósito de evitar que utilicen los ingresos del año en curso para cubrir pasivos del ejercicio fiscal anterior, se afecte el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestados y se presenten problemas de solvencia y liquidez financiera.

Por otra parte, en el artículo 8, fracciones VI y XXI de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, se establece como una de sus atribuciones la de verificar que las operaciones que realicen los Municipios y los Entes Públicos Municipales sean acordes con lo que establece la mencionada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Deuda Pública del Estado de Sinaloa y las Leyes de Ingresos Municipales y sus Presupuestos de Egresos, entre otras disposiciones, así como elaborar estudios en la materia de su competencia para evaluar la eficacia, eficiencia y oportunidad en la utilización de los recursos públicos.

En el caso de Municipio de Culiacán, el tesorero municipal es responsable de remitir al Congreso del Estado, dentro de los primeros veinte días de cada mes, la cuenta pública del mes inmediato anterior, con todos sus anexos, acompañados de los comprobantes respectivos; en base a lo señalado en el artículo 59 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. Así, mismo la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sinaloa, en su artículo 26, señala que la revisión de la cuenta pública del gobierno del estado y de los municipios tiene por objeto verificar que los ingresos obtenidos sean conforme a las leyes que regulan la materia y que el gasto público se apoye en el presupuesto de egresos y requisitos que señala la ley, así como determinar el resultado de la gestión y situación financiera, en apego a la contabilidad gubernamental y a la información contenida en la documentación proporcionada de la entidad que se trate.

En virtud de lo anterior, la cuenta pública municipal de Culiacán de acuerdo a las GFSM (2016) se presenta de la siguiente forma:

- a) Información contable: balance general o estado de situación financiera; estado de variación en la Hacienda Pública; estado de flujo de efectivo; informes sobre pasivos contingentes; notas a los estados financieros; estado analítico del activo; estado analítico de la deuda, del cual se

derivarán las siguientes clasificaciones: corto y largo plazo; fuentes de financiamiento; endeudamiento neto, financiamiento menos amortización y los intereses de la deuda.

- b) Información presupuestaria: estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto; estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos de que se derivarán las siguientes clasificaciones: administrativa, económica y por objeto del gasto, funcional-programática. También deberá contener el endeudamiento neto, financiamiento menos amortización; intereses de la deuda; en flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.
- c) Información programática, con la desagregación siguiente: gasto por categoría programática; programas y proyectos de inversión; indicadores de resultados; informes sobre avances físico financieros de las obras y acciones realizadas.

Es importante mencionar que la documentación a entregar se encuentre ordenada, debidamente archivada, con número de folio, identificada por fondo y en cajas numeradas, porque las operaciones y transacciones que realizan los ayuntamientos deben estar soportadas por documentación que acredite el correcto manejo de los recursos.

Derivado de lo anterior, el órgano de fiscalización puede solicitar a los servidores públicos de los entes fiscalizables a cargo de los datos, libros, documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos, la información que resulte necesaria, siempre que se expresen los fines a que se destine la información.

Por otro lado, uno de los órganos fiscalizadores de la cuenta pública es la Auditoría Superior del Estado (ASE). Es el órgano técnico de fiscalización general en la entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado, cuya función es la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios y de los informes financieros de los organismos descentralizados o de participación estatal o municipal. Para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión.

La ASE, fue creada para apoyar al Congreso del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, relativas a la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas de los programas de gobierno y de los municipios, contenidos en sus planes de desarrollo respectivos.

El art. 53 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que para el cumplimiento de la obligación de revisar las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios, esta representación social se apoyará en la Auditoría superior del Estado, ya que es el órgano técnico de fiscalización general en la entidad.

De acuerdo a lo anterior, la ASE en el año 2015, realizó un estudio con los 18 municipios y el endeudamiento total de cada uno de ellos, el cual incluye los saldos de la Deuda Pública Directa autorizada por el Congreso del Estado y los Pasivos de Corto Plazo al cierre del ejercicio 2014. Su resultado fue que el endeudamiento total alcanzado por el municipio de Culiacán al cierre del

ejercicio 2014 fue por un monto de 1,262.2 millones de pesos, integrado por las obligaciones de largo y corto plazo, colocándose como el municipio más endeudado del estado (ver tabla 2.13)

Tabla 2.13
Nivel de Endeudamiento Total del municipio de Culiacán.
(En pesos)

Concepto	2010	2013	2014
Total de endeudamiento	707,239,910	1,169,509,214	1,262,157,303
Deuda pública	392,811,934	838,381,910	810,067,868
Pasivos de corto plazo	314,422,976	331,127,304	452,089,435

Fuente: elaboración propia con datos de la ASE (2015).

La tabla 2.13, muestra que el total de endeudamiento del municipio de Culiacán de \$ 452, 080,435 de pasivos de corto plazo y \$810, 067,868.00 del saldo de la deuda pública del año 2014, muestra un cambio de estructura respecto al 2013 porque en ese año deuda pública significó el 71.7%, se redujo al 64.2% en 2014. En el año 2013, los pasivos de corto plazo representaron el 28.3% de la deuda total, aunque en porcentaje presenta una disminución con respecto al año 2010, en cantidad no es así ya que se incrementó de una otro en \$ 16,704,328.00, la deuda total del año 2013 respecto a la deuda del 2010 se incrementó en un 39.53%.

En términos nominales Culiacán es el municipio más endeudado del estado con un monto de 1,262.2 millones de pesos en 2014, representando el 44.8% del endeudamiento total de los 18 municipios de nuestro estado, por lo que la ASE le sugirió lograr y mantener un equilibrio presupuestal que impida la generación de pasivos sin fuente de pago y permita destinar en su totalidad los recursos a los programas y proyectos considerados en su presupuesto de egresos. Así como, evitar incrementos en los niveles actuales de deuda pública; reducir el Gasto de funcionamiento, el cual en lugar de disminuirse, se proyecta con un incremento del 5.5% para 2015, respecto al ejercicio anterior y realizar esfuerzos adicionales para incrementar los ingresos propios de libre uso, dando cumplimiento a lo proyectado en la Ley de Ingresos municipal para 2015.

Por otro lado y en cumplimiento a lo señalado en el artículo 43 XXII de la Constitución Política Local, dicho órgano técnico de fiscalización revisó y fiscalizó la cuenta pública presentada por el Municipio de Culiacán, correspondiente al segundo del año 2015, haciendo entrega al Congreso del Estado por conducto de la Comisión de Fiscalización del informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, para que se emitiera el dictamen correspondiente.

- a) Se consideró como Endeudamiento total del municipio de Culiacán a los saldos de la deuda pública directa autorizada por el congreso del estado y los pasivos de corto plazo. En 2015 este endeudamiento registró un monto de 1,451.9 millones de pesos, para un crecimiento del 15.0% respecto de 2014 y 24.1% respecto de 2013.

- b) El 46.3% de la deuda del municipio de Culiacán corresponde a los pasivos de corto plazo, mismo que aumentaron en un 48.8% al evolucionar de 452.1 a 672.6 millones de pesos en el 2015.
- c) En el año 2015, los tres indicadores de vulnerabilidad de la deuda pública presentaron mejores valores respecto de lo registrado en 2014.
- d) Los pasivos de corto plazo sin fuente de pago, la presente administración del municipio de Culiacán incrementó el saldo de 229.4 millones de pesos recibidos de la administración anterior, a 377.4 millones de pesos en 2015, para un crecimiento del 64.5%, agravándose la debilidad de las finanzas del municipio.
- e) Si aunado a los pasivos sin fuente de pago se considera el servicio de la deuda pública proyectado para 2016, las obligaciones totales derivadas del endeudamiento significarán el 20.0% de los ingresos ordinarios disponibles y los recursos remanentes alcanzarán para cubrir sólo el 73.2% del gasto de funcionamiento proyectado.

De acuerdo a lo anterior las recomendaciones emitidas por la ASE al municipio de Culiacán, van orientadas a desarrollar estrategias que en el corto plazo permitan instaurar y mantener un equilibrio presupuestal que un plazo razonable, pueda reducir y erradicar los pasivos de corto plazo sin fuente de pago, así como evitar la contratación de deuda pública.

CAPÍTULO III

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Introducción

Dentro del presente capítulo es analizado el aspecto metodológico de la investigación que es la parte medular de cualquier documento científico, para ello se analizaron los paradigmas de la metodología de investigación, el cual varios autores enriquecen con diversos conceptos que son esenciales para el inicio de la metodología de investigación. Posteriormente son presentadas las metodologías cuantitativa y cualitativa, consideradas como básicas y esenciales para su comprensión, sus características y análisis.

La integración de métodos son tomados en cuenta desde diversas perspectivas que contribuyen considerablemente en la presente investigación, así como la decisión de las estrategias de investigación y la metodología empleada que otorgan una mayor certidumbre y seriedad al documento científico.

El tipo de investigación y los criterios de validez son decisiones con un aporte indispensable para llevar a cabo la obtención de resultados y para dar respuesta a interrogantes plasmadas en el presente documento. Por lo que respecta a la investigación de campo es presentado el diseño de la investigación, la selección de la muestra y por último las técnicas a utilizar para la recolección de datos.

3.1 Metodología de la investigación

Se puede definir como la descripción, el análisis y la valoración crítica de los métodos de investigación. Bajo esta perspectiva, Ruiz y Reyes (2010) la señalan como el estudio sistemático de los métodos que se utilicen en relación con los fines y metas que se plantean en la investigación científica. De ahí, que el concepto de metodología se entienda como el conjunto de procesos que el ser humano debe seguir en el proceso de investigación y demostración de la verdad, lo que le permitirá aplicar el conocimiento y llegar a la observación descripción y explicación de la verdad, de acuerdo a Rodríguez (2010). Es decir, hace referencia al conjunto de procedimientos basados en principios lógicos, utilizados para alcanzar una gama de objetivos que rigen una investigación científica o en una exposición doctrinal.

Desde la perspectiva de Soriano (2008) la metodología presenta varios planos, ya que es el proceso en fases de la investigación, lo que se conoce como un cronograma de la investigación para lo que puede emplear un juego de abscisas ordenadas o cualquier otra figura geométrica, colocando en un lado los periodos cronológicos y en otro las tareas a realizar en cada uno de ellos.

Para Hernández, Fernández y Baptista (2010) la investigación científica es un proceso compuesto por múltiples etapas estrechamente vinculadas entre sí, que se da o no de manera secuencial o continua, iniciando con una idea y un planteamiento, y concluimos con la recolección, el análisis de datos y un reporte de estudio. Saravia (2006), adiciona que en términos operativos, orienta al investigador en su razonamiento y aproximación a la realidad, ordena sus acciones y aporta criterios de rigor científico de supervisión de todo el proceso. La conciben como un proceso, término que significa dinámico, cambiante y evolutivo.

A su vez Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005), establecen que toda investigación o proyecto se inicia con un conjunto de consideraciones acerca de aquella parte del mundo social que se desea

estudiar y en algunos casos se trata de cuestiones muy cercanas a nuestra experiencia. Otros casos, en cambio, son más difusos, más generales. Por lo anterior, el estudio de la metodología de la investigación conlleva a una toma de conciencia acerca de qué es lo que caracteriza al trabajo científico, así como el desarrollo de un sistema de disposiciones específico de la indagación dentro del campo de las ciencias. A su vez, la ciencia tiene una estructura normativa propia, reglas que rigen el ser y el hacer que se diferencian netamente de otros campos de actividad. Se realiza de modo sistemático y controlado dentro de un determinado paradigma, el cual detecta normas en relación con los procedimientos lógicos y metodológicos que instituyen la validez de los teóricos y metodológicos que se sustentan. Bravin y Pievi (2008)

La investigación es un proceso que mediante la aplicación de un método científico procura obtener información relevante y fidedigna, para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento; por lo tanto la investigación es un proceso formal sistemático e intensivo en el cual se aplica el método científico de análisis. Beltrán (2005)

De acuerdo a lo anterior, los medios para obtener el conocimiento son variados, pero su objetivo es el mismo, del mismo modo la ciencia no es una sola, está compuesta por muchas ciencias particulares que estudian un determinado objeto o el mismo objeto desde diferentes perspectivas, apoyadas en el método científico.

A tal efecto, Bernal (2010) define al método científico, como el conjunto de pasos seguidos por una ciencia para alcanzar conocimientos validos que puedan ser verificados, según el filósofo inglés Francis Bacon, las distintas etapas del método científico son: La observación, la inducción, la hipótesis, la prueba de la hipótesis mediante la experimentación, la demostración o la refutación de la hipótesis, el establecimiento de la tesis o teoría científica y las conclusiones.

En ese orden, el método científico es la base para la elaboración de toda investigación, con el objeto de alcanzar un resultado.

3.2 Paradigma de la metodología de la investigación

Un paradigma trasforma la investigación de una comunidad científica que realiza esfuerzos para defender sus ideas, ahí está la importancia de su estudio, muchas personas al hablar de paradigma cree que se habla de investigación, lo cual no es así, su fama se debe a la circunstancia particular en que fue usada por el sociólogo Thomas Kuhn, quien se interesó en los cambios radicales de aceptación pública que ocurrían en el terreno de las ciencias naturales y quien intentó explicar tales cambios desde una perspectiva histórica y sociocultural.

Desde el ámbito de la investigación, un paradigma es un cuerpo de creencias, presupuestos, reglas y procedimientos que definen cómo hay que hacer ciencia; son los modelos de acción para la búsqueda del conocimiento (Alvarado y García, 2008). La palabra paradigma, asociada al campo de la investigación, ha conquistado ciertos espacios connotativos que la sitúan en un lugar privilegiado y que le otorgan un cierto carácter de concepto unívoco, casi obligante, a tal grado que mucha gente cree que al hablar de paradigma se habla de investigación o de filosofía de la investigación. La realidad no es así, porque paradigma es, en sí misma, una palabra tan trivial como cualquier otra. Su fama se debe a la circunstancia particular en que fue usada por el sociólogo Thomas Kuhn, quien se interesó en los radicales cambios de aceptación pública que ocurrían en el

terreno de las ciencias naturales y quien intentó explicar tales cambios desde una perspectiva histórica y sociocultural. (Kuhn, 1975)

A tal efecto, Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005) mencionan que los paradigmas en ciencias sociales aparecen asociados con determinadas metodologías: el positivismo y postpositivismo, vinculados a su vez con las metodologías cuantitativas; mientras que al constructivismo, naturalista e interpretativo, se le relaciona a las metodologías cualitativas. De ahí, que lo defina como el conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad. Estos principios no son puestos en cuestión por el investigador en su práctica cotidiana: más bien funcionan como supuestos que orientan la selección misma del problema o fenómeno a investigar, la definición de los objetivos de investigación y la selección de la estrategia metodológica para abordarlos.

En ese orden, la palabra paradigma es usada de forma común hoy en día en la designación de posturas, como una opción o un modo sistemático de investigar, elección que se expresa en vías técnico-instrumentales, respondiendo a un fondo filosófico o la forma de ver el mundo, el conocimiento humano y sus procesos de producción. Angulo (2011) señala que existen riesgos de inexactitud al generalizar esa palabra más allá del concepto original y si, además, queremos un curriculum libre de tomas polémicas de posición, entonces convendría más, probablemente, hablar de enfoques o modelos de investigación (teóricos, epistemológicos o metodológicos).

En ese orden, el investigador debe buscar desprenderse de sus propios valores, de su orientación político-ideológica, sus concepciones acerca del bien y el mal, de lo justo y lo injusto, de lo que deseamos para nosotros y los otros, etcétera, utiliza la deducción en el diseño y la inducción en el análisis. Aplica modelos de análisis causal, operacionalización de conceptos teóricos en términos de variables, dimensiones e indicadores y sus categorías, utiliza técnicas estadísticas, donde la teoría representa un papel importante en el diseño del estudio. Generaliza en términos de predictibilidad y genera confiabilidad en los resultados a partir de estrategias de validación internas. Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005)

De acuerdo a lo anterior, la distancia frente a aquello que se pretende investigar es vista como condición necesaria para alcanzar un conocimiento objetivo, la investigación destaca elementos como variables (cuantitativas y cualitativas), confiabilidad (consistencia y estabilidad), validez (libre de distorsiones), hipótesis (formulación a ser probada por la comprobación de los hechos) y grado de significación estadística (nivel de aceptación o de rechazo y margen de error aceptado).

Por último, es importante señalar que el paradigma de la investigación cualitativa, representa el punto de partida del conocimiento científico, representa la forma mediante la cual la investigación llegará a la ciencia.

3.2.1 Metodología cuantitativa

De la concepción básica de la realidad social, fundamentada en el objetivismo, sin que intervengan los juicios de valor, creencias o ideas del investigador, se desprende la concepción cuantitativa de la ciencia, cuyo objetivo de investigación es establecer relaciones causales que supongan una explicación del fenómeno a observar (Ruiz y Reyes, 2010). Por lo tanto, su aplicación consiste en

el contraste de teorías ya existentes a partir de una serie de hipótesis surgidas de la misma, siendo necesario obtener una muestra, ya sea en forma aleatoria o discriminada, pero representativa de una población o fenómeno objeto de estudio, en consecuencia para realizar estudios cuantitativos es indispensable contar con una teoría ya construida, dado que el método científico utilizado en la misma es el deductivo. (Tamayo, 2007)

Por consiguiente, la investigación cuantitativa en las ciencias sociales tiene sus orígenes en el enfoque positivista del siglo XVIII d.C. y positivista lógico de inicios del siglo XX caracterizado por la unidad del método y la homogeneidad doctrinal, es decir solo se aceptaba una única forma de hacer ciencia. En este sentido, para este tipo de investigación la científicidad de las ciencias sociales se genera por la capacidad de esta para acomodarse al paradigma de las ciencias naturales, esto es, a la objetividad, la distancia entre lo subjetivo y lo objetivo, la casualidad lineal, la neutralidad, la formulación de leyes generales y la especialización del conocimiento. Bernal (2010)

Esta metodología se basa en la inducción probabilística del positivismo lógico, genera una medición penetrante y controlada, es objetiva, sus inferencias son más allá de los datos, es confirmatoria, inferencial, deductiva y está orientada al resultado, es generalizable, particularista y presenta una realidad estática. Para este enfoque la objetividad es muy importante, ya que el investigador observa, mide y manipula variables; además de que se desprende de sus propias tendencias. Lo que no puede medirse u observarse con precisión se descarta como objeto de estudio y se encuentra determinado por leyes y axiomas. Además trata de determinar la fuerza de asociación o correlación entre variables, la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra para hacer inferencia a una población de la cual toda muestra procede y tras el estudio de la asociación o correlación pretende, a su vez, hacer inferencia causal que explique por qué las cosas suceden o no de una forma determinada. Pita y Pértegas (2002)

En ese sentido, se cree que la cuantificación incrementa y facilita la comprensión del universo que nos rodea y ya mucho antes de los positivistas lógicos o neopositivistas Galileo Galilei afirmaba en este sentido "mide lo que sea medible y haz medible lo que no lo sea. Para ello Hernández, et al. (2010) señalan que se utiliza la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías.

El mismo autor señala, que parte del proceso que se sigue en esta metodología, consiste en obtener información de las variables a investigar para ello se determina una muestra representativa de un universo.

Universo. Es considerado la unidad de análisis, las cuales dependen del planteamiento de la investigación es decir es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones que deben situarse claramente en torno a sus características de contenido, de lugar y en el tiempo, una vez delimitado sobre qué o quienes se van a recolectar los datos

Muestra: Es uno de los elementos más importantes a realizar en una investigación para ello nos debemos de auxiliar de técnicas y modelos estadísticos, es un subgrupo de elementos que pertenecen a ese conjunto definido en sus características al que llamamos población, puede ser:

- a) probabilística: Son esenciales en diseños de investigación por encuestas, donde se pretende generalizar los resultados a una población, sus característica principal es que todos los elementos de la población al inicio tienen la misma probabilidad de ser elegidos, para este tipo

de muestra se requiere determinar el tamaño de la misma y seleccionar los elementos muestrales en forma aleatoria, este tipo de muestras puede ser: Simples, estratificadas, sistemáticas y por racimos.

- b) No probabilística: También llamadas muestras dirigidas, pues la elección de sujetos u objetos de estudio depende del criterio del investigador con la vaga esperanza de que sean casos representativos de una población determinada, es utilizada en investigaciones cuantitativas y cualitativas, desde la visión cuantitativa es útil para determinado diseño de estudio que requiere no tanto una representatividad de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características específicas previamente en el planteamiento del problema.

Durante el proceso de cuantificación numérica, el instrumento de medición o de recolección de datos juega un papel primordial. Por lo que deben ser correctos, o que indiquen lo que interese medir con facilidad y eficiencia; al respecto Namakforoosh (2005, P.227) explica que un instrumento de medición considera tres características principales:

- a) Validez: se refiere al grado en que la prueba está midiendo lo que en realidad se desea medir.
- b) Confiabilidad: se refiere a la exactitud y a la precisión de los procedimientos de medición.
- c) Factibilidad: se refiere a los factores que determinan la posibilidad de realización, los cuales son factores económicos, conveniencia y el grado en que los instrumentos de medición sean interpretables.

Para Gómez (2006) todo instrumento de medición cuantitativo sugiere el siguiente procedimiento: listar las variables que se pretenden medir u observar; revisar su definición conceptual y comprender su significado; revisar las definiciones operacionales de las variables, es decir cómo se mide cada variable; si se utiliza un instrumento de medición ya desarrollado, procurar que exista confiabilidad y validez ya probada, debe adaptarse el instrumento al contexto de investigación; indicar el nivel de medición de cada referente y, por ende, el de las variables; indicar como se habrán de codificar (asignar un símbolo numérico) los datos en cada ítem y variable: aplicar una prueba piloto del instrumento de medición y modificar, ajustar y mejorar el instrumento de medición después de la prueba piloto.

De acuerdo a lo anterior, el instrumento resume la labor previa de investigación: sintetiza los aportes del marco teórico al seleccionar datos que corresponden a los indicadores.

3.2.2 Metodología cualitativa

La historia de los métodos cualitativos, así como la observación descriptiva y las entrevistas son tan antiguas como la historia escrita, tiene una rica historia en la sociología norteamericana, su primer manifestación se divulgó en los estudios de la Escuela de Chicago de 1910 a 1940, en este lapso investigadores asociados con la Universidad de Chicago produjeron detallados estudios de observación participante sobre vida urbana. Autores como Denzin y Lincoln (2012) la consideran un multimétodo focalizado, incluyendo interpretación y aproximaciones naturalistas a su objeto de estudio. Esto significa que los investigadores cualitativos estudian las cosas en su situación natural,

tratando de entender o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les otorga. Meo y Navarro (2009) manifiestan que el investigador cualitativo es entendido como un profesional que lleva adelante una tarea con características propias de un oficio que se nutre también de la creatividad y la imaginación. En este sentido, esta imaginación permite pasar de un plano a otro de análisis con el propósito de dar sentido al mundo y articular aspectos de maneras novedosas.

Rodríguez (2011) adiciona que estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. De ahí, que implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales como la entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas.

Este método incluye la visión y técnicas del investigador no cuantitativos, a diferencia del método cuantitativo el investigador no sigue un planteamiento definido, comienza examinando el mundo social para poder desarrollar una teoría en base a lo que ocurre y lo que observa, no se tiene como objeto probar una hipótesis ya que en la mayoría de los estudios se van dando durante el proceso de investigación y pueden ir cambiando las veces que sean necesarias es decir se van refinando. Inicia con la idea del tema a investigar, posteriormente debemos de realizar el planteamiento del problema, para que el investigador se adentre por primera vez en el tema que eligió, deberá realizar una concepción del diseño del estudio, cada uno de estos deberá de ir de la mano con la literatura existente en el área. (Cereceres, 2011)

Una de las bondades de esta metodología para es que la investigación cualitativa debe ajustar su diseño conforme evoluciona el estudio, es decir si no se investigara de esa manera estaríamos negando lo constante de los cambios que de forma paulatina, se generan en nuestro entorno.

Para Grinnell (1997) en esta metodología, el investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, el investigador comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con lo que observa que ocurre con frecuencia denominada teoría fundamentada. Por ello, se basa más en un proceso inductivo como: explorar y describir, para luego generar perspectivas teóricas, es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.

El mismo autor señala que en la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, estas se generan durante el proceso y van refinándose conforme se recaban más datos o son un resultado del estudio. Así, mismo la recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes, sus emociones, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos, mediante técnicas como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, interacción e introspección con grupos o comunidades, considerando el proceso de indagación flexible, moviéndose entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. En este método no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad, porque se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, principalmente los humanos y sus instituciones, donde la realidad se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación respecto de sus

propias realidades. Además el investigador se introduce en las experiencias individuales de los participantes y construye el conocimiento, siempre consciente de que es parte del fenómeno estudiado. De ahí, que las investigaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente obtener muestras representativas; incluso, no buscan que sus estudios lleguen a replicarse.

Por su parte, la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista "fresco, natural y holístico" de los fenómenos, así como flexibilidad.

Para finalizar, Hernández, et al., (2010), señalan que el enfoque cualitativo se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigara) acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad. También, señalan los autores que es recomendable seleccionar el enfoque cualitativo cuando el tema del estudio ha sido poco explorado, o no se ha hecho investigación al respecto en algún grupo social específico, el proceso cualitativo inicia con la idea de investigación.

3.2.3 Metodología mixta

La historia de los métodos mixtos se remonta al trabajo criminalístico durante las décadas de 1960 y 1970, donde fueron utilizados sin denominarlos como tales. Para Rodríguez (2010) la polémica suscitada en las últimas décadas entre la metodología cuantitativa y cualitativa ha generado diversos puntos de vistas al respecto, actualmente existe consenso hacia la integración de métodos, aun cuando existen investigadores que se resisten a realizarlo. Por ende, Hernández et al., (2010, p. 755) señalan que se “puede utilizar los dos enfoques –cuantitativo y cualitativo- para responder distintas preguntas de investigación de un planteamiento del problema”.

Al respecto, Ruiz y Reyes (2010) adicionan que la metodología mixta, ofrece una visión mucho más completa de la realidad social, al recuperar los aspectos favorables de los modelos cuantitativo como el análisis estadístico, muestreo probabilístico, aplicación de cuestionarios cerrados y los integra con los del modelo cualitativo: interpretación de lo individual, entrevista abierta, observación participante. El énfasis puede ser cualitativo-cuantitativo o cuantitativo-cualitativo, lo cual dependerá de lo que se pretenda obtener en la investigación. En consecuencia este tipo de metodología parte del diseño de marcos de análisis para acercarse a la comprensión de un problema, en el que pueden aparecer datos estadísticos, pero también de la interpretación y la comprensión profunda de la información por parte de los individuos que componen a la sociedad

Como ya se analizó el enfoque mixto ofrece varias bondades y una de ellas es que logra una perspectiva más precisa del fenómeno, porque su investigación se basa en las fortalezas de cada método (cuantitativo y cualitativo), los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. Ruiz (2011)

Considerando las características de ambos enfoques, por una parte el enfoque cuantitativo al utilizar la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente y al confiar en la medición numérica, el conteo y la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población, y por otra parte, el enfoque cualitativo, al utilizarse primero en descubrir y refinar preguntas de investigación y al basarse en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones y por su flexibilidad se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría.

Por último el enfoque mixto, se entremezcla en la mayoría de sus etapas para obtener información que permita triangularla.

3.3 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica es la forma de lograr nuestros objetivos en menor tiempo, con menor esfuerzo y mejores resultados. Permite que, el investigador amplíe sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar. En Ciencias Sociales, existen por lo menos tres tipos de estrategias metodológicas: las cualitativas, las cuantitativas y las de triangulación (mixtas). Cada una de ellas, se utiliza para cosas particulares y distintas porque cada una brinda un tipo específico de información y acercamiento a la realidad. Históricamente, las primeras estrategias que surgieron y se desarrollaron fueron las cuantitativas, luego las cualitativas y por último, las de triangulación.

El propósito del estudio es analizar si la política fiscal utilizada en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público en los ayuntamientos del Estado de Sinaloa restringen la obtención de recursos oportunos impactando negativamente en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán por el período 2010-2016. Por lo cual, se considera importante enfrentar la realidad y contrastarla con los teóricos, para ello es necesario conocer, analizar e identificar las diversas estrategias aplicadas por parte del gobierno estatal en la obtención del ingreso que actualmente se están utilizando.

Derivado de lo anterior y de acuerdo al tipo de investigación seleccionada se opta por la investigación cualitativa y como estrategia el estudio de caso cuya unidad de análisis será el Ayuntamiento del municipio de Culiacán por el período 2010- 2016, mismo que constituye una tradición cualitativa que enfatiza la particularidad de un problema específico, cuyos límites delimitan también su propio universo; como en el caso de la presente investigación.

Estudio de caso

El estudio de caso es un tipo de investigación social caracterizado por la indagación empírica de los problemas de estudio en su contexto natural, los cuales son abordados de forma simultánea a través de múltiples procedimientos metodológicos, poseen sus propios procedimientos y clases de diseño. Para Hernández et al. (2010, p. 224) los define como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad para responder a un planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar una teoría”. Tiene como objetivo primordial la particularización y no la generalización, se toma un caso particular y se llega a conocerlo bien, y no principalmente para ver en qué se diferencia de los otros, sino para ver que

es, que hace. Se destaca de la unicidad, y esto implica el conocimiento de los otros casos de los que el caso en cuestión se diferencia, pero la finalidad primera es la comprensión de éste último. Ruiz (2011, p.160)

La aplicación del estudio de caso como herramienta de investigación también se ha intensificado por los esfuerzos realizados para disipar las consideraciones erróneas respecto a la misma, que han llevado a que sea considerado como una forma de investigación menos deseable que otras (Yin, 1994). Se cree, que en los estudios de caso el investigador debe invertir mucho tiempo en realizarlos dando como resultado documentos muy largos y de difícil comprensión pero lo importante es que el investigador puede cambiar la forma de narrar.

Para ello, Yin (2006) señala los siguientes estudios de caso.

- a) Exploratorio: se producen en áreas del conocimiento con pocos conocimientos científicos, en las cuales no se dispone de una teoría consolidada donde apoyar el diseño de investigación.
- b) Explicativo: tienen el objetivo de establecer relaciones de causa y efecto.
- c) Descriptivo: centrados en relatar las características determinantes del caso investigado.

Bajo el mismo contexto, Stake (2005) identifica tres diferentes tipos de estudio de caso siendo los siguientes:

- a) *Intrínsecos*: cuyo propósito no es construir una teoría, sino que el mismo caso resulte de interés.
- b) *Instrumentales*: Se examinan para proveer de insumos de conocimiento a algún tema o problema de investigación, refinar una teoría o aprender a trabajar con otros casos similares.
- c) *Colectivos*: Sirven para ir construyendo un cuerpo teórico (sumando hallazgos, encontrando elementos comunes y diferencias, y acumulando información).

En ese orden, Yin (1994) señala que los elementos que debe contener un estudio de caso son:

- a) Preguntas de estudio. Sugiere que la forma de la pregunta debe ser en términos de quién, qué, dónde, cómo y porqué, proveen una importante pista al respecto de la estrategia de investigación relevante que ha sido usada. La estrategia del estudio de caso está más orientada a conocer cómo usar apropiadamente el cómo y porqué como la tarea inicial, para precisar la naturaleza de las preguntas de estudio a ese respecto.
- b) Propositiones de estudio. Cada proposición dirige su atención hacia algo que debe ser examinado dentro de la visión del estudio. Las preguntas cómo y porqué, capturan en que respuestas el investigador está realmente interesado (no puntualizan que se debería estudiar) y deja el estudio de caso como una estrategia apropiada en primer lugar. Solamente si el investigador es forzado a dar algunas proposiciones se moverá en la dirección correcta. Las proposiciones dicen dónde mirar para una evidencia relevante.
- c) Unidad de análisis. En el estudio de caso clásico, un caso puede ser individual. En cada situación, una persona individual es el caso que es estudiado, y el individuo es la unidad primaria de análisis. La información acerca de cada individuo relevante debe ser recolectada y

varios de tales casos individuales deben ser incluidos en un estudio de caso múltiple. Por supuesto, el caso puede ser algún evento o entidad que es menos bien definida que un solo individuo. Los estudios de caso han sido hechos acerca de decisiones, acerca de programas, acerca de la implementación de procesos y acerca de cambios organizacionales. La selección de la unidad apropiada de análisis resulta de la acuciosidad específica de las preguntas en la investigación primaria. Si tus preguntas no encabezan a lo favorito de una unidad de análisis sobre otra, tus preguntas seguramente son vagas o numerosas y puedes tener problemas para conducir tu estudio de caso.

- d) Unión de los datos a proposiciones, y criterios para interpretar los hallazgos. Estos componentes, representan los pasos para el análisis e interpretación de datos en una investigación de estudio de caso y un estudio de investigación debe dar las bases para este análisis. El enlace de los datos a las proposiciones puede ser hecho por cualquier número de formas, pero ninguno se ha convertido tan precisamente definido como la asignación de materias y condiciones de tratamientos en experimentos psicológicos.

En la presente investigación se optó por el método de estudio de caso intrínseco, el cual busca analizar y comprender un caso particular, que en este caso es el análisis de las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el Estado de Sinaloa y partiendo de que el propósito no es entender alguna construcción abstracta o un fenómeno genérico ni construir una teoría, sino porque hay un interés intrínseco en él, para conocer de qué manera han impactado dichas políticas en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán por el período 2010-2016 que están de alguna manera vinculados con el Estado.

3.3.1 Diseño de la investigación

Es la secuencia lógica que une los datos empíricos a un estudio de investigación inicial y a sus conclusiones. Es algún lugar de las conclusiones y respuestas acerca de estas preguntas, donde diseñar una investigación es orientar las actividades que seguirá el investigador para dar respuesta a su interrogante y comprobar su hipótesis, Yin (1994). Esta parte de la investigación proporciona seguridad en lo que se va a hacer, porque ahorra tiempo y proporciona flexibilidad al investigador, es decir marca las líneas del camino a seguir. Hernández et al (2010, P. 160) lo define como el “plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación”. En este caso coincido con el autor dado que un buen diseño le permite al investigador confirmar o no la hipótesis que se planteó, mediante procedimientos y actividades tendientes a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Del mismo modo, Sabino (2014) lo señala como una estrategia general de trabajo que el investigador determina una vez que ya ha alcanzado suficiente claridad respecto a su problema, que orienta y esclarece las etapas que habrán de realizarse posteriormente. Tiene por objeto proporcionar un modelo de verificación que permita contrastar hechos con teorías, su forma es la de una estrategia o plan general que determina las operaciones necesarias para hacerlo. En función del tipo de datos a ser recogidos para llevar a cabo una investigación es posible categorizar a los diseños en dos grandes tipos básicos: diseños bibliográficos y diseños de campo.

El mismo autor, señala que en los diseños de campo los datos de interés se recogen en forma directa de la realidad, mediante el trabajo concreto del investigador y su equipo. Estos datos, obtenidos directamente de la experiencia empírica, son llamados primarios, porque son obtenidos de primera mano, producto de la investigación en curso.

Santesmases (2009) señala, que los datos primarios son los más idóneos para que se puedan adaptar a los propósitos de la investigación, sin embargo tienen un costo elevado, superior al de los secundarios.

Agrega que la encuesta es la obtención de información por medio de la comunicación ya que se efectúan preguntas contenidas en un cuestionario sobre el objeto de la investigación a la población de interés o a una muestra de ella, a través de entrevista personal, por correo, teléfono, correo electrónico, página web, etc.(P.75).

Cuando, a diferencia de lo anterior, los datos a emplear han sido ya recolectados en otras investigaciones y son conocidos mediante los informes correspondientes nos referimos a datos secundarios, porque han sido obtenidos por otros y nos llegan elaborados y procesados de acuerdo con los fines de quienes inicialmente los obtuvieron y manipularon. Como estas informaciones proceden siempre de documentos escritos, pues esa es la forma uniforme en que se emiten los informes científicos lo que se conoce como diseño bibliográfico (Sabino, 2014).

Un dato secundario expresan Grande y Abascal (2009, p.60) se obtiene de una información que ya existe, puede haber sido creada en el pasado por los investigadores o puede haber sido generada por terceros ajenos a ellos, “esta información ahorra tiempo y esfuerzos de todo tipo en la investigación y su costo de obtención es inferior al de la información primaria y muchas veces proporcionan al investigador la única información que puede emplear para alcanzar sus objetivos”.

Para que el investigador esté en posibilidades de obtener los datos primarios y secundarios necesarios en el desarrollo de la investigación, utiliza las denominadas técnicas de investigación, mismas que serán abordadas en el siguientes punto.

Por otro lado, uno de los aspectos a cuidar más importantes en el diseño de una investigación es lo relacionado con la validez, ya que se busca que el proyecto tenga la calidad necesaria. Retomando a Yin (2006) adiciona, que un diseño de investigación supone que representa un conjunto de estados lógicos donde se puede juzgar la calidad de un diseño dado, de acuerdo a ciertas pruebas lógicas. En este sentido, toda medición o instrumento de recolección de los datos debe reunir dos requisitos esenciales que son la confiabilidad y la validez. Para Hernández et al. (2010) en el proceso de acercamiento para la validación de una investigación, mediante un estudio de caso se han utilizado diversas formas, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

- a) Validez descriptiva, se refiere a la que esta relacionada con la etapa inicial de la investigación; incluye la recopilación de datos obtenidos de diversas fuentes;
- b) Validez interpretativa, la certeza en la interpretación es válida si los actores pueden confirmar o reconocer los descubrimientos de la investigación;

- c) Validez teórica, con el objeto de orientar específicamente la recopilación y la interpretación de los datos en la etapa inicial de la investigación, se construyó un marco teórico con teorías que han sido utilizadas en estudios por otros autores;
- d) Generalidad, este tipo de validez se refiere al grado en que la explicación es aceptada para ser generalizada y
- e) Confiabilidad, la cual se refiere a la implementación de estrategias específicas para el estudio de campo y la creación de una base de datos para el registro de la información recopilada.

De acuerdo a lo anterior y con el objetivo de dar respuesta práctica y concreta a las preguntas de investigación que se plantearon y dar cumplimiento a los objetivos de estudio, el investigador deberá seleccionar y aplicar un diseño de investigación específico, tomando en cuenta las implicaciones que se deriven de la elección de uno u otro tipo de diseño y ajustándose ante posibles contingencias o cambios. De ahí, que la aplicación de la metodología a utilizar en un trabajo de investigación, es una decisión muy importante que el investigador deberá valorar para obtener la información necesaria que le permita dar respuesta a sus interrogantes.

En lo que se refiere a la presente investigación y en base a lo sustentado por Hernández et al. (2010) en párrafos anteriores, para otorgarle mayor fuerza y autenticidad a la presente investigación se empleará la validez descriptiva, interpretativa, teórica y de confiabilidad. Así, mismo las fuentes primarias serán determinadas por los funcionarios de la hacienda pública estatal y municipal, específicamente del municipio de Culiacán y en un segundo nivel por los trabajos de investigación que hayan desarrollado de esta temática, investigadores y académicos.

Selección de la muestra

Una vez establecido el diseño de la investigación, el siguiente paso es la definición de la muestra de participantes, generalmente en función de un criterio geográfico, temporal o de acuerdo con las agrupaciones presentes de modo natural en la población. De ahí la importancia de señalar, que no todas las preguntas de investigación susceptibles de ser planteadas con la metodología de encuestas implican el trabajo con muestras estadísticamente representativas, eso no significa, en ningún caso, que no sea necesaria una adecuada definición de la población de interés o universo de acuerdo con los objetivos planteados, así como de los criterios para la selección de los participantes en el estudio. Meneses y Rodríguez (2011)

El mismo autor señala que la muestra no es más que un subconjunto del número total de unidades definidas como población, en referencia a la cual estableceremos siempre nuestros resultados. Conocerla, y dar detalles sobre ella en nuestros informes, es fundamental para comprender las limitaciones inherentes a nuestras medidas y, especialmente, a las conclusiones que obtengamos de ellas. Hernández et al. (2010, p. 273) la define como un “subgrupo de la población del cual se recolectan los datos y debe ser representativo de dicha población”. Por lo tanto, para seleccionar una muestra, lo primero que hay que hacer es definir la unidad de análisis como personas, organizaciones, periódicos, comunidades, situaciones y eventos.

La muestra es un subgrupo de la población y puede ser probabilística o no probabilística. Las muestras probabilísticas son esenciales en diseños de investigación por encuestas, donde se pretende generalizar los resultados a una población (Cereceres, 2007). En las muestras no probabilísticas, la característica de este tipo de muestras es que todos los elementos de la población al inicio tienen la misma probabilidad de ser elegidos. También se les puede también llamar muestras dirigidas, pues la elección del caso depende del criterio del investigador, son de gran valor, pues logran obtener los casos de (personas, contextos, situaciones) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos. De ahí, que el muestreo no probabilístico es una técnica de muestreo donde las muestras se recogen en un proceso que no brinda a todos los individuos de la población iguales oportunidades de ser seleccionados. Hernández et al. (2010)

La mayoría de los investigadores tienen limitaciones temporales, monetarias y de mano de obra y, gracias a ellas, es casi imposible tomar una muestra aleatoria de toda la población. Generalmente, es necesario emplear otra técnica de muestreo, la técnica de muestreo no probabilístico. Los sujetos en una muestra no probabilística generalmente son seleccionados en función de su accesibilidad o a criterio personal e intencional del investigador. La desventaja del método de muestreo no probabilístico es que no se toman pruebas de una porción desconocida de la población. Esto implica que la muestra puede representar a toda la población con precisión o no. Por lo tanto, los resultados de la investigación no pueden ser utilizados en generalizaciones respecto de toda la población.

Al respecto, Fernández (2004) señala, que los tipos de métodos de muestreo no probabilístico más utilizados son:

- a) Muestreo por conveniencia: este procedimiento consiste en seleccionar las unidades muestrales más convenientes para el estudio o en permitir que la participación de la muestra sea totalmente voluntaria.
- b) Muestreo por criterio: éste se basa en el criterio o juicio del investigador para seleccionar unidades muestrales representativas. La experiencia del investigador y su conocimiento del tema y del colectivo implicado sirven de base para determinar el criterio a seguir en la selección muestral.
- c) Muestreo por cuotas: en primer lugar se realiza una estratificación de la muestra que garantiza la variedad de criterios y características del colectivo objeto de estudio y, posteriormente, se aplica un muestreo por criterio para seleccionar las unidades muestrales de cada estrato.
- d) Muestreo de bola de nieve: el método consiste en solicitar de las propias unidades muestrales captadas la identificación de posibles nuevos elementos de la muestra pertenecientes al colectivo objetivo.

Por otro lado, en los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística pues el interés no es generalizar los resultados a una población más amplia, ya que lo que se busca en una investigación de enfoque cualitativo es profundidad, motivo por el cual se pretende calidad más que cantidad, en donde lo fundamental es la aportación de personas, participantes, organizaciones, eventos, hechos etc., que nos ayuden a entender el

fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación que se han planteado. Hernández et al. (2010)

La composición y tamaño de la muestra cualitativa depende del desarrollo del proceso inductivo de investigación a desarrollar, del cual existe una gran diversidad de estudios que varían con los tamaños de la muestra a investigar. Aunque esta investigación es cualitativa se obtendrá la selección de la muestra tomando como base un inverso de 105 trabajadores de base de la dirección de ingresos del Ayuntamiento de Culiacán, al momento de realizar esta investigación, con el objeto de fortalecer el resultado de la investigación.

El tamaño de la muestra se calculó considerando un 95 % de confianza y un 10% de error permitido; y como la población es finita se utilizó la siguiente ecuación:

$$n = \frac{4Npq}{E^2(N-1) + 4pq}$$

N = Población. (105 trabajadores de la dirección de ingresos)

p = Probabilidad de ocurrencia del evento. (0.5) Probabilidad de encontrar a un trabajador de planta o de confianza en el universo de estudio.

q = 1- p. (0.5)

E = el nivel de error aceptado (10%).

Sustituyendo los valores en la formula

$$n = \frac{4(105)(0.5)(1-0.5)}{(0.10)^2(105-1) + 4(0.5)(1-0.5)} = 51.47$$

De acuerdo al resultado obtenido de la muestra es de 51, misma que será la base para la aplicación de instrumentos de investigación aplicando el muestreo por conveniencia.

3.4 Técnicas de recolección de datos

Son recursos o procedimientos de los que se vale el investigador para acercarse a los hechos y acceder a su conocimiento, apoyándose en instrumentos para guardar la información tales como: el cuaderno de notas para el registro de observación y hechos, el diario de campo, los mapas, la cámara fotográfica, la grabadora, la filmadora, el software de apoyo; elementos estrictamente indispensables para registrar lo observado durante el proceso de investigación (Ruiz, 2011). En opinión de Rodríguez (2010), las técnicas, son los medios empleados para recolectar información: observación, cuestionario, entrevistas y encuestas.

Del mismo modo, Méndez (1999, p.143) las señala como los hechos o documentos a los que acude el investigador y que le permiten tener información, también como los medios empleados para recolectar información.

Un instrumento de recolección de datos es, cualquier recurso de que se vale el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información. Dentro de cada instrumento concreto pueden distinguirse dos aspectos diferentes: forma y contenido. La forma se refiere al tipo de aproximación que establecemos con lo empírico, a las técnicas que utilizamos para esta tarea. El contenido éste queda expresado en la especificación de los datos que necesitamos conseguir; se concreta en los mismos indicadores que permiten medir las variables, pero que asumen ahora la forma de preguntas, puntos a observar, elementos a registrar. Sabino (2014)

El mismo autor referencia que una adecuada construcción de los instrumentos de recolección, genera que la investigación alcance la necesaria correspondencia entre teoría y hechos. Es más, podríamos decir que es gracias a ellos que ambos términos efectivamente se vinculan.

Cabe destacar, que la recolección de datos ocurre en los ambientes naturales y cotidianos de los participantes o unidades de análisis, se recolectan por medio de métodos que también pueden cambiar con el transcurso del estudio. Las principales herramientas de las que puede disponer el investigador cualitativo de acuerdo a Hernández et al (2010, p.587) son:

Observación

Implica adentrarnos en profundidad a situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente, estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones. Para Sabino (2014, p. 111) consiste en “el uso sistemático de nuestros sentidos en la búsqueda de los datos que se necesitan para resolver un problema de investigación”. Para Hernández et al (2010, p.588) su objetivo es explorar contextos, ambientes subculturas, comprender procesos, vinculaciones entre personas y sus situaciones o circunstancias, los eventos que suceden a través del tiempo, los patrones que se desarrollan, así como los contextos sociales y culturales en los cuales ocurren las experiencias humanas.

Retomando a Sabino (2014) señala que la ventaja principal de esta técnica, son los hechos percibidos directamente, sin ninguna clase de intermediación, colocándonos ante la situación estudiada tal como ésta se da naturalmente. Su inconveniente puede ser, que la presencia del observador puede provocar, por sí sola, una alteración o modificación en la conducta de los sujetos observados, destruyendo la espontaneidad de los mismos y aportando datos, por lo tanto, poco fiables.

Para que esta técnica proporcione los resultados deseados se requiere, saber escuchar y utilizar todos los sentidos, poner atención a los detalles, poseer habilidades para descifrar y comprender conductas no verbales, ser reflexivo y disciplinado para escribir anotaciones, así como flexible para cambiar el centro de atención, si es necesario.

Entrevistas

Desde el punto de vista del método, es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una investigación. Para, Ruiz (2012, p.166) comprende un desarrollo de interacción, creador y captador de significados, en el que influyen decisivamente las características personales del entrevistador lo mismo que las del entrevistado.

Hernández et al. (2010, p. 599) la define como una reunión para intercambiar información entre una persona denominada, el entrevistador y otra el entrevistado u otras entrevistados, donde a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema. Se emplea cuando el problema de estudio no se puede observar o es muy difícil hacerlo por ética o complejidad y permiten obtener información personal detallada. Tiene como propósito obtener respuestas sobre el tema, problema o tópico de interés en los términos, lenguaje y la perspectiva del entrevistado, siendo de gran importancia que el entrevistador genere un clima de confianza en el entrevistado y desarrolle empatía con él, formulando primero preguntas generales y fáciles, luego complejas, posteriormente preguntas sensibles y por último preguntas de cierre.

La ventaja esencial de la entrevista es que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes y expectativas, cosa que por su misma naturaleza es casi imposible de observar desde fuera. Su desventaja, cualquier persona entrevistada podrá hablarnos de aquello que le preguntemos pero siempre nos dará la imagen que tiene de las cosas, lo que cree que son, a través de toda su carga subjetiva de intereses, prejuicios y estereotipos. Obligándonos a utilizar, caminos indirectos, mediante preguntas que alcancen nuestro objetivo, utilizando todo tipo de rodeos. Sabino (2014)

La clasificación de los diversos tipos de entrevistas, de acuerdo su grado de estructuración o formalización son de acuerdo a Hernández et al (2014):

Estructuradas: Para en este tipo de entrevistas, el entrevistador realiza su labor con base en una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a esta.

- a) Semiestructuradas, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados; es decir, no todas las preguntas están predeterminadas.
- b) Abiertas: se fundamentan en una guía general de contenido y el entrevistador posee toda la flexibilidad para manejarla; él o ella es quien maneja el ritmo, la estructura y el contenido de los ítems.

Para, Mertens (2005) en Hernández et al. (2010) regularmente en la investigación cualitativa, las primeras entrevistas son abiertas y de tipo piloto, y van estructurándose conforme avanza el trabajo de campo, pero no es lo usual que sean estructuradas, recomendado que sea el investigador quien las realice. Además, clasifica las preguntas de una entrevista en: de opinión, de expresión de sentimientos, de conocimientos, sensitivas, de antecedentes y de simulación.

De acuerdo a lo anterior cuando se concluyan las entrevistas el investigador tendrá material para realizar el análisis cualitativo, es conveniente que al finalizar cada jornada de trabajo se lleve una

bitácora o diario de campo, para que el investigador vacíe sus anotaciones, reflexiones, conclusiones preliminares o cualquier duda o inquietud que surja.

Cuestionario

Es la herramienta que permite al científico social plantear un conjunto de preguntas para recoger información estructurada sobre una muestra de personas, utilizando el tratamiento cuantitativo y agregado de las respuestas para describir la población a la que pertenecen o contrastar estadísticamente algunas relaciones entre variables de su interés (Meneses y Rodríguez, 2011). Para su diseño se debe de identificar a qué tipo de variable corresponde cada una de las preguntas, tomando en consideración el tratamiento estadístico que se pretende obtener y señalando que “una variable es una magnitud cuyos valores son objeto de estudio en un investigación social”. Santesmases (2009, p.80).

La ventaja principal del cuestionario es la economía de tiempo y personal que implica, puesto que pueden enviarse por correo, dejarse en algún lugar apropiado o administrarse directamente a grupos reunidos al efecto. Otra ventaja es que la calidad de los datos obtenidos se incrementa pues, al desaparecer la situación de interacción, se eliminan las posibles distorsiones que la presencia del entrevistador puede traer. Su desventaja es que impide conocer las reacciones reales del informante ante cada pregunta y en ciertos casos, el respondente puede consultar con otras personas antes de expresar sus opiniones, perdiendo la espontaneidad e individualidad. Sabino (2014)

Por otro lado, hay que tener presente que cualquier pregunta que seamos capaces de construir en un cuestionario pertenece necesariamente a dos grandes tipos de cuestiones principales: las preguntas factuales y las subjetivas. Las factuales son aquéllas en las que pedimos a la persona que nos informe sobre acontecimientos, hechos y comportamiento concretos que, en principio, podrían ser contrastados con una observación independiente. Las preguntas subjetivas serían aquéllas en las que el ejercicio reflexivo de la persona nos reporta una información que no puede ser contrastada de ninguna otra manera. (Meneses y Rodríguez, 2011)

El mismo autor menciona que para la medición de los tipos de preguntas del cuestionario, se deberá basar en el tipo de respuesta que podemos utilizar, las cuales pueden ser respuestas abiertas y las cerradas. Las preguntas abiertas son aquellas en las que proporcionamos el máximo grado de libertad a la expresión de la respuesta, se concretan mediante un espacio libre de respuesta verbal, con dimensiones no determinadas de una cierta extensión como para suscitar unas palabras o unas frases. Por su parte, las preguntas cerradas son aquellas que ofrecen al participante la posibilidad de escoger entre las diferentes alternativas propuestas.

Por consiguiente, las preguntas cerradas se subdividen en los siguientes tipos:

- a) Con alternativas de respuesta no ordenadas: son preguntas de escala nominal, donde esperamos del participante que elija una de las alternativas ofrecidas como respuesta.
- b) Con alternativas de respuesta ordenadas: preguntas de escala ordinal que, implican, una ordenación o jerarquía entre las alternativas ofrecidas para la respuesta. Un caso habitual en la construcción de escalas, son las preguntas basadas en escalas fijas, habitualmente conocidas

como tipo likert, donde la dimensión queda ordenada en una secuencia de puntos arbitrarios generalmente, a partir de cuatro niveles, siendo comunes las de cinco o siete de menor a mayor intensidad.

- c) Preguntas numéricas o cuantitativas: se espera que el participante reporte un número o una puntuación sobre una escala métrica de intervalo o de razón. (Meneses y Rodríguez, 2011, p. 27).

La encuesta

Es el proceso en su conjunto, desde el establecimiento del cuestionario en función de los objetivos de investigación hasta la codificación de las respuestas obtenidas a partir de la muestra, donde el cuestionario es la herramienta específicamente diseñada para la administración de las preguntas, pudiendo estar organizado o no en escalas o índices, que a veces se extraen de la reproducción de ítems provenientes de tests estandarizados (Meneses y Rodríguez (2011). Su empleo supone la definición por parte del investigador del universo de investigación. Si el universo de investigación es muy amplio, debe definir una muestra representativa del mismo. Para ello, ha de recurrir a las diferentes técnicas y procedimientos de muestreo cualitativo. Angulo (2011)

De acuerdo a lo anterior, técnicas de recolección de datos que se utilizaran en esta investigación son la observación, la entrevista y el cuestionario.

3.5 Desarrollo de la investigación e instrumentos aplicados

En las investigaciones de corte cualitativo el proceso no es lineal, las etapas constituyen más bien acciones que efectuamos para cumplir con los objetivos de la investigación y responder a las preguntas del estudio. No hay momentos en el proceso donde podamos decir: aquí termino esta etapa y ahora sigue tal etapa, Al ingresar al campo por el simple hecho de observar lo que ocurre en él, estamos recolectando y analizando datos. Hernández et al (2010, p. 615)

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará la metodología cualitativa y como estrategia el estudio de caso cuya unidad de análisis es el Ayuntamiento de Culiacán por el período 2010-2016, además serán utilizados los diversos instrumentos de recolección de datos, la exploración, notas de campo producto de la observación, las entrevistas semiestructuradas, el cuestionario con preguntas subjetivas, con respuesta cerrada, y acopio fotográfico.

Y para finalizar, la interpretación de los resultados por el contraste de la evidencia empírica obtenida contra las teorías respectivas obtenidas de la revisión bibliográfica, de bases de datos, documentos elaborados por otros investigadores, reconocidos por sus trabajos y avalados por la comunidad científica, que son plasmados en resúmenes, opiniones y teorías que a lo largo de la investigación y en su momento fueron analizadas y discutidas en sus respectivos capítulos.

A continuación se menciona etapa por etapa el proceso del desarrollo de la presente investigación:

Primera etapa. Acopio de información.

En esta etapa, se utilizaron los métodos de recopilación de material como son la observación, las entrevistas semiestructuradas, los documentos y archivos electrónicos, folletos y las fotografías.

Observación

Para la observación se elaboraron notas que describen de manera general los lugares de investigación, fechas, horas, personajes, que relaten secuencialmente lo ocurrido durante las visitas a los distintos lugares en donde se aplicaron los instrumentos y técnicas de investigación.

Esta actividad consistirá en observar la interacción de los servidores públicos que laboran en el Ayuntamiento de Culiacán. Esta técnica se llevará cabo a través de la interacción entre el investigador y los entrevistados en su ambiente de trabajo, durante el cual se recopiló datos de forma sistemática.

Entrevista semi-estructurada

Se diseñará una entrevista semi-estructurada como parte de la metodología cualitativa, la cual se aplicará de manera general a los sujetos de investigación, para lograr un acercamiento inicial e involucrarnos en las opiniones al respecto del tema de investigación, que nos permita conocer el campo, el ambiente natural en donde se desempeñan, y a partir de los resultados, finalizar con la investigación hasta este apartado, una vez que se tenga conocimiento a detalle de la opinión de los sujetos de investigación.

De acuerdo con lo anterior, los sujetos de análisis sometidos al proceso de entrevistas se describen en la tabla 3.1.

Tabla 3.1
Sujetos de análisis

Cualitativa	Sujetos de análisis	
Entrevista semiestructurada 1 Funcionario estatal	Director de Estudios Financieros y Deuda Pública. Subsecretario de Egresos Subsecretario de Ingresos	LAF y MC Aarón Guadalupe Burgos Aguilar Lic. Andrés Guzmán Cota CP y MC Clodomiro Espinoza García
Entrevista semiestructurada 2 Funcionario municipal	Director de ingresos Director de egresos Unidad de Planeación y control presupuestal	LCP Rosa Isela Gástelum González Lic. José Natividad Bastidas Manjarrez Raúl Alcantar Kondo
Entrevista semiestructurada 3 Auditoria Superior del Estado de Sinaloa	Auditor Superior del Estado de Sinaloa	LCP Antonio Vega Gaxiola.
Entrevista semiestructurada 4 Presidente de la Comisión de Fiscalización del congreso del Estado de Sinaloa	Diputado Presidente	Diputado Gómer Monárrez Lara
Entrevista semiestructurada 5 Revisores de la cuenta pública	Revisor 1 Revisor 2	LCP y CPC José Antonio Espinoza Sepúlveda, Socio Director de despacho. LCP y MC Víctor Manuel Prieto Gástelum, Socio y Gerente de Auditoria despacho Vega Prieto y Asociados, S.C.

Fuente: Elaboración propia obtenida del proceso de entrevistas.

Se elaboraron cinco guías de entrevistas con preguntas para funcionarios de la hacienda pública del Estado de Sinaloa (guía 1), para funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán (guía 2), otra para el Auditor Superior del Estado de Sinaloa (guía 3), una más para el presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado de Sinaloa (guía 4) y una para revisores autorizados de la cuenta pública en el municipio de Culiacán (guía 5). Cada una de las preguntas incluidas en las guías tiene como objetivo dar respuesta a las interrogantes, objetivos e hipótesis planteados en esta investigación, ver anexo 4.

Cuestionario

Se elaboró un cuestionario con doce preguntas subjetivas, de las cuales de la pregunta uno a la diez será medido con respuestas cerradas y las dos preguntas restantes con medición abierta. De las preguntas con medición cerrada, las tres primeras son con alternativas de respuesta no ordenadas y el resto con alternativas de respuesta ordenadas. Su aplicación será a 51 funcionarios públicos

que laboran en la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán y serán seleccionados mediante el muestreo por conveniencia, ver anexo 5. Así mismo, se elaboró la coherencia metodológica de las variables del cuestionario con las preguntas específicas, de acuerdo al anexo 6.

Acopio documental

En el Ayuntamiento de Culiacán no proporciona documentos internos, pero en lo referente a información financiera y datos estadísticos, cuenta con una página electrónica donde se puede acceder a ellos.

Acopio fotográfico

Esta parte de la investigación, se realizará de manera simultánea con las entrevistas y con la aplicación del cuestionario.

Segunda etapa. Procesamiento de datos

Se realizará la transcripción de los datos obtenidos de cada una de las entrevistas realizadas y del cuestionario aplicado.

Tercera etapa. Procesamiento y presentación de datos de la investigación

Para procesar la información se utilizará el software Dyane 4.0 que significa: diseño y análisis de encuestas en investigación social y de mercados. Es la combinación de un libro y un programa informático, realizado en entorno Windows, que tienen la finalidad común de que el lector o usuario de los mismos aprenda y pueda hacer investigación social y de mercados.

El programa está estructurado de forma modular, con menús que facilitan el acceso a las distintas funciones y técnicas que incluye. Con él se pueden diseñar cuestionarios, grabar datos y aplicar una gran variedad de técnicas estadísticas de análisis de datos. Puede realizar gráficos y tanto los datos como los resultados de los análisis se pueden imprimir, exportar a otros programas o guardar en ficheros para ser tratados en procesadores de texto y hojas de cálculo.

Hallazgos

Para finalizar la presente investigación, se presentará la información de manera descriptiva con el objeto de ilustrar las teorías y conceptos que le dan sustento.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción

En este capítulo, son presentados los hallazgos encontrados mediante el estudio de caso de las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público del Ayuntamiento de Culiacán por el período de 2010-2016. El material incluido en este trabajo, fue obtenido mediante las actividades de observación, análisis documental y la aplicación de nueve entrevistas semi-estructurada a servidores públicos de la Hacienda Pública estatal y municipal, así como a profesionistas encargados de revisar la cuenta pública. Contiene también el procesamiento y análisis de 51 cuestionarios aplicados a personal que labora en la Dirección de Ingresos, del Ayuntamiento de Culiacán.

Con los instrumentos de recolección de datos como la entrevista semiestructurada y el cuestionario se busca dar respuesta a las interrogantes y objetivos que orientan esta investigación, y que pretende conocer las políticas fiscales utilizadas, sus beneficios así como sus implicaciones y riesgos del Ayuntamiento de Culiacán, las cuales están planteadas en el capítulo I.

En lo que respecta a la captación y aplicación del ingreso al Ayuntamiento de Culiacán y al Gobierno Estatal se aplicaron entrevistas y un cuestionario, por lo cual nos presentamos como alumna del programa de Doctorado en Estudios Fiscales de la Universidad Autónoma de Sinaloa, obteniendo de inmediato la anuencia para ser entrevistados, por parte del personal de primer nivel de la Secretaría de Administración y Finanzas, cosa que no sucedió con los funcionarios públicos del Ayuntamiento de Culiacán. Se inició la entrevista con los sujetos de análisis de gobierno del estado: el Subsecretario de Ingresos, Subsecretario de Egresos, Director de Estudios Financieros y Deuda Pública, posteriormente con el encargado de la Auditoría Superior del Estado, continuando con el presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado de Sinaloa, platicando un poco acerca del programa de doctorado y de los motivos que alientan esta investigación, estableciéndose rápidamente la confianza necesaria para realizar este trabajo.

En ese contexto, se inició con la aplicación de entrevistas en el Ayuntamiento de Culiacán, lo cual resultó complicado por la situación que atravesaba en ese momento, derivado del cambio de administración y en algunos de la poca disposición de algunos funcionarios municipales. Después de tocar varias puertas se logra realizar la entrevista con la directora de ingresos y el director de egresos, quedando pendiente el director de la Unidad de Planeación y control presupuestal, dado que continuaría en la siguiente administración.

Las entrevistas aplicadas fueron capturadas en Word en su totalidad. En lo referente a la aplicación del cuestionario la información se procesó en el sistema Dyane.

4.1 Antecedentes y características del municipio de Culiacán

El municipio de Culiacán, Sinaloa, México, es uno de los polos de desarrollo regional del noroeste mexicano, su nombre puede significar Colhuacán o Teocolhuacán lugar de culebras, cerro torcido, donde tuercen los caminos y donde adoran al Dios Coaltzin (Enciclopedia de los municipios, S/F).

Sus antecedentes datan desde la época prehispánica cuando fue paso de los nahoas el lugar que actualmente ocupa la ciudad de Culiacán, durante su desplazamiento hacia el Valle de México. A su llegada a nuestro municipio en el siglo XVI, los españoles encontraron la existencia de caseríos organizados en naciones indígenas que reunían a un conjunto de personas de un mismo origen e

idioma que tenían una tradición común, sus límites eran los elementos naturales, como los ríos, montañas, entre otros. (H. Ayuntamiento de Culiacán, 2016)

A finales del siglo XVI y principios del XVII es fundada Huey-Culhuacán, Colhuacan, pero es hasta el 29 de septiembre de 1531 que el capitán español Nuño Beltrán de Guzmán fundó a la orilla del río San Lorenzo, frente al poblado indígena Navito y cerca de Tabalá, la Villa de San Miguel; sin embargo, debido a las inundaciones y las rebeliones indígenas, el asentamiento fue trasladado a diferentes lugares hasta que se estableció definitivamente en la confluencia de los ríos Humaya y Tamazula, sitio que actualmente ocupa con el nombre de Culiacán Rosales.

Otro dato importante, es que Nuño Beltrán de Guzmán organizó los territorios en tres provincias, una de las cuales fue Culiacán, que quedó delimitada, al sur, por el río Elota, y al norte por el río Mocerito, dependiendo del reino de la Nueva Galicia. En 1786, cuando se implementó el sistema de intendencias, Sonora y Sinaloa conformaron la Intendencia de Arizpe, y la antigua provincia de Culiacán dio vida al partido del mismo nombre con igual jurisdicción. (Plan municipal de desarrollo 2014-2016)

La misma fuente señala que en 1793, San Miguel de Culiacán, cambia oficialmente su nombre por el de Villa de Culiacán, otorgándoles la categoría de ciudad, el día 21 de julio de 1823, pero en el año de 1824, por acta constitutiva de la Federación Mexicana, se vuelven a reunir Sinaloa y Sonora, formando el estado de Occidente.

La separación de la intendencia en dos gobernaciones fue aprobada en 1830 por el Congreso de la Unión. Así, Sinaloa se formó con los departamentos de El Fuerte, Culiacán y San Sebastián, con sus respectivos ayuntamientos. El de Culiacán comprendía el partido homónimo y el de Cosalá. Para 1878, Culiacán contaba con tres ayuntamientos, cuyas cabeceras eran Culiacán, Quilá y Badiraguato hasta el año de 1880 donde Badiraguato volvió a ser distrito con los límites que anteriormente le correspondían.

En este contexto, a partir de 1880, nacen los primeros servicios públicos en una ciudad que contaba ya con aproximadamente 9000 habitantes, 6340 personas más que 87 años antes, cuando se realizó un censo poblacional. Asimismo, el gobierno local inició con la educación primaria, mientras que la educación secundaria se impartía en el Seminario y la instrucción preparatoria y profesional era responsabilidad del Colegio Rosales, del gobierno del estado.

En 1912 se establecieron por ley a las municipalidades como una forma de gobierno interno, entrando en vigor dicha ley hasta 1915 fecha en que se suprimieron las directorías políticas y originando que los distritos se convirtieran en municipios libres. La tabla 4.1 muestran los hechos históricos más trascendentes del municipio de Culiacán desde el año 1842 hasta el año de 1915. (Ayuntamiento de Culiacán, 2016)

Tabla 4.1
Hechos históricos del municipio de Culiacán

Período	Hechos Históricos
1842	El 12 de mayo se inicia la construcción de la Catedral de Culiacán por iniciativa del 7° Obispo de Sonora y Sinaloa Lázaro de la Garza y Ballesteros (se terminó en 1885).
1844	El panteón San Juan abrió sus puertas, el primer cementerio de la ciudad se localizaba junto al templo parroquial y ahí duró trescientos años.
1878	Culiacán contaba con tres ayuntamientos cuyas cabeceras eran Culiacán, Quilá y Badiraguato, y así permaneció hasta el año de 1880
1874	Se inaugura el Colegio Civil Rosales, antecesor de la Universidad Autónoma de Sinaloa.
1880	Se construyó, entre 1880 y 1887, el Hospital del Carmen. Nacen los primeros servicios públicos.
1877	Se instaló la línea de telégrafos, que comunicó primero a Culiacán y Cosalá
1895	Siendo rector del Colegio Rosales, el Dr. Ruperto L. Paliza, se firmaron las escrituras públicas de compraventa del viejo edificio central de la Universidad Autónoma de Sinaloa. En ese año la ciudad de Culiacán contó con alumbrado eléctrico
1900	Se tendió la parte sinaloense del ferrocarril Sud-Pacífico (actual Ferrocarril del Pacífico).
1912	Se establecieron por ley las municipalidades como una nueva forma de gobierno interno, pero fue hasta 1915 cuando se suprimieron las directorías políticas, con lo que los distritos se convirtieron en municipios libres.
1915	Culiacán se constituyó como municipio mediante decreto publicado el 8 de abril de 1915

Fuente: elaboración propia con datos de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México (s/f).

En la tabla 4.1 se aprecia, los aspectos históricos más trascendentales del municipio de Culiacán destacando entre ellos, la construcción de la catedral de la ciudad en el año de 1842, la inauguración del Colegio Civil Rosales en 1874, el alumbrado público en el año de 1895 y la constitución de Culiacán como municipio en 1915.

Así pues, Culiacán se constituyó como municipio mediante decreto publicado el 8 de abril de 1915, tiene una altura media de 53 metros sobre el nivel del mar. Colinda al norte con el municipio de Badiraguato, al sur con el golfo de California, al este con el municipio de Cosalá y el estado de Durango; al oeste con el municipio de Navolato; al noroeste con el estado de Durango; al noroeste con Navolato y Mocorito; al suroeste con Elota y Cosalá, y al suroeste con Navolato y el Golfo de California. Su superficie es de 6,305.61 kilómetros cuadrados que significa el 10.99 por ciento de la superficie de la entidad y el 0.32 por ciento del país, ocupando el tercer lugar como municipio más extenso. (Ayuntamiento de Culiacán, 2016)

En lo referente a su hidrografía, es atravesado por cuatro corrientes hidrológicas: los ríos Humaya, Tamazula, Culiacán y San Lorenzo; el Humaya tiene su origen en el estado de Durango, entrando a Sinaloa por el municipio de Badiraguato, sus aguas son controladas por la presa Licenciado Adolfo López Mateos. El río Tamazula nace en la Sierra Madre Occidental en las cercanías del valle de Topia, su corriente es controlada por la presa Sanalona; los ríos Humaya y Tamazula se unen frente a la ciudad de Culiacán para formar el río Culiacán, que finalmente desemboca en el Golfo de California; el río San Lorenzo nace en la Sierra Madre Occidental dentro del Estado de Durango, se interna a Sinaloa a través del municipio de Cosalá y desemboca en el Golfo de California. (Enciclopedia de los municipios, S/F)

Actualmente Culiacán, es la capital del estado de Sinaloa y está formado por 65 kilómetros cuadrados, superficie que para fines políticos y administrativos se encuentra organizada en 17 Sindicaturas y la Alcaldía Central. Las diecisiete sindicaturas del municipio son: Aguaruto, Baila, Costa Rica, Culiacancito, El Salado, El Dorado, Emiliano Zapata, Higueras de Abuya, Imala, Jesús María, Las Tapias, Quilá, San Lorenzo, Sanalona, Tacuichamona, Tepuche y Villa Adolfo López Mateos.

Asimismo, la población estimada del municipio de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO), es de 928 801 habitantes, entre los que predomina la población menor de 29 años, con 54% de la población total, según se observa en la tabla 4.2

Tabla 4.2
Población estimada del municipio de Culiacán

Edad	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
0-14	131,240	126,168	257,408	28 %
15-29	121,365	123,982	245,347	26 %
30-44	100,490	109,716	210,206	23 %
45-64	75,959	85,314	161,273	17 %
65 +	24,897	29,670	54,567	6 %
	453,951	474,850	928,801	100%

Fuente: Consejo Nacional de Población en Plan municipal de desarrollo 2014-2016.

La tabla 4.2 muestra, que el 49% de la población del municipio son hombres siendo la cantidad mayor en edades entre 0 y 14 años, en el caso de las mujeres representan un 51% de la población total y el mayor rango de población las encontramos entre las edades de 0 a 29 años, de ahí que resulte preocupante la tendencia demográfica del mismo, ya que la población joven continúa disminuyendo rápidamente, sobre todo aquella entre los 20 y los 30 años, y a un ritmo del 16% cada cinco años para el grupo de 25 a 29 años. Por otro lado, la población mayor de 60 años se incrementó en un 56% en solo 15 años, al pasar de 31400 personas en el municipio a más de 56000.

De mantenerse las tendencias actuales, en los próximos 22 años esta población vulnerable se incrementará a más de 120000 ciudadanos, lo que significa que se habrá agotado el bono demográfico con el que actualmente cuenta la base piramidal de las edades del municipio.

En ese contexto, la población económicamente activa del municipio, oscila entre los 20 a los 59 años y representa el 48.7% del total de la población. La cual, en un plazo de unos treinta años, las personas que hoy se ubican en este segmento pasarán al grupo de la tercera edad. Otro aspecto, encontrado en el Ayuntamiento de Culiacán es la misión, la cual está planteada de la siguiente forma.

Tabla 4.3

Misión del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, México 2016.

<p>Misión</p> <p>Proporcionar a las y los ciudadanos de Culiacán, bienes y servicios públicos para elevar el bienestar social y salvaguardar su seguridad e integridad física y patrimonial, así como promover valores sociales para generar una convivencia armónica.</p>
--

Fuente: Ayuntamiento de Culiacán, 2016

Cabe destacar que la misión del Ayuntamiento de Culiacán, está enfocada en que todo el personal de cualquier área donde labore, oriente, brinde información o proporcione bienes y servicio a los ciudadanos del mismo con el objeto de mejorar el bienestar social y esto se nota al entrevistar a los diferentes funcionarios municipales, así como al resto de los empleados que se les aplico el cuestionario, porque manifestaron que ahora si pueden externar, sugerir e inclusive atreverse a innovar porque se les ha dado la confianza necesaria, cosa que no había sucedido en administraciones anteriores. Lo cual debe ser muy halagador para el presidente municipal en turno.

En lo referente a la visión del Ayuntamiento, está planteada de la siguiente manera:

Tabla 4.4

Visión del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa México. 2016.

<p>Visión</p> <p>Que las demandas de los ciudadanos del Municipio de Culiacán sean atendidas y resueltas de acuerdo a las posibilidades de la administración pública con eficiencia, transparencia, honestidad y con gran sentido humano.</p>

Fuente: Ayuntamiento de Culiacán, 2016.

Por otro lado, con el propósito de dar certidumbre a la ciudadanía sobre la gestión municipal a través de la profesionalización del personal, el fortalecimiento de la gestión pública y la calidad en

la atención y actitud de los servidores públicos, es fundamental impulsar la práctica de los siguientes valores de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016.

- a) **Compromiso:** implica que el trabajador municipal sea consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todas y todos los habitantes del municipio.
- b) **Honestidad:** exhorta a actuar sin perder de vista que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en detrimento del interés colectivo.
- c) **Respeto:** Toda y todo servidor público debe actuar bajo el principio del respeto hacia sí mismo y hacia las y los ciudadanos que acuden a las instalaciones del Ayuntamiento a solicitar servicios.
- d) **Lealtad:** incita a fortalecer la solidaridad entre las y los servidores públicos de todas las dependencias del Ayuntamiento mediante el respeto mutuo, el trato cordial y la tolerancia.
- e) **Eficiencia:** que los programas y acciones que realiza el gobierno municipal se concluyan en el menor tiempo posible, se alcancen los objetivos planteados con el menor costo para los contribuyentes.
- f) **Profesionalismo:** conlleva el estricto cumplimiento de las normas administrativas por parte de las y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
- g) **Respeto a la ley:** Es conducirse con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que se desempeña, ya que respetar el estado de derecho es una responsabilidad que toda y todo servidor público debe asumir.
- h) **Espíritu de servicio:** Excluye conductas, motivaciones e intereses que no sean institucionales y promueve una capacidad de entrega.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno municipal sustenta su funcionamiento en una lógica colegiada, toda vez que el cabildo se asume como la instancia superior de gobierno y es un reflejo de la pluralidad social que priva en Culiacán.

4.2 Elementos para la implementación de políticas fiscales en el estado de Sinaloa en la asignación de competencias en materia de ingreso y gasto público para los municipios.

Los municipios del estado de Sinaloa, actualmente enfrentan una gran variedad de problemas financieros, derivados de las políticas fiscales que han sido implementadas por parte del gobierno nacional y subnacional, mismas que han venido a repercutir en la obtención y aplicación del ingreso. En este apartado, se presenta la información obtenida de funcionarios de la Hacienda Pública estatal, municipal y la Auditoría Superior del Estado, para conocer sus opiniones acerca de los elementos que utilizan para la implementación de políticas fiscales en el Estado de Sinaloa, buscando con ello dar respuesta a la interrogante de investigación 1 planteada en el capítulo 1, para ello se planteó la siguiente interrogante. *¿De qué manera el estado de Sinaloa ha*

implementado las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?

La planeación operativa, primero para elaborar el presupuesto de la Ley de Ingresos pues normalmente ya en el mes agosto se les hace una invitación a todas las áreas generadoras de ingreso como son: la dirección de registro civil, la dirección del registro público de la propiedad, el instituto catastral del estado de Sinaloa, así como a los municipios para que juntos, nos hagan saber cada uno de ellos los ingresos que van a tener. En el caso de los municipios nada más requerimos de ellos el impuesto predial rustico, pero es la dirección de política tributaria quien les envía la primer invitación en el mes agosto para que vayan preparando sus estadísticas, sus cálculos y toda la metodología para establecer los pronósticos y llegar al presupuesto. (Contador Público Certificado en auditoria y en contabilidad gubernamental, Clodomiro Espinoza García. Subsecretario de Ingresos). En lo sucesivo funcionario estatal I.

De igual forma, al realizar la misma pregunta a funcionarios municipales externaron lo siguiente:

Para la planeación operativa, siempre tenemos como base el ejercicio inmediato anterior y de ahí se parte, tomamos en cuenta lo que es la inflación, la situación económica por la que atraviesa del país, principalmente esos son los factores con los que nos referenciamos para un pronóstico. Yo, creo que las estrategias para el ingreso son muy personalizadas o particulares por cada municipio, por ejemplo el estado de Sinaloa tiene 18 municipios más sin embargo ninguno es igual, cada uno tiene sus propias características, lo fundamental y lo generalizado todos lo tenemos plasmado en una ley, y es lo que aplicamos básicamente todos, pero lo que son las estrategias en mi forma de pensar muy particular, por la experiencia y por todo lo que he vivido con los otros municipios, creo que es muy personalizado. (LCP Rosa Isela Gástelum González. Directora de ingresos). En lo sucesivo funcionario municipal I.

Al respecto, otro funcionario externa lo siguiente:

Bueno, aquí lo que es mi departamento que depende de la Tesorería cuando estamos planeando lo que es el pronóstico o la ley de ingresos, lo primero que hacemos nosotros es que somos convocados por el gobierno del estado de Sinaloa a una reunión de funcionarios fiscales, donde van los dieciocho tesoreros y funcionarios vinculados con el gobierno del estado y nos dan a conocer el monto de las participaciones federales y estatales, lo cual representa más o menos un sesenta por ciento de los ingresos del municipio, incluyendo los dos fondos que recibimos del ramo 33, las participaciones estatales y federales. De todo más o menos es un sesenta por ciento de los ingresos provienen de ahí y están fuera de nuestra planeación, simplemente vamos y las plasmamos ahí, entonces nuestro trabajo se limita únicamente a ingresos propios, hacemos un análisis de ingresos propios, nos reunimos con los directores de ingresos, les pedimos el pronóstico y ese pronóstico se pone a consideración del tesorero municipal y al final un pronóstico de ingresos esperado, este a su vez se integra con las participaciones y esa es la cifra final con la que nosotros contamos para hacer la planeación de la ley de ingresos municipal, si les quitamos los ingresos de las paramunicipales pues tenemos en automático el pronóstico de la ley de

ingresos. (LAF Raúl Alcantar, encargado de la Unidad de Planeación y Control Presupuestal del Ayuntamiento de Culiacán), en lo sucesivo funcionario municipal 2.

Como se puede observar, se advierten coincidencias en las declaraciones de los directivos entrevistados del gobierno del estado de Sinaloa y del Ayuntamiento de Culiacán, en cuanto a la planeación operativa que deben realizar para la elaboración del pronóstico de la Ley de Ingresos municipal y posteriormente la estatal, así como la metodología que deben seguir. Otro punto interesante en la Ley de Ingresos municipal, es que hasta un sesenta por ciento de ingresos ya lo tienen dentro de su pronóstico de ingresos vía participaciones federales y estatales.

Al respecto el IMCO (2015) señala, que del total de los ingresos generados en México, cerca del 25% son transferidos a estados y municipios, lo cual nos coloca por encima de la media de países miembros de la OCDE que es del 12.5%. Lo anterior ha traído como consecuencia que las participaciones e incentivos económicos del ramo 28 y las aportaciones del ramo 33 sigan incrementándose año tras año, de acuerdo a estadísticas presentadas por la SHCP (2016).

Por su parte Bonet y Fretes (2013), menciona que el incremento en las participaciones y aportaciones se deriva del poco esfuerzo que hacen los gobiernos municipales para recaudar sus propios impuestos, lo que se considera un rasgo notorio de los sistemas tributarios de México y de América Latina, dado que no recibe la atención que amerita, por lo cual, se debe asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios que le permita promover el desarrollo local y atender la creciente demanda de infraestructura y servicios locales que surge de la continua urbanización. De ahí, que una mayor responsabilidad fiscal conduciría a lo siguiente:

- a) A que las autoridades tengan mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política.
- b) Reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno Federal y estatal.
- c) Aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de impuestos induce a los ciudadanos a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.

Lo anterior, le servirá al gobierno municipal para evitar desequilibrios entre sus ingresos y sus egresos, porque los estados y municipios generan el 16% de los ingresos totales, muy por debajo de la media de países miembros de la OCDE en un 19.6%.

Al preguntarle al CPC Antonio Vega Gaxiola, Auditor Superior del Estado de Sinaloa, en el período 2014-2016, sobre el desequilibrio presupuestal del municipio de Culiacán, externó lo siguiente:

Vamos a considerar dos cosas, primero el presupuesto que presenta el municipio de Culiacán por 2014, 2015, 2016, es un presupuesto equilibrado, igual gastos igual egresos. Sin embargo hay una situación que no debe ser correcta, porque en el egreso que presentan todos los municipios están incluyendo el pago pasivos de ejercicios anteriores, cosa que en mi opinión no debe de ser, es equilibrado, pero deben eliminar pagar pasivos de un año con ingresos de otro año, eso no es correcto. A la pregunta concreta te puedo decir que sí, que sí han presentado desequilibrio presupuestal, porque las deudas a corto plazo que

tenían en el 2013 se han incrementado en el 2014, en el 2015 y posiblemente en el 2016, poquito o mucho pero ha habido incremento en la deuda a corto plazo y si hay un incremento en la deuda a corto plazo quiere decir que ha habido mayor egresos que los ingresos y eso representa un desequilibrio presupuestal. (CPC. Antonio Vega Gaxiola, director de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa 2014-2016) en lo sucesivo funcionario estatal 2.

El presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado, opinó lo siguiente:

Básicamente más que desequilibrio han tenido que sortearla con los faltantes, porque son situaciones que en muchas de las veces escapan a la voluntad administrativa de ciertos ayuntamientos, yo le puedo hablar en un contexto general de los dieciocho municipios y me atrevería a decir que catorce de los dieciocho presentan situaciones fuertes en el tema de los pasivos a corto plazo, de esos dieciocho, cuatro solamente se salvan pero de los otros catorce, hay ocho que están en condiciones críticas de insostenibilidad financiera al momento de hacer frente y al plantear las leyes de ingresos y egresos de cada uno de los años, ¿por qué? porque traen una deuda histórica arrastrando. El modelo de administración municipal está agotado y está acotado. (Diputado Gómer Monárrez Lara, Presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado 2014-2016). En lo sucesivo Diputado.

Los entrevistados coinciden en que ha habido faltantes de ingresos, aun cuando sean iguales los ingresos que los egresos, la razón es que el Ayuntamiento ha tenido que realizar pagos de pasivo de un año con ingresos de otro año, que es el tema del pasivo de corto plazo.

Al respecto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa establece en sus artículos 46 y 48 que debe prevalecer el principio de equilibrio presupuestal, tanto en la autorización del presupuesto, como en sus posteriores modificaciones, por lo cual, el total del egreso anual devengado debe estar sustentado en un ingreso igual para evitar la generación de pasivos de corto plazo sin fuente de pago. La misma ley, establece en el artículo 64, que para cubrir los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores se debe cumplir con el requisito de que exista disponibilidad presupuestal para esos compromisos en el año que se devengaron, que se encuentren debidamente contabilizados al treinta y uno de diciembre del ejercicio correspondiente y que, los documentos correspondientes permitan efectuar los pagos respectivos, a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente, al del ejercicio que corresponda el gasto.

Ante la situación de desequilibrio presupuestal que presentan los ayuntamientos, se les preguntó cómo ligan lo estratégico con lo operativo para realizar una programación y presupuestación del ingreso, respondiendo lo siguiente:

Se les hace una invitación a las áreas generadoras del ingreso para que vayan preparando sus estadísticas, sus cálculos y toda la metodología para establecer los pronósticos y llegar al presupuesto, lo mismo hacemos con la dirección de tránsito para ver el padrón vigente de los vehículos, entonces ahí la dirección de política tributaria general junto con la dirección de procesos, establecen los ingresos que esperamos para el próximo año de acuerdo al padrón de vehículos que causan tenencia y le restamos los vehículos que ya van

a salir, y se estima de acuerdo a los cinco años anteriores más los cinco años futuros de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera. También nos basamos en la metodología de los últimos cinco años y del año actual, considerando de enero a septiembre los ingresos reales y luego se estima para los meses de octubre a diciembre, eliminando aquellas partidas que se presentaron excepcionalmente. También consideramos los indicadores de la economía regional, local, estatal, municipal, nacional e internacional. En el caso del presupuesto para el impuesto sobre la adquisición de inmuebles, de adquisición de vehículos de motor usado y para el cambio de propietario se ven las estadísticas que tenemos de años anteriores y el promedio que traemos para la estimación de ingresos de ese impuesto. Del impuesto sobre hospedaje, es una tasa fija del tres por ciento. En el caso del impuesto sobre nóminas junto con la dirección de políticas tributarias hacemos también la proyección de los últimos cinco años, de acuerdo con los indicadores nacionales, internacionales y el crecimiento que se espera para Sinaloa, considerando datos de INEGI y además hacemos cruces con el padrón del seguro social. En el caso del impuesto local de rifas, estimamos que vamos a recibir por lo menos lo mismo del año pasado o el promedio de los últimos cinco años. Así, en cada una de mis direcciones: de política tributaria y de recaudación, participan en la elaboración del presupuesto, del proyecto del presupuesto, luego los sometemos obviamente al secretario de Administración y Finanzas y viene normalmente un despacho asesor de la ciudad de México, el cual supervisa y ve que hayamos aplicado la metodología, nos hace correcciones, estimaciones, adiciones, mejoras, propuestas unas a favor, otras en contra, si es necesario y así se elabora, se estructura el presupuesto de la Ley de Ingresos del Estado y también con base a los programas operativos, a las participaciones federales por fiscalización de impuestos como: el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el IEPS referente a supervisión en el cumplimiento en alcoholes, en bebidas embriagantes, tabacos, refrescos, en bebidas energizantes, en tabaco labrado y cervezas y así es como elaboramos el presupuesto con participación federal y por esfuerzo propio nos ponemos nuestras propias metas para el año siguiente, luego lo dividimos por meses en todos los conceptos y así elaboramos el anteproyecto, se nos aprueba, luego se somete junto con el presupuesto, ya tenemos el presupuesto de ingresos y así lo vamos a desarrollar para el siguiente año. (Funcionario estatal 1).

Otro funcionario municipal, comentó lo siguiente:

Lo ligamos con todos aquellos conceptos que tiene que ver con la situación económica del país, de ahí parte la estrategia para realizar la programación y también para presupuestar el ingreso. El principal ingreso que se considera es el ingreso predial, por lo cual se revisa el padrón del mismo, el rezago que existe en el pago por parte de los ciudadanos del municipio y se considera un porcentaje de recuperación para el siguiente ejercicio, el cual puede variar en base a la estrategia de obtención del ingreso del gobierno en turno. (Funcionario municipal 1).

Los funcionarios anteriores, coinciden en sus declaraciones, en lo referente a la proyección de información de acuerdo a indicadores locales, nacionales e internacionales. Tomando como base la situación económica de país y el crecimiento que se espera para Sinaloa y para el municipio de Culiacán, siguiendo la metodología en materia presupuestaria, para la elaboración, aprobación y publicación de la Ley de Ingresos, estatal y municipal. También coinciden en tomar como base el

año anterior y adicionarle el crecimiento esperado. Para Díaz, González y Oropeza, (2011) el presupuesto debe considerar la situación económica global, pues con frecuencia, los eventos que se presentan en otras regiones del mundo, ya sea por fenómenos naturales o por decisiones humanas afectan el margen de maniobra que tiene el gobierno para tomar decisiones y conocer los posibles riesgos para la estabilidad y el crecimiento económico. Al respecto coincide lo expresado por los funcionarios, al señalar que se debe considerar diversos aspectos para la elaboración del presupuesto, como puede ser la situación económica del mundo

Cabe destacar que Martner y Bonnefoy (2008), menciona que los marcos presupuestarios, requieren establecer claramente los objetivos fiscales de mediano plazo, en términos de metas agregadas, como el nivel de ingresos, gastos, déficit/superávit, y deuda pública, basándose en los aspectos económicos del país, en la inflación y en presupuestos anteriores. Coincidiendo con los funcionarios anteriores al señalar que realizan la presupuestos en base a indicadores nacionales e internacionales, porque el presupuesto es el documento de política públicas más importante con que cuenta el gobierno, porque es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de políticas pública.

Al respecto, se le preguntó al funcionario estatal sobre las acciones que debe seguir el gobierno estatal y municipal para mantener una política de endeudamiento congruente con su capacidad de pago, contestando lo siguiente:

Seguir manteniendo las finanzas sanas, aunque hay un debate, pues hay diferentes puntos de opinión, entonces desde mi perspectiva creo, que esto está en función de tus ingresos obtenidos y de tus gastos que tienes en cada ejercicio fiscal y obviamente dentro de lo que viene, repito otra vez porque esto va a ser la columna vertebral, dentro del balance presupuestal de recursos disponibles, de libre disposición, es decir organizar en base a ese análisis lo que se debe tomar, ver si hay capacidad de endeudamiento o no hay capacidad de endeudamiento. Si tú me preguntas ahorita ¿Qué se debe de hacer? Es seguir revisando anualmente ese presupuesto que nos está planteando la Ley de Disciplina Financiera, si se dispara el gasto y el ingreso no crece, es momento de detenerse, pero si hay mucho ingreso y poco gasto adelante, la congruencia se da en ese sentido. (LAF Aarón Guadalupe Burgos Aguilar. Director de Estudios Financieros y Deuda Pública) en lo sucesivo funcionario estatal 3.

Así, mismo el funcionario estatal 2, externó lo siguiente:

Los recursos obtenidos por el municipio de Culiacán, provenientes de financiamiento en los últimos años fueron cubiertos en su oportunidad, creo que en general se han estado aplicado los créditos a largo plazo anteriores y los créditos a corto plazo en apego a la ley. (Funcionario estatal 2).

Las respuestas anteriores coinciden en el hecho de que se debe revisar si existe capacidad de endeudamiento y en base a ello vigilar que los pagos del mismo sean cubiertos en tiempo y forma. Porque los teóricos como De Vivar, Malásquez y Monge (2014), Álvarez y Molero (2011) y Cabrero (2005), coinciden al asumir que el proceso de descentralización se ha reactivado con las exigencias de la globalización y con la búsqueda de competitividad, resultando incongruente por los graves desequilibrios de las cuentas públicas en forma de déficit y endeudamiento. Aunque en

la ley de Disciplina Financiera se ha regulado el endeudamiento es hasta el año 2018 que será obligatoria su aplicación para los municipios.

Al respecto, Vázquez (2015) señala que es primordial que el municipio obtenga ingresos propios, para evitar endeudamientos posteriores, para ello debe fortalecer la hacienda pública municipal, poniendo especial atención en el impuesto predial, porque es el impuesto que más ingresos genera, por lo que su cobro eficiente es vital para el logro de los objetivos de cualquier municipio. Coincidiendo con, Oates (1999) cuando menciona que los preceptos de su teoría de descentralización, deben tomarse como directrices y no como principios firmes. También coincide Bonet y Rueda (2012) porque reconocen los beneficios de otorgar autonomía a los gobiernos municipales para decidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos. Es decir, hablar de federalismo fiscal es hablar de procesos descentralizadores en la doble vertiente del gasto y del ingreso. Por su parte Cabrero (2005) adiciona, que algunos gobiernos han sido más exitosos que otros en sus procesos de descentralización, pero en la mayoría de ellos han significado rupturas, momentos de difícil gobernabilidad, desarticulación de acciones, y hasta crisis recurrentes en las finanzas públicas nacionales

De acuerdo a lo anterior, en todos los niveles de gobierno se deben fortalecer la obtención de ingresos propios como parte de la aplicación de políticas fiscales, por lo cual los funcionarios opinan lo siguiente:

Fíjate que el principal reto es paradójico, si es el reto de ingresos y esta área es de ingresos, es la falta de recursos para actualizar el equipo de trabajo, en primer lugar los servidores, los programas, tener también computadoras, terminales que tengan procesadores más rápidos, con mejores pantallas. Buscamos eficientar el cobro de contribuciones en todos los aspectos tanto en Culiacán como en el resto de los municipios. Fíjate, que con todo y los problemas que tenemos Sinaloa incremento sus ingresos. Creo que tenemos que presumirlo pero no sé si viste ahora unas estadísticas que salieron en la cual Sinaloa fue el único estado que creció en ingresos de enero a junio de 2016 contra enero y junio de 2015, fue el único estado que creció. Creció el 2.1 por ciento real, más 3.5 de inflación, entonces crecimos un promedio el 6 por ciento, pero fue el único estado, están treinta y un estados por debajo de la línea por ejemplo Chiapas esta 14 por ciento por debajo real más los tres de la tenencia bajo un 17 casi 18 por ciento, Chihuahua, todos como Nuevo León, Jalisco, Sonora, Baja California Norte. Guanajuato, el Estado de México, el DF todos los estados nada más uno para arriba y es el nuestro. En lo que respecta a la actividad económica, al que uno le pregunte consideran el número uno, claro hay otros estados con crecimiento también, pero el de mayor crecimiento fue Sinaloa, entonces creo que estamos tratando de lograr casi los objetivos internacionales de incrementar el ingreso propio y seguimos trabajando en ello, aun cuando ya esté a punto de finalizar esta administración, no seguimos esforzando, día a día. (Funcionario estatal 1).

De acuerdo a lo anterior es importante señalar que en la organización gubernamental también se presentan diversos problemas entre ellos la falta de recursos económicos, por ello los funcionarios deben de buscar la forma de darles solución dentro sus posibilidades y apegados a lo estipulado en las ley. Al respecto, Martínez (2009) coincide con el funcionario estatal 1 al señalar que la puesta en marcha de una política pública depende de la capacidad de negociación y del manejo estratégico

de las situaciones que se enfrentan en la administración pública. Considerando como aspecto primordial el fortalecimiento de la hacienda pública.

De ahí, que resulte difícil fortalecer la obtención de ingresos propios en todos los niveles de gobierno, por lo cual González F. (2011), señala que los gobiernos locales y estatales debe ser conscientes de la amplitud de la reestructuración productiva, ya que su afectación a nivel local impacta en el desempleo, la situación económica de las empresas y el crecimiento económico.

A la misma pregunta el funcionario municipal, externó lo siguiente:

Yo, creo, que las estrategias para el ingreso son muy personalizadas o particulares por cada municipio, por ejemplo el estado de Sinaloa tiene 18 municipios, sin embargo ninguno es igual, cada uno tiene sus propias características, lo fundamental y lo generalizado todos lo tenemos plasmado en una ley, y es lo que aplicamos básicamente todos, pero lo que son las estrategias en mi forma de pensar muy particular, por la experiencia y por todo lo que he vivido con los otros municipios, creo que es muy personalizado. Un Mazatlán se tiene que guiar por el turismo, se tiene que guiar por el grupo hotelero, los restauranteros, etc., Culiacán tiene sus propias características es la capital del estado, aquí hay más diversificaciones de situaciones que debemos de considerar y así se puede mencionar cada uno de ellos, hay municipios muy pequeños, cada uno de los municipios es diferente. Yo pienso muy particularmente, lo general es que hay que aplicar de Ley, lo particular y las estrategias tienen que ser consideradas en forma personal y muy particular en cada municipio, porque cada municipio tiene sus propias características. (Funcionario municipal 1).

Al respecto otro funcionario, opinó lo siguiente:

Bueno, yo creo que si es muy importante que los directores de ingresos tengan contacto, pasa normalmente que en las juntas de funcionarios fiscales que ahí se encuentran, intercambian opiniones, no tengo una certeza de cada cuanto se realiza pero por lo menos cada dos meses creo que hay una reunión de funcionarios fiscales; muchas veces van los directores de ingresos, en representación de los tesoreros y ahí se intercambian muchos puntos de vista, porque muchas veces un problema de un municipio es el mismo en otro y gobierno del estado tiene una dependencia que se le denomina COCAF (Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal) que es la que integra las opiniones de los diferentes municipios y les da voz ante el gobierno del estado. Si ve que hay un problema recurrente en dos o tres municipios se enfocan en buscar una solución, se hace un comité de trabajo de tres o cuatro municipios y se hace una propuesta ante el gobierno municipal ya ha habido por lo menos en el trienio pasado hubo muchas inquietudes en cuanto al predial rustico, ellos se ponen de acuerdo y lanzan una propuesta, algún problema que tengan y se plasman las estrategias ya a nivel grupal normalmente y si es muy sano que lo hacen ellos, hay mucha comunicación y en esas juntas se da el intercambio de información que nutren a todos. (Funcionario municipal 2).

El funcionario municipal 1, expresó que una forma de fortalecer la captación de ingresos propios es aplicar lo que venga en ley, sin importar el cómo va a realizar la captación. Al respecto, Vázquez

(2015) señala que es primordial que el municipio obtenga ingresos propios, para evitar endeudamientos posteriores.

Otra forma de fortalecer la captación del ingreso en todos los niveles de gobierno, el funcionario municipal 2 externó que se realizan reuniones de todos los municipios del Estado de Sinaloa, en la cual se realizan propuestas encaminadas a fortalecer el ingreso y al mismo tiempo, buscar soluciones a la problemática que se les pueda presentar durante el proceso de captación y aplicación del recurso.

Otro de los aspectos que puede ayudar al fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, es la aplicación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, por lo cual se les preguntó a los funcionarios su opinión al respecto:

Sí, definitivamente, yo sí creo que muy importante que se considere los perfiles de los funcionarios y como debe haber esa profesionalización y cada quien debe estar en lo que le corresponde, porque sí de repente se da, que puedan llegar funcionarios que nada tienen que ver con sus funciones o con los que le corresponde hacer, no tienen el perfil, eso es, un grave error y es un problema muy grande porque en tanto el funcionario se adapta o conoce el área o se prepara, la administración es muy dinámica y muy fugaz. Por ejemplo las administraciones que vienen vas a ser menos de dos años lo que van a estar los funcionarios. De hecho tres años y eso se convierte en poco tiempo, porque básicamente el primer año es el acomodo en las actividades, en ver que tengo, con que cuento, que herramientas, como le voy a hacer. El segundo es el de la talacha fuerte podíamos decirle y el tercero ya está uno entregando, viendo cómo vas a dejar las cosas y demás. Entonces, es muy rápido de por sí el período normal y a veces se presentan situaciones como esta próxima administración que es muy pequeño el tiempo, entonces si entra alguien que no tenga el perfil, que no tenga los estudios los conocimientos la profesionalización en el área que le va a corresponder, es muy complicado. (Funcionario municipal 1)

Otro funcionario dijo lo siguiente:

Sí, considero que es importante el servicio profesional de carrera porque hay que reconocerlo que cuando uno entra a un puesto nuevo es importante conocer todo lo que se viene haciendo, digo en la escuela te enseñan la teoría y todos los conceptos pero cuando ya entras a un puesto ya se de gobierno o de la iniciativa privada es lo mismo en todas partes necesitas conocer cómo se maneja esa área por ejemplo aquí la dirección de deuda pública es importante saber cómo se maneja todo el área y ahorita que viene lo que es la Ley de Disciplina Financiera de alguna cierta manera ya conozco los funcionarios, ya conozco como se maneja en la práctica y lo que viene a incrementarse de acuerdo a la Ley de Disciplina Financiera, si puedes ver aquí estoy viendo todo, porque se acaban de publicar los lineamientos de la tasa efectiva, se acaba de publicar el reglamento del artículo nueve de la Ley de Coordinación Fiscal, ¿qué quiere decir esto? Que con este nuevo reglamento esta es la forma en la que vamos a registrar o hacer los registros de deuda actualmente, ya no se van a hacer como los veníamos haciendo anteriormente, entonces yo sí considero que es importante el servicio profesional de carrera por muchos aspectos, sí es válido y evitar las curvas de aprendizaje, por ejemplo la nueva administración que va a estar cuatro años y medio del estado o de los municipios que

estarán año y medio, pues el tiempo es muy poco y para que entren funcionarios improvisados si afecta poquito. (Funcionario estatal 3).

Al respecto, otro funcionario estatal manifestó lo siguiente:

Yo, considero de suma importancia que en todos los niveles de gobierno se establezca el servicio profesional de carrera, porque te ayudaría a que la información este más al día, por ejemplo aquí en la dirección de egresos, llevamos un sistema que nos permite contabilizar el egreso en tiempo real y ¿qué significa eso? Que la persona que está contabilizando el egreso, debe tener conocimiento de ese sistema, de la contabilidad gubernamental, de cuáles son los lineamientos que se deben cubrir o revisar, porque de lo contrario se pierde mucho tiempo enseñándole a personal nuevo y deja de eso a veces ni conocimientos contables básicos tienen y eso retarda más la información. Concluyendo, creo que el más beneficiado sería el ciudadano, porque estaría más transparente la información y sobre recibiría el servicio que tanta falta le hace. (Andrés Guzmán Cota, Subsecretario de Egresos) En lo sucesivo, funcionario estatal 4.

Ambos entrevistados coinciden en la importancia que se aplique la Ley de Servicio Profesional de Carrera, porque le permitiría a los funcionarios evitar curvas de aprendizaje y sobre todo que una persona que no tenga los conocimientos ni la profesionalización sea asignada a un área que no le corresponde.

Al respecto, Cabrero (2004) menciona el perfil profesional de los funcionarios como factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. De manera particular, este aspecto es importante porque al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal.

Cabe destacar que La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 2, señala que el servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Coincidiendo con los funcionarios anteriores en la importancia de que el personal requiere experiencia sobre las actividades que va a realizar, para que desde el primer año que esté en ese puesto, fortalezca la captación y aplicación de los ingresos, evitando las curvas de aprendizaje.

En ese sentido y con el objeto de señalar las principales políticas fiscales que se han implementado en el gobierno estatal en materia de ingreso al municipio de Culiacán y tomando como base los datos obtenidos de las entrevistas a funcionarios públicos, se realizó un concentrado de las mismas, la información se muestra en la tabla 4.5.

Tabla 4.5

Principales políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso al municipio de Culiacán período 2010-2016.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Participación de todas las áreas generadoras del ingreso con sus datos - Tomar como base el ejercicio inmediato anterior - Considerar la proyección de inflación - Analizar la situación económica por la que atraviesa el país, el estado y municipio - Conocer el monto de las participaciones federales y estatales antes de elaborar en presupuesto de ingresos - Hacer un análisis de ingresos propios y realizar un pronóstico de captación de los mismos - Análisis por parte del tesorero municipal del pronóstico de ingresos - Evitar desequilibrios presupuestales - Mantener finanzas sanas - Servicio profesional de carrera |
|--|

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La tabla 4.5 muestra, los conceptos que el Ayuntamiento de Culiacán debe considerar como las principales políticas fiscales, destacándose la participación de todas las áreas que están involucradas con la obtención y generación del ingreso, elaborar el anteproyecto de la Ley de Ingresos partiendo del presupuesto ejercido en el ejercicio anterior, otro punto importante a resaltar por la mayoría de los funcionarios entrevistados es, evitar desequilibrios presupuestales, es decir, que en la teoría y en la práctica coincidan las cantidades ingreso y egreso, para ello es necesario que en el municipio se realice un análisis de ingresos propios, así como un pronóstico de los mismos buscando evitar los desequilibrios presupuestales tal y como se han venido suscitando en el período 2010-2016 donde se comprometieron recursos para pagos de pasivos sin fuentes de pago, por lo cual es necesario apegarse a los lineamientos establecidos por la Ley de Disciplina Financiera que entrará en vigor en el año 2018 para municipios y en este año 2017 para los estados, cuyo objetivo principal es transparentar la obtención y aplicación del ingreso y mantener las finanzas sanas en todos los niveles de gobierno. También los funcionarios entrevistados consideraron de suma importancia la aplicación del servicio profesional de carrera, porque puede evitar un costo innecesario al gobierno al colocar a una persona en un puesto donde no tiene la experiencia requerida, sin embargo, esta es una práctica muy común en todos los niveles de gobierno, que se replica principalmente en los cambios de administración, ya que se contratan personas sin el perfil requerido, haciendo a un lado los lineamientos establecidos en la Ley de Servicio Profesional de Carrera, al no tomar como principio básico la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito.

Por otro lado, de la aplicación de los 51 cuestionarios, cuya muestra fue seleccionada en forma no probabilística, es decir que se llevó a cabo a conveniencia del investigador, al personal de base

que labora en la Secretaría de Ingresos, del Ayuntamiento de Culiacán y para reforzar la respuesta de la interrogante específica uno, se le plantearon tres preguntas en dicho cuestionario, sus resultados se aprecian en la figura 4.1.

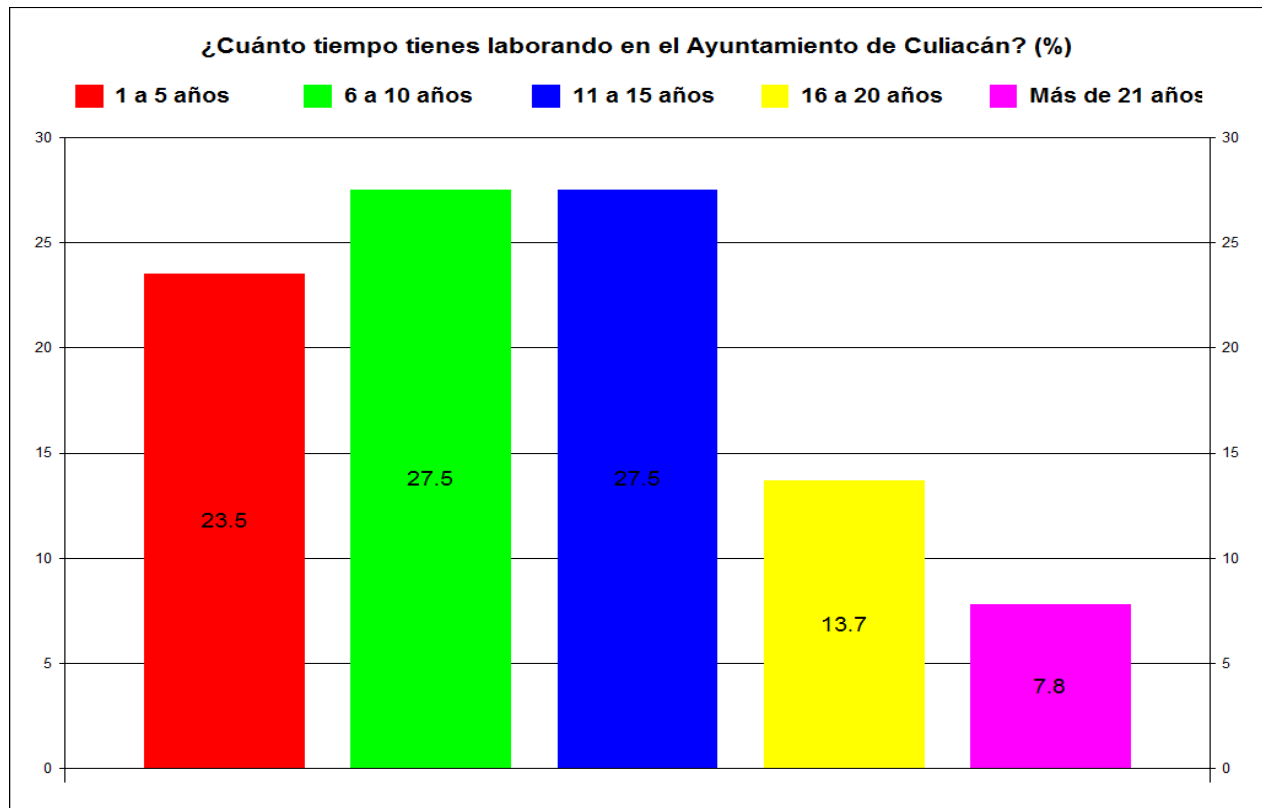


Figura 4.1. Tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la figura 4.1, se muestra que la mayoría del personal en la Secretaría de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán tienen entre 6 y 15 años laborados, lo que le permite a dicha secretaría que su personal conozca y aplique las políticas fiscales implementadas, también encontramos que el 23.5% del personal es de nuevo ingreso ya que tienen de 1 a 3 años laborando, en el caso del personal con una antigüedad de 16 a 20 años, está representado por el 13.7%, es decir, existe personal con mucha experiencia práctica, que conoce la aplicación de los lineamientos, en el caso del personal con más de 21 años de antigüedad, está representado por el 7.8 % del total, lo que indica que es personal que conoce la obtención y aplicación de ingreso, pero que próximamente iniciara sus trámites de jubilación.

En ese orden, la tabulación de la frecuencia de la misma pregunta planteada en el cuestionario se muestra en la tabla 4.6.

Tabla 4.6

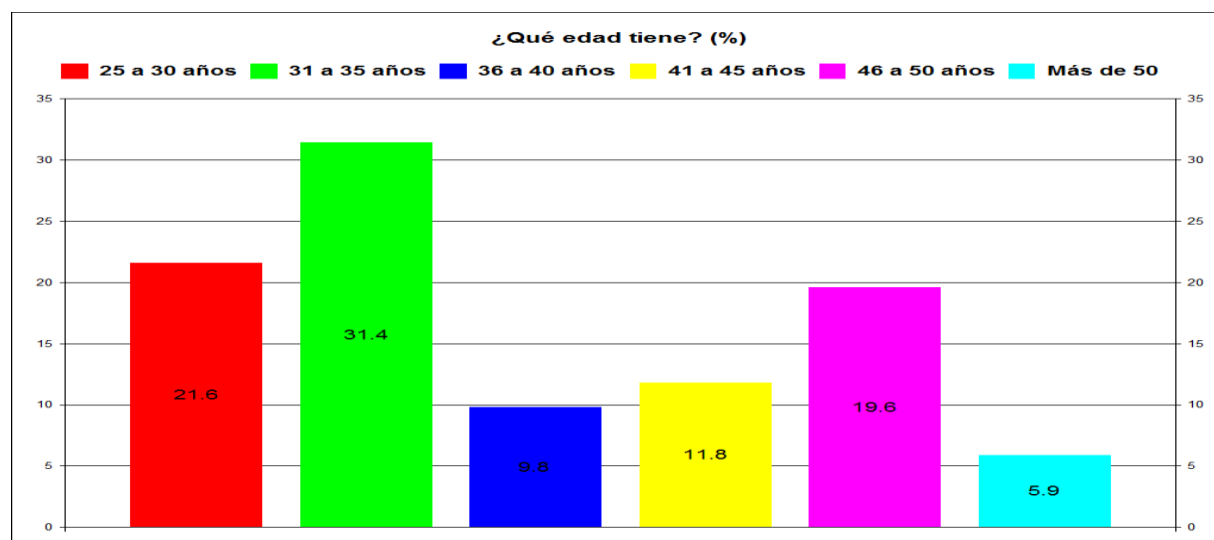
Tabulación simple ¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?

Código	Significado	Frecuencias	%
1	1 a 5 años	12	23.53
2	6 a 10 años	14	27.45
3	11 a 15 años	14	27.45
4	16 a 20 años	7	13.73
5	Más de 21 años	4	7.84
	Total frecuencias	51	100.00

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la tabla 4.6 se aprecia que 14 personas contestaron que tienen laborando entre 6 y 10 años, representado en un 27.45 %. También 14 personas dieron como respuesta que tienen entre 11 y 15 años laborando, representada por el 27.45 %. Esta información permite conocer que el 54.90 % del personal tiene entre 6 y 15 años laborando en municipio. Así mismo, de las 51 personas que se les aplicó el cuestionario 7 tienen entre 16 y 20 años laborando y las 4 personas restantes más de 21 años. Del personal con más de 15 años de antigüedad suman un 21.57 %.

En ese contexto, se les preguntó a los funcionarios en el cuestionario la edad que tienen con el objeto de realizar algunos cruces posteriores, los resultados obtenidos se muestra en la figura 4.2

**Figura 4.2.** Edad de los funcionarios

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La figura 4.2 muestra que la mayoría del personal que labora en la Secretaría de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán tiene edades entre 31 y 35 años y está representada por el 31.4 %, con una frecuencia de 16 respuestas del total de la muestra de 50 personas a las que se les aplicó el cuestionario, esto es un aspecto importante porque les queda mucha vida laboral y se podría aprovechar la experiencia adquirida para futuros proyectos, así mismo el siguiente porcentaje es del 21.6 % representado por funcionarios en edades entre 25 y 30 años. El porcentaje anterior indica que son funcionarios con menor edad del resto del personal por lo que también se puede aprovechar su experiencia mediante el servicio profesional de carrera tal y como lo mencionaban algunos funcionarios entrevistados,

El resultado de la frecuencia a la misma pregunta se muestra en la tabla 4.7.

Tabla 4.7
Variable 2: ¿Qué edad tiene?

Código	Significado	Frecuencias	%
1	25 a 30 años	11	21.57
2	31 a 35 años	16	31.37
3	36 a 40 años	5	9.80
4	41 a 45 años	6	11.76
5	46 a 50 años	10	19.61
6	Más de 50	3	5.88
	Total frecuencias	51	100.00

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la tabla 4.7 se muestran que la frecuencia de esta respuesta fue de once veces, le sigue un 19.6 % para el personal en edades entre 46 y 50 años, con una frecuencia 10 respuestas, un 9.8 % para edades de 36 y 40 años, con una frecuencia en sus respuestas de 5 del total de la muestra seleccionada y un 5.9 % con edades de más 50 años, para tres funcionarios.

De acuerdo a la información anterior los funcionarios que dieron respuesta al cuestionario, tiene edad productiva lo que pudiera ayudar a que el Ayuntamiento de Culiacán implemente de mejor forma las políticas fiscales que el estado le asigna aprovechando su edad con la combinación del tiempo laborado.

Otro aspecto, que se les preguntó en el cuestionario es lo referente a su grado máximo de estudios, por lo cual se presenta los resultados obtenidos en la figura 4.3 y la tabla 4.8.

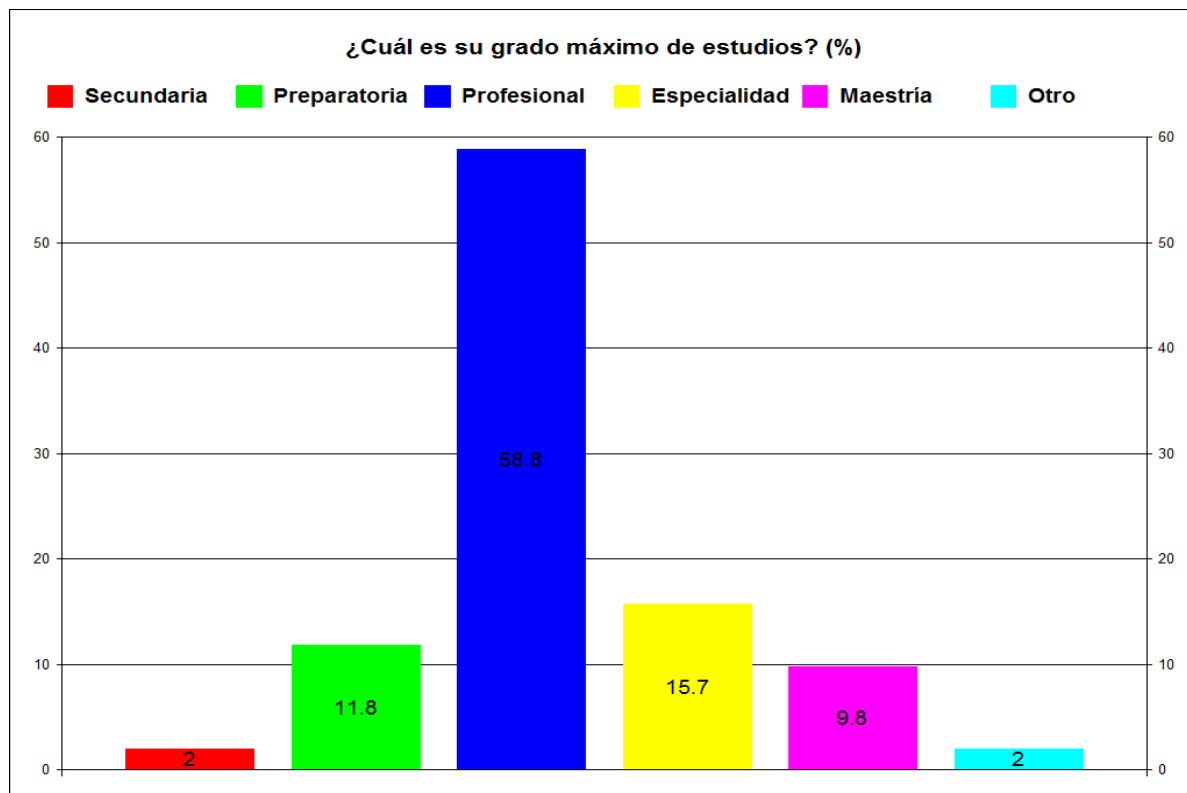


Figura 4.3. Grado máximo de estudios

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

Tabla 4.8

Grado máximo de estudios de los funcionarios.

Código	Significado	Frecuencias	%
1	Secundaria	1	1.96
2	Preparatoria	6	11.76
3	Profesional	30	58.82
4	Especialidad	8	15.69
5	Maestría	5	9.80
6	Otro	1	1.96
	Total frecuencias	51	100.00

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La figura 4.3 y la tabla 4.8 muestran, que las frecuencias obtenidas a la pregunta del grado máximo de estudios del personal es de 30 personas que cuentan con una carrera profesional representada por un 58.8%, 8 más con especialidad equivalente al 16.69%, 6 funcionarios públicos o el 11.8 % con estudios de preparatoria, 5 con estudios de posgrado o el 9.80%, este porcentaje indica aquellos persona que contestaron el cuestionario y que cuentan con una maestría, así mismo una persona con secundaria y una más con otro nivel de estudios no especificado. Las frecuencias a la misma pregunta se muestran en la tabla 4.8

Por otro lado, se les preguntó a los funcionarios de la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán ¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras? A lo que contestaron lo siguiente (ver figura 4.4).

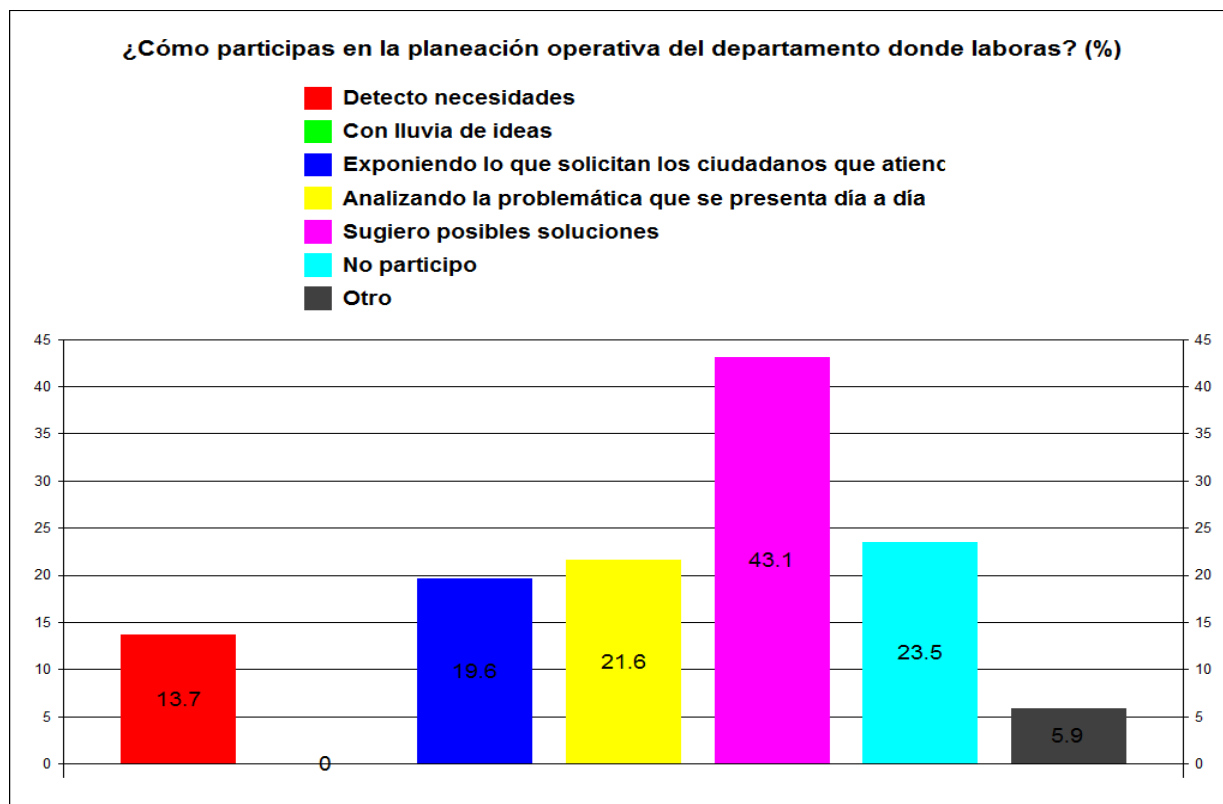


Figura 4.4. Participación de los funcionarios en la planeación operativa de su departamento

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La figura 4.4 muestra la forma en que el personal participa en la planeación operativa de su departamento, por lo cual se le sugirió que seleccionaran tres posibles respuestas, de las cuales el 43.1% sugiere posibles soluciones, el 23.5%, al respuesta de analizando la problemática que se presenta día a día representó el 21.6%, funcionarios que no participan en la planeación operativa de su departamento con un 23.5%, el 19.6 % exponen los que los ciudadanos que atiende le sugieren que se mejore, el 13.7% con personas detecta las necesidades del personal y de los mismos ciudadanos y el 5.9 % de otra forma no identificado.

Las frecuencias de la misma pregunta se muestran en la tabla 4.9.

Tabla 4.9.

Variable 4: ¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras?

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	Detecto necesidades	7	10.77	13.73
2	Con lluvia de ideas		0.00	0.00
3	Exponiendo lo que solicitan los ciudadanos que atiende	10	15.38	19.61
4	Analizando la problemática que se presenta día a día	11	16.92	21.57
5	Sugiero posibles soluciones	22	33.85	43.14
6	No participo	12	18.46	23.53
7	Otro	3	4.62	5.88
	Total frecuencias	65		
	Total muestra	51	100.00	127.45

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La tabla 4.9 muestra la forma en que el personal participa en la planeación operativa de su departamento, por lo cual se le sugirió que seleccionaran tres posibles respuestas, de las cuales 22 personas escogieron la alternativa de sugiere posibles soluciones, 12 funcionarios no participan en la planeación operativa de su departamento, 11 funcionarios analizan la problemática que se presenta día a día, el 10 exponen los que los ciudadanos que atiende le sugieren que se mejore, con respuestas de 7 personas detecta las necesidades del personal y de los mismos ciudadanos y el 3 más de otra forma no identificado.

Se realizaron los cruces de la variable 4 ¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras? Con la variable 3 ¿Cuál es su grado máximo de estudios? La información se muestra en la 4.5 y las frecuencias en la tabla 4.9

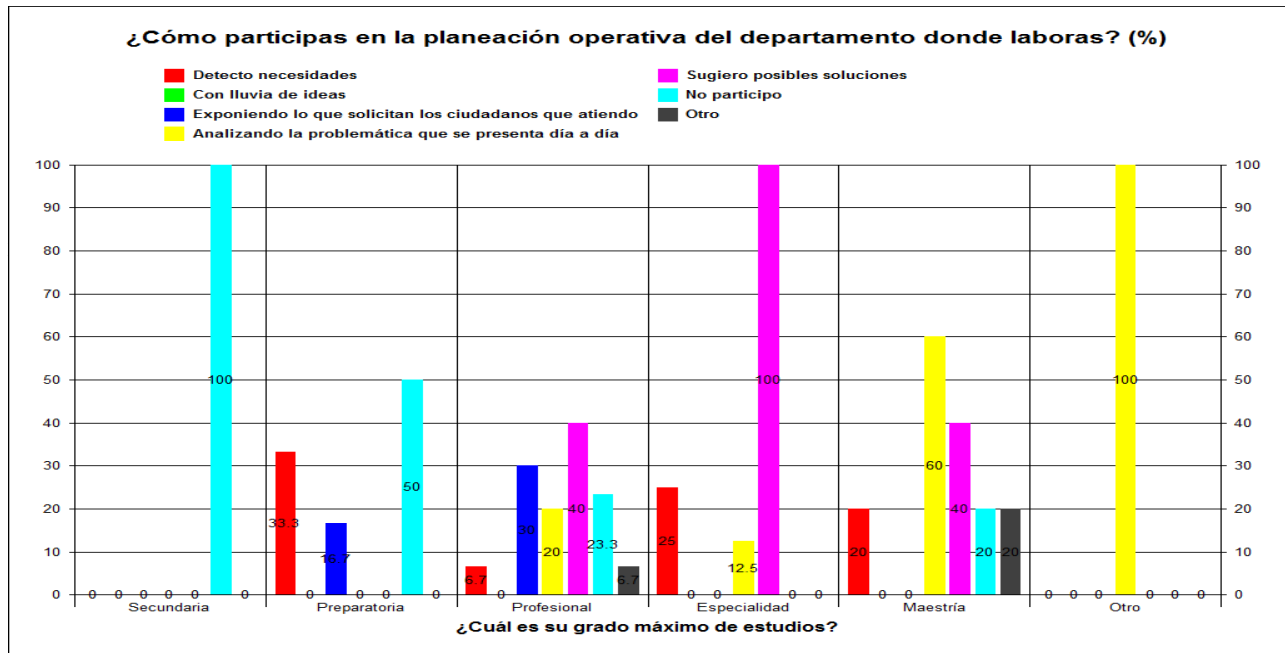


Figura 4.5 Tabulación cruzada de participación en la planeación operativa del departamento donde laboras con el grado máximo de estudios.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

Tabla 4.10

Frecuencia cruzada grado máximo de estudios con participación en la planeación operativa.

C ó d i g o	¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras? (respuestas múltiples)	¿Cuál es su grado máximo de estudios?													
		Total muestra		Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
		Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra
1	Detecto necesidades	7	13.73	0	0.00	2	33.33	2	6.67	2	25.00	1	20.00	0	0.00
3	Exponiendo lo que solicitan los ciudadanos que atiende	10	19.61	0	0.00	1	16.67	9	30.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
4	Analizando la problemática que se presenta día a día	11	21.57	0	0.00	0	0.00	6	20.00	1	12.50	3	60.00	1	100.00
5	Sugiero posibles soluciones	22	43.14	0	0.00	0	0.00	12	40.00	8	100.00	2	40.00	0	0.00
6	No participo	12	23.53	1	100.00	3	50.00	7	23.33	0	0.00	1	20.00	0	0.00
7	Otro	3	5.88	0	0.00	0	0.00	2	6.67	0	0.00	1	20.00	0	0.00
	TOTAL	65	(51)	1	(1)	6	(6)	38	(30)	11	(8)	8	(5)	1	(1)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la figura 4.5 y en la tabla 4.10 se aprecia que el personal que tiene nivel de estudios de secundaria no participa en la planeación operativa del departamento donde labora, pero en el caso de los que tienen cursado bachillerato el 50% no participa, el 33.3% detecta necesidades y el 16.7% exponen lo que le solicitan los ciudadanos que atienden. Del personal que cursó una carrera profesional el 40% sugieren posibles soluciones, lo que no sucede con el personal que únicamente estudio preparatoria y secundaria. El 30% exponiendo lo que le solicitan los ciudadanos que atienden, un 23.3% no participan lo que es un porcentaje muy elevado dado que tienen la formación profesional, un 20% analizando la problemática que se presenta día a día y un 6.7% detectan necesidades. En el caso de los que cuentan con estudios de especialidad todos sugieren posibles soluciones, el 25% también seleccionó que participan detectando necesidades y el 12.5% analizando la problemática que se presenta día a día, lo anterior es importante porque indica que es un personal muy involucrado en la operación de su departamento. Para el personal que tiene nivel maestría el 60% participa analizando la problemática que se presenta día a día, un 40% sugiriendo posibles soluciones, el 20% no participa, otro 20% detecta necesidades, este personal participa de forma más equilibrada en la planeación operativa de su departamento, por último los que tienen otro nivel de estudios únicamente participan analizando la problemática que se presenta día a día.

Es evidente que las diferentes condiciones administrativas y el distinto perfil de los funcionarios locales responsables de actividades de los departamentos son variables que determinan por mucho el desempeño de gobiernos municipales en relación con el manejo de sus haciendas locales. Al respecto Cabrero (2005), menciona que en los municipios que presentan mayor desempeño fiscal existe una correlación entre cualidades de profesionalización con infraestructura financiera más desarrollada. Por lo cual se sugiere que las áreas de gestión municipal, por consiguiente, sean ocupadas por funcionarios con nivel mínimo de profesional porque de ello pueden depender los logros que se alcancen en cada municipio.

En ese orden, la frecuencia de 22 respuestas fue a la sugerencia de alternativas de soluciones y quien más la utiliza es el personal que tiene entre 31 y 35 años, le sigue 12 respuestas de la no participación representada por aquellos funcionarios cuyas edades oscilan de 35 a 30 años, luego el análisis de la problemática que se presenta día a día con una frecuencia de 11 respuestas la cual es utilizada por el personal con edades de 25 a 30 años, 10 respuestas para los que participan de acuerdo a lo que exponen los ciudadanos que atienden, herramienta utilizada en su mayoría por aquellos funcionarios con edades de 41 a 45 años, 7 frecuencias para detección de necesidades para aquellos trabajadores de 36 a 40 años y por último 3 respuestas para otros aplicada para trabajadores en edad de más de 50 años.

Derivado lo anterior, se les preguntó a los funcionarios cuál es la planeación operativa que realizan para la elaboración del presupuesto de egresos. Las respuestas fueron las siguientes.

La planeación operativa, para la elaboración del Presupuesto de Egresos normalmente inicia en el mes de abril y está compuesta por diferentes etapas, la primera etapa es la planeación, en la cual se toman en cuenta los aspectos económicos del país, el Plan Nacional de Desarrollo, así como los aspectos de política económica del Estado, en este caso el Lic. Mario López Valdez ha implementado diversos programas para apoyo a la ciudadanía, pues estos también se consideran dentro del anteproyecto de egresos en esta etapa, también se les notifica a todas las secretarías, para que vayan preparando sus proyecciones de egresos que tendrán en el ejercicio. En el caso del municipio deben preparar sus datos, estadísticas para efectuar sus pronósticos y posteriormente llegar al

presupuesto. La segunda etapa es la programación, aquí cada secretaria debe considerar los programas que tiene y el recurso que requiere para dar cumplimiento a esos programas, por ejemplo el programa que se tiene implementado en el estado como le es de uniformes escolares, de útiles escolares, donde se realiza una estimación de los niños a los que se beneficiará y en base a ellos la secretaría en cuestión lo incluye dentro de su presupuesto. Posteriormente se unen las propuestas y se forma el presupuesto de egresos para que este sea revisado por parte del Secretario de Administración y Finanzas y antes de enviarlo se revisa por parte de un despacho y una vez que dan el visto bueno se envía a la cámara de diputados para su aprobación. (Funcionario estatal 4).

A la misma pregunta el funcionario municipal, dio la siguiente respuesta.

La planeación operativa para la elaboración del presupuesto del municipio no ha cambiado sigue siendo la misma de años anteriores, de hecho en la dirección de egresos no se realiza presupuesto, es otra área la encargada. Pero te puedo decir, que el gobierno municipal aplica los mismos lineamientos que el gobierno del estado como lo son: basarse en datos históricos, es decir en lo que se presupuestó el año anterior, también se toman en cuenta los índices inflacionarios, aspectos de crecimiento económico local, nacional e internacional, otro dato importante es alinear las partidas de egresos de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo porque es ahí donde viene especificado el cómo va a destinarse el egreso. Aquí en el Municipio de Culiacán, yo y los demás funcionarios podemos opinar respecto de las necesidades que se no han presentado pero como en el área correspondiente de elaborarlo, que es la Unidad de Planeación y Control Presupuestal, llevan todas las operaciones en tiempo real y eso les permite tener la información exacta de cada partida. Porque su software es de primera, está hecho con todo lo que marca el Consejo Nacional Contable (CONAC) emiten nuestros estados financieros, no opera con partidas en negativo, lo que se está registrando en este momento es porque hay presupuesto, se refleja en los estados financieros, en los estados presupuestales, nos permite cumplir con todas la exigencias de transparencia, de rendición de cuentas. (Lic. José Natividad Bastidas Manjarrez, director de Egresos, Ayuntamiento de Culiacán 2013-2016). En lo sucesivo funcionario municipal 3).

Otro funcionario estatal respondió lo siguiente:

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos, se somete a discusión con los regidores de la Comisión de Hacienda y luego ante todo el pleno para ver si hay modificaciones, análisis y ya luego su aprobación, después de eso, la principal actividad es cargarlo en el sistema, para que esté listo el primero de enero y el primero de cada mes y después de eso empezar a operar. (Funcionario municipal 2).

Los funcionarios anteriores difieren en la forma de abordar la elaboración del presupuesto, dado que en el gobierno del estado de Sinaloa la secretaria de Egresos si participa en la elaboración del presupuesto de egresos, en el caso del presupuesto de egresos municipal el secretario de egresos no participa en la elaboración del presupuesto de egresos, es el departamento de Planeación y Seguimiento Presupuestal el encargado de elaborarlo.

Al respecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que en la etapa de programación de un presupuesto se definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, este proceso se refleja en la iniciativa de la Ley de Ingresos en todos los niveles de gobierno y en el proyecto de presupuesto de egresos, concluyendo cuando el poder ejecutivo federal envía el paquete económico al congreso de la unión el ocho de septiembre para su discusión y aprobación a más tardar el quince de noviembre por la Cámara de Diputados, el período que abarca es del mes de mayo a septiembre. Coincidiendo con lo señalado por el funcionario 1, en lo referente programas que cada secretaría requiere y en la conclusión del mismo al ser enviado a la cámara de diputados para su aprobación, en el caso del municipio se somete a discusión con los regidores de la Comisión de Hacienda y luego ante el pleno.

En ese contexto, se les preguntó a los funcionarios de qué forma ligan lo estratégico con lo operativo para realizar una Programación y Presupuestación del egreso, contestaron lo siguiente:

En el caso del gobierno del estado de Sinaloa, primero como ya te mencioné cada secretaría o departamento plasma las necesidades que tiene en base a los programas que tienen cada una de ellas, es decir en su antecedentes históricos y tratamos de que sea anual pero considerando los seis años de gobierno, es decir hay programas que deberán seguir los seis años de gobierno por lo tanto se deben considerar, como es el caso de los uniformes y útiles escolares, el subsidio a la tenencia, etc. Otro dato importante es que hay gastos que se generan únicamente al inicio de las administraciones y no se vuelven a repetir También debemos adicionar los programas que piensa implementar para que eso sirva de base para ligar la operación de cada departamento con el presupuesto, luego se llama a cada encargando a una reunión para que en base a la información que tienen se elabore un anteproyecto de presupuesto, basado en los lineamientos de ley y sobre todo buscando que haya equilibrio entre en posible ingreso con el egreso, porque el gobierno de Sinaloa evita a toda costa los endeudamientos sin fuentes de pago como lo han venido haciendo los municipios. Aquí lo más importante es que se vayan emitiendo reportes que te permitan analizar en que se está gastando y esa es la mejor herramienta para evitar los desequilibrios que te comentaba (Funcionario estatal 4).

Se le planteó la misma pregunta al funcionario municipal y su respuesta fue la siguiente:

Nosotros operamos con un presupuesto que se basa mucho en la historia, en los ciclos que son normalmente de tres años, salvo este que es una excepción, pero normalmente los ciclos se repiten, las administraciones van repitiendo los ciclos, hay algunos gastos que los primeros años que no son ordinarios, que no se repiten el segundo ni el tercer año, por ejemplo ahorita que esta administración traemos una partida que se llama plebiscito, que es un gasto que elaboramos por los procesos de elección de síndicos y comisarios, no se repite el segundo año ni tampoco el tercero y por ejemplo tenemos muchas remodelaciones de oficina, se renova mucho mobiliario el primer año, ya en segundo casi no, en el tercero ya entra mucho la austeridad casi siempre, entonces trabajamos con la historia y con el ciclo de las administraciones para poder definir el presupuesto y sobre todo primeramente hacemos el ingreso, vemos cuánto vamos a recaudar este año en el municipio y ya luego lo distribuimos primeramente nómina, tratamos de hablar con los presidentes municipales para ver cuánto tienen planeado de aumento en los contratos colectivos de trabajo y de ahí

como se agregan entre las diferente prestaciones que impactan esos aumentos y ahí nos vamos haciendo el presupuesto con las prestaciones, los aguinaldos y al final los suministros, la obra y los recursos federales algunos etiquetados los incorporamos al presupuesto para tener al fin un equilibrio entre el ingreso y el egreso. Una vez que está esto ahí, dentro del sistema financiero listo para operar, conforme va transcurriendo el año vamos nosotros revalorando y sacando reportes para ver cómo va el comportamiento del ingreso y cómo va el comportamiento del egreso en base a la calendarización, cuando se elabora la iniciativa se distribuye en doce meses al igual que el presupuesto de egresos. Nuestra tarea es ir dándole seguimiento durante el transcurso del año e ir reportándolo a nuestros superiores en el gasto cualquier anomalía de desfase y por otro lado en el ingreso reportar las partidas que se están recaudando más de lo presupuestado, así como detectar las que están debajo de lo presupuestado, eso es parte del trabajo que hacemos aquí. (Funcionario municipal 2).

Otro entrevistado dio la siguiente respuesta a la misma pregunta.

Yo considero necesario que, además de ligar lo operativo con el presupuesto, se creen indicadores institucionales de desempeño y servicios similares a cargo del sector público en el estado de Sinaloa, por lo cual nosotros ayudamos a generar esos indicadores, ahorita la Auditoria Superior del Estado tiene ya un año emitiendo indicadores de evaluación al desempeño, que es lo que te permite medir en primer instancia los diferentes programas de gobierno y en una segunda instancia la utilización del recurso mismo en cuanto a la productividad que pudiera tener en base al programa con respecto a la sociedad y una tercera etapa donde tendríamos que valorar nosotros, de acuerdo a matrices de riesgo que existen ya plenamente establecidas, en estas evaluaciones al desempeño que te generan indicadores positivos-negativos o bien como marco referencial para poder tú saber a ciencia cierta, si dicho programa está funcionando pero no solamente eso, saber también si el presupuesto que se está utilizando verdaderamente está dando el resultado óptimo con la ciudadanía, esto se aplica en programas de gobierno y también ya en algunas obras, nosotros queremos llevarlo también al propio servicio que se le pudiera brindar al ciudadano, en cuanto a la calidad que se le puede prestar por parte del funcionario, estos se generaron a partir de esta legislatura muy importante. (Diputado).

Los funcionarios anteriores coinciden en que la elaboración del presupuesto de egresos se basa en los antecedentes o en la historia y en los ciclos que dura el gobierno en turno, en el caso del gobierno estatal de seis años y del gobierno municipal de tres años. También coinciden al considerar gastos al inicio de la administración y que no se vuelven a repetir, pero difieren en la forma de distribuirlo, pero ninguno de los funcionarios encargados de la elaboración del presupuesto consideró la implementación de indicadores de medición al desempeño como lo señala el Diputado, lo que nos hace creer que el gobierno estatal y municipal no tiene considerado su implementación dentro de su administración.

Al respecto, Mena (2009) señala que no es suficiente con elaborar un presupuesto de egresos, lo más importante es considerar la fiscalización como un factor fundamental para lograr que un mecanismo de vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos sea eficiente, Lo anterior coincide con lo señalado con el Diputado, referente a la fiscalización del gasto, mediante la

creación de indicadores institucionales de desempeño, ya que ese pudiera ser un mecanismo de vigilancia en la correcta aplicación del gasto al medir el impacto del mismo.

Chan (2002) precisa que el estudio del presupuesto, puede indicar su relación con el desempeño macroeconómico de un país, porque el manejo correcto de un sistema está vinculado con el desempeño de la economía, reflejándose en los déficits presupuestales. Coincidiendo con lo externado por el funcionario municipal 2, en lo referente ir dándole seguimiento durante el transcurso del año e ir reportándolo a nuestros superiores en el gasto cualquier anomalía de desfase, para evitar déficit presupuestales

Derivado lo anterior se le preguntó a algunos revisores de la cuenta pública, su opinión al respecto y esto contestaron.

El esquema actual respecto a la revisión de la cuenta pública es en el ejercicio presupuestal, de tal suerte que son revisiones financieras, la auditoria al desempeño es una auditoria que todavía no ha completado ese ciclo, de hecho para que exista una auditoria al desempeño la base es el presupuesto basado en resultados y no hay auditorías al desempeño como tal. Las auditorias que nosotros hacemos son revisiones financieras y del ejercicio presupuestal respecto a los momentos contables del ingreso y del gasto básicamente. Financieramente se revisan los principales rubros que den como resultado la evaluación por la aplicación del estudio de control interno como lo pueden ser: efectivo y equivalentes, activos no circulantes, pasivos a corto plazo, pasivos a largo plazo, patrimonio, ingresos y gastos. (LCP y CPC José Antonio Espinoza Sepúlveda). En lo sucesivo revisor de la cuenta pública 1.

Al realizar la misma pregunta a otro revisor de la cuenta pública, su respuesta fue la siguiente:

De las principales actividades cuando haces la revisión de la cuenta pública primero es la verificación del presupuesto autorizado para el ejercicio que se va a revisar, luego la comparativa de los actos realizados del ingreso y el egreso comparado contra el presupuesto y después las verificaciones ya del ingreso percibido y del egreso efectuado. Dentro de eso, el ingreso normalmente es la verificación de las cuentas que fueron depositados esos ingresos ya sean propios o del mismo presupuesto que se hizo, lo otro en materia de egresos es que se esté cumpliendo el presupuesto para el cual se está asignando el egreso y dentro de eso es verificar si verdaderamente se está cumpliendo con el programa o si hay la aplicación de recursos a otras cuentas que sucede muy comúnmente, buscar la justificación del ¿Por qué? Preguntar y ver porque hubo tal cambio para poder tener un sustento esto en la parte documental. En la parte de campo a veces hay inversiones, hay obra y ahí es una inspección física la que se tiene que hacer y ahí dependiendo también de la magnitud y a veces de la duda que se pueda generar en la revisión te acompañas de algún especialista, por ejemplo en las obras puedes ver el monto pero se supone que debe tener un avance la obra y eso a veces uno como contador no lo logra identificar y ahí con un ingeniero te apoyas para verificar tal avance. Así en general es más o menos como se va revisando. (LCP, CPC y Master en Impuestos, socio y Gerente de Auditoria de la Firma Vega Prieto, S.C. Nexia. Víctor Manuel Prieto Gástelum). En lo sucesivo revisor de la cuenta pública 2.

Las respuestas de los revisores de la cuenta pública en las entrevistas anteriores difieren porque el primero la considera auditoría financiera aun cuando se revise un presupuesto de egresos dado que no se elabora en base a un presupuesto basado en resultados. El revisor de la cuenta pública 2, no hace hincapié en el tipo de auditoría se limita a la verificación del presupuesto autorizado independientemente de donde se originó, dado que realiza una comparación del ingreso recibido contra el cumplimiento del programa o si hay la aplicación de recursos a otras cuentas, buscando la justificación del ¿Por qué? Y buscar el sustento en la parte documental de tal cambio.

Al respecto, Athie (2005), señala que en México una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, lo cual no coincide con lo externado anteriormente por el revisor de la cuenta pública 1 ya que en el presupuesto de egresos no existen las cuentas con el apartado de impacto del gasto.

Vega (2009) menciona que las revisiones al presupuesto deben ser mediante auditorías al desempeño, porque permitiría evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como el logro de los fines sustantivos del ente o actividades auditadas. Así mismo, señala que el gobierno federal ha emitido diversas disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y su fiscalización, entre ellas encontramos:

- a) *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. El sistema de evaluación al desempeño se establece dentro de la programación y presupuestación del gasto público, y se obliga a incluir desde el anteproyecto los indicadores que permitan establecer parámetros de medición de los logros a alcanzar.
- b) *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración pública Federal*. La SHCP, la SEP y el CONEVAL publicaron los lineamientos que tienen objeto regular la evaluación de los programas federales.
- c) *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (reforma a los artículos 85 y 110)*. Establece la evaluación de los recursos federales en los tres niveles de gobierno y señala que la evaluación del desempeño, se deberá realizar verificando el grado de cumplimiento de los objetivos y metas.
- d) *Decreto de reforma constitucional en materia de fiscalización, publicado el 07 de mayo de 2008*. Contempla la obligación de evaluar los resultados de la ejecución y aplicación de los recursos, además establece la obligación para que los gobiernos federal y estatal cuenten con sus propias instancias de evaluación independiente.
- e) *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Establece que la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública, deberá relacionarse con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo e incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales.

Es importante señalar que la normativa para la realización de la revisión de la cuenta pública, en base a la medición del impacto ya existe, falta que los gobiernos la apliquen. De tal forma que las auditorías que realizan los revisores independientes de la cuenta pública son auditorías financieras y ello ha contribuido para que los gobiernos en todos sus niveles incrementen sus gastos de forma desproporcionada ya que no se les revisa el cumplimiento de las disposiciones legales antes expuestas. En consecuencia la contabilidad gubernamental debe orientarse a la medición de los avances en la ejecución de los programas y los proyectos.

Desafortunadamente, al analizar los reportes de la Cuenta Pública se observa una realidad diferente a la que se plantea en ley, porque no se encuentran registros de los activos, ni de los ingresos que permiten la ejecución de los proyectos y los programas públicos, ni el costo de los mismos, únicamente se observa la información de los gastos efectivamente realizados comparados con los que originalmente fueron aprobados por la Cámara de Diputados.

De lo anterior, es claro que en la elaboración del presupuesto de egresos el gobierno municipal no está incluyendo el beneficio del gasto, únicamente realiza el registro y eso explica de alguna forma el crecimiento de la deuda, especialmente de los pasivos a corto plazo o sin fuente de pago porque los revisores independientes de la cuenta pública no tienen los elementos suficientes para emitir criterios respecto a la medición del impacto que esa partida generó, dando la oportunidad a la administración en turno de gastar por gastar.

También se les cuestionó a los profesionales autorizados cómo seleccionan la parte de cuenta pública a revisar, a lo que contestaron lo siguiente:

Si es porque te contratan para que veas un estado financiero y expreses tu opinión de la cuenta pública, seleccionas en base a alcance o secuencial de actividades que están haciendo, sí en ese caso es como seleccionas las partidas en esa situación. Rubros principales también, normalmente en una cuenta pública obra va a tener muchísimo que ver, eso es muy importante. En el caso del ayuntamiento la mano de obra, todas las cuentas públicas la principal es la mano de obra que se paga y el gasto etiquetado para algunas situaciones que se les haya dado, son las tres principales partidas que normalmente cualquier cuenta pública municipal son las que se tienen que revisar. (Revisor de la cuenta pública 2).

Al respecto, otro entrevistado opinó lo siguiente:

Bueno, la otra metodología que habla de la auditoría al desempeño, es una metodología muy específica que en tanto no se implemente el presupuesto basado en resultados, no se puede hacer ese tipo de revisiones, porque ahí se debe revisar indicadores de desempeño hablando de auditorías de gestión o de auditorías al desempeño, entonces ¿Qué es la auditoría al desempeño? Es una metodología tratada del marco lógico, es una secuencia lógica de las cosas donde se revisa que esos indicadores al desempeño, o se debe revisar que esos indicadores al desempeño cumplan con el objetivo del gasto aplicado en cada partida o en cada proyecto, básicamente decir aplicamos dinero en obra pública para agua potable, entonces determinas un indicador de como estoy en este momento, cuantas casas hay en el municipio, cuántas de estas casas tienen agua potable, cuántas la tienen entubada hasta la puerta de su casa, entonces empiezas a crear indicadores, cuando aplicas gasto

a esos rubros a esos renglones, debes de evaluar esos indicadores haber como quedaste después de aplicar el gasto, esa es la metodología del marco lógico, es gestionar para resultados y evaluar esos resultados mediante la evaluación de esos indicadores, pero eso todavía no lo hacemos, lo empieza a hacer la Auditoría Superior del Estado en algunos proyectos de obra que vienen federales básicamente. Es importante aclarar que las auditorías deben plantearse principalmente en el ejercicio presupuestal, de tal suerte que este haya sido aplicado en relación al cumplimiento de los postulados básicos gubernamentales, principalmente el que le da origen a los momentos contables denominado “base devengado”, a la vez que este ejercicio presupuestal cumpla con un principio fundamental en materia gubernamental, precisamente el de “cumplimiento de disposiciones legales”, que en tratándose del nuevo enfoque que contiene la ley general de contabilidad gubernamental respecto de este principio, esta ley da prioridad al postulado de “sustancia económica” que consiste en el reconocimiento de transacciones internas sin descuidar el cumplimiento de disposiciones legales. (Revisor de la cuenta pública 1).

Los entrevistados anteriores difieren porque el revisor de la cuenta pública 1, hace mención de la importancia de la implementación del presupuesto basado en resultados para que en las revisiones se considere el objetivo del gasto aplicado en cada partida o proyecto, sin embargo el revisor de la cuenta 2, hace mención que su selección la realiza en base a alcance o secuencial de actividades que están haciendo, haciendo hincapié en la importancia de algunos rubros como lo es el caso de la cuenta de obra. El revisor de la cuenta pública 2, manifiesta la importancia de que en toda auditoría o revisión a la cuenta pública se cubran tres aspectos principales como lo son: la cuenta de obra, mano de obra y gasto etiquetado.

Otra pregunta que se les realizó a los revisores de la cuenta pública, es lo referente a la metodología que utilizan para llevar a cabo una auditoría al desempeño de la cuenta pública y respondieron lo siguiente:

Existen dos ámbitos de revisión de la cuenta pública del contador, por una parte la revisión que va de la mano de la Auditoría Superior Estado, la cual nos contrata como un brazo de ellos y entonces las revisiones financieras que hacemos pues son al estilo y con la metodología que utiliza la propia Auditoría Superior del Estado, llegas mediante una auditoría, te presentas, levantas una acta de inicio de auditoría como una autoridad y empiezas la revisión de los principales rubros que para eso ya hay un esquema que te mandata el procedimiento que te da la propia Auditoría Superior del Estado. Si vas a revisar efectivo y equivalentes y estos son los procedimientos, revísame las conciliaciones bancarias, revísame las inversiones, los intereses devengados, revísame los fondos de caja. Hay normas y procedimientos para cada tipo de revisión.

En el caso de las auditorías al desempeño, es un campo nuevo en las revisiones en materia gubernamental, la metodología utilizada se denomina metodología del marco lógico, su sustento lo encuentra en el presupuesto basado en resultados que es lo que da origen, es decir, el gasto público puede plantearse en un esquema basado en resultados que permita realizar auditorías al desempeño, que como resultado no de una eficiente gestión para resultados, es decir evaluar el desempeño en base a lo presupuestado mediante la elaboración de indicadores de desempeño que puedan ser evaluados periódicamente (Revisor de la cuenta pública 1).

A la misma pregunta otro revisor contestó.

En la metodología ahí depende de lo que te contraten o sea que va hacer porque hay un tipo de metodología en la cual lo haces a manera de tu opinión o de forma selectiva, es decir tú ya tienes tus propios métodos de acuerdo a los criterios que te dan en tu firma, normalmente es la medición de riesgos, primero es la medición de riesgos de controles que pueda tener la entidad, en este caso si fuera el ayuntamiento de Culiacán, ¿Cómo está operando su estructura? Porque cada Ayuntamiento tiene muy distintas estructuras, un ayuntamiento como el de Culiacán, sí tiene una estructura más formada con varios departamentos organizados y eso es lo primero, analizar la estructura y ahorita con la CONAC se están emitiendo ciertas reglas, aparte de las que están en su página y que tienen que estarse cumpliendo, desde ahí traes el parámetro para ver lo que vas a aplicar y lo otro es la medición de riesgos, riesgos que no vas a encontrar porque cada quien lo está haciendo con autonomía, eso es cuando tu indicas la metodología. Hay otro tipo de trabajo para el que te pueden estar contratando para revisar la cuenta pública, ya sea por la Auditoría Superior del Estado o ya sea por la Auditoría Superior de la Federación y ahí ya te marcan ciertos parámetros para que los revises, es algo parecido, te indican los procesos de control sobre los que ellos quieren que tu revises, te indican las mediciones de riesgo y te enfocan hacia un objetivo si ellos la tienen observado, pueden ser los dos tipos de procesos de revisión, cuenta propia que tú lo vayas a hacer, que tú lo revises y des tu opinión o por una indicación que te puedan contratar para que tu vayas y la revises. Cabe aclarar que es muy importante que los reportes que integran la cuenta pública contengan información relacionada con las prácticas formales de gobierno o de los entes sujetos de fiscalización, porque ese reporte viene siendo como un instructivo y a veces aunque lo tengan no lo proporcionan, está limitado básicamente, pero sí facilitador tanto para el funcionario como para que se le facilite la revisión, porque es el instructivo, es el manual que pudiera permitirte agilizar la revisión. (Revisor de la cuenta pública 2)

Los revisores de la cuenta pública coinciden en lo referente al tipo de metodología cuando al auditoría es por parte de la Auditoría Superior del Estado porque ya tienen sus propia metodología a la que se van a sujetar durante la revisión. También hacen la aclaración el revisor independiente 2, de que cada municipio es diferente, por lo cual la revisión deberá se apagada a las características de cada uno de ellos, es decir la medición de riesgos varia en base a los lineamientos aplicados por cada revisor, lo primero que revisan es la estructura. Así mismo,

De acuerdo a lo externado por los funcionarios entrevistados un resumen con las principales políticas que se han implementado en el presupuesto de egreso en el municipio de Culiacán, ver tabla 4.11.

Tabla 4.11

Principales políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de egreso al municipio de Culiacán.

- La elaboración del presupuesto de egresos es a partir de datos históricos
- Consideran partidas para el tiempo que dura su administración
- Consideran gastos que se realizan una sola vez
- Dan seguimiento en el gobierno estatal y municipal para evitar desequilibrios presupuestales
- No implementan instrumentos de medición al desempeño
- Elaboran reportes de seguimiento presupuestal
- No realizan una medición al desempeño del presupuesto de egresos
- Ley de Disciplina Financiera, la cual establece como porcentaje máximo de recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior de los ingresos totales del municipio los siguientes: 5.5% para el año 2018, 4.5% para el año 2019, 3.5% para el año 2020 y 2.5% para el año 2021 en adelante.
-

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la tabla 4.11 se aprecia que existen coincidencias en la forma de elaborar el presupuesto de egresos para la aplicación del gasto público en el gobierno del estado de Sinaloa y en el municipio de Culiacán como lo son los siguientes: ambos gobiernos parten de datos históricos, es decir toman como base el presupuesto del año anterior, considerando que hay gastos que se van a realizar una sola vez y generalmente son al inicio de la administración, así mismo dan seguimiento presupuestal de forma mensual buscando con ello evitar desequilibrios presupuestales sin considerar la medición al desempeño o el impacto del egreso realizado.

Adicionalmente, Hill (2010), señala que el presupuesto de egresos es considerado una herramienta clave de la gestión pública eficiente porque destina los recursos a donde sean más productivos, para que la planeación se realice con base en los resultados obtenidos por los programas. De ahí la importancia que las políticas fiscales que se implementen en el estado de Sinaloa en materia de egreso deben contener datos que permitan, generar información de cuánto se gasta, cómo se gasta y más importante, generar información que le permita al gobierno para reajustar el presupuesto y gastarlo mejor.

Finalmente con lo expuesto en este punto, se responde a la interrogante número 1, planteada en el capítulo I. ¿De qué manera el estado de Sinaloa ha implementado las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016? Así como alcanzar el objetivo específico, el cual señala lo siguiente: Conocer las políticas fiscales que se han implementado en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2013.

4.3 Políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público para el municipio de Culiacán en el período 2010-2016.

El conjunto de instrumentos y medidas que toma el estado para recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general son considerados como políticas fiscales. Es decir, es la política del sector público respecto de sus decisiones referentes al gasto, impuestos y endeudamiento. En este apartado, se presenta la información obtenida de funcionarios de la Hacienda Pública estatal, municipal, Auditoría Superior del Estado, Diputados y profesionistas del área contable autorizados para revisar la cuenta pública, para conocer sus opiniones acerca de las políticas fiscales implementadas en el Estado de Sinaloa, buscando con ello dar respuesta a la interrogante de investigación 2 planteada en el capítulo 1, para ello se planteó la siguiente interrogante. *¿Qué políticas fiscales han beneficiado más al municipio de Culiacán, en materia de ingreso y gasto público por el período 2010-2013?*

Derivado lo anterior se le preguntó a los funcionarios, qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en el municipio de Culiacán.

Yo creo, que en la actualidad mi opinión muy personal es, que la deuda es un problema muy generalizado a nivel nacional en todos los municipios, ya que no hay municipio que se pueda mantener por sí mismo, porque los ingresos propios con lo que cuentan los municipios en la actualidad son muy pequeños, entonces eso debilita mucho a los municipios porque al final de cuenta dependemos mucho de las participaciones federales y estatales, lo cual significa que si no nos las dan como corresponde o nos las van quitando como lo han estado haciendo de varios años para acá, cada vez son menos las participaciones, los municipios se ven en situaciones mucho muy complicadas a la hora de tener que realizar y de cumplir con todas las funciones que un municipio debe cumplir, como son los servicios públicos y demás. Entonces yo pienso, que más que nada es la deuda, es la deuda con la que todos los municipios estamos ahorita, usted municipio que pregunte, municipio que se enfrenta a una deuda muy complicada y es eso, que administración tras administración se viene haciendo la bola de nieve de ese hecho que no podemos cubrir todos los compromisos que se tienen con los ingresos propios y con las participaciones que se nos dan, cada vez se nos están restringiendo más y esto es una bola de nieve va creciendo, va creciendo, va creciendo y ¿qué es lo que sucede? La federación al final de cuentas los compromisos que pueda tener en servicios directos a la ciudadanía son mínimos, si es gobierno del estado también, quien tiene que enfrentarse al pueblo en forma directa y quien tiene que resolver las cosas, de una forma más inmediata es justamente los municipios y al final de cuentas somos los que menos se nos apoya, por decirlo de alguna manera. Si gobierno del estado recorta su presupuesto, viene y nos pega a los municipios, si gobierno del estado trae problemas financieros, viene y nos pega a los municipios y yo considero que es el problema principal en el que nos estamos viendo todos los municipios afectados. (Funcionario municipal 1).

La misma pregunta se le realizó a otro funcionario.

Es el ingreso y en lo que respecta a deuda unas de las observaciones en el tema de deuda es la siguiente el gobierno federal está implementando reformas como la Ley de Disciplina Financiera que vienen a normar el comportamiento y la transparencia, así como regular

la deuda de los municipios a través de lineamientos muy específicos para que no hagan lo que venían haciendo anteriormente, del 2006 al 2012 se duplicó el registro de la deuda nacional. En hacienda hay un registro de todas las deudas de largo plazo de estados y municipios y hubo una duplicación de registros. ¿Qué quiere decir? Pues que incremento muchísimo ¿Por qué? Hay variantes, hay hipótesis una pudiera ser, dar en garantía las participaciones federales como instrumentos para pagar la deuda de las entidades y esto motivo a que estas entidades tuvieran más deuda donde estados y municipios se acercaron a celebrar más contratos de deuda pudiera ser una de esas, se facilitaba. La otra pudiera ser también, ya vez que hubo una crisis del 2008 en adelante, seguramente hubo necesidades importantes y promovió la deuda, entra esta nueva administración del presidente Peña Nieto y dice vamos a normar para que no haya tanta deuda por estados y municipios y en tanto que ellos están normando que se me hace muy acertado lo que están haciendo lineamientos, reglamentos, disposiciones han sido varias normas por ahí, el gobierno federal si tu vez los registros de deuda se están incrementando cuando debieran poner el ejemplo, es mi perspectiva; si yo gobierno federal les digo a las entidades federativas oye no te endeudes pero yo gobierno federal estoy haciendo lo contrario donde quedó el ejemplo que debieran poner, eso es lo que yo pienso. Debería haber un ejemplo ahí por ejemplo el cupón cero, pues es una deuda que generó el gobierno federal no las entidades federativas y se lo puso sobre la mesa, ahí incrementó mucho el índice de deuda, no está mal, está bien, mientras el financiamiento que se esté otorgando vaya bien orientado para la población pública productiva, claro que es un detonante para el desarrollo económico de la comunidad, está bien, pero hay que revisarlo y penalizarlo, hay que revisar bien las decisiones que se van a tomar, lo que quería precisar es, bueno si yo quiero normar las entidades federativas, yo gobierno federal tengo que empezar por mi casa también, esa es mi opinión, que es esto descentralización fiscal nuestro manual disciplina financiera, todo lo hagamos las entidades federativas todos los municipios vamos ser observados por el gobierno federal ahora sí y por autoridades de la federación, ya estamos más de la mano con ellos, no lo veo mal, entonces descentralización ahí no hubo descentralización, hay una mayor observación, una mayor fiscalización en cuanto el destino de los recursos. (Funcionario estatal 3).

Otro funcionario contestó lo siguiente:

Definitivamente en la deuda, hay una situación histórica de deuda en el municipio de Culiacán donde trastoca las finanzas propias del municipio y ahorita yo le pudiera decir que es un problema muy importante, que tendrá que enfrentar la próxima administración. El tema de la deuda a largo plazo ahorita Culiacán la tiene manejable, existía un problema muy fuerte con TACSA una empresa que estaba dentro de la paramunicipal JAPAC. Sin embargo se renegoció el crédito dándole posibilidades de liquidarlo. Se obtuvo un préstamo para liquidar a TACSA y obviamente pues endeudarse con ese recurso, era mucho mejor hacer ese movimiento que lo que estaba pagando de interés y de servicio el propio ayuntamiento, es perfectamente manejable todavía la deuda a largo plazo, sin embargo la deuda a corto plazo del municipio de Culiacán en los últimos nueve años ha incrementado considerablemente y exponencialmente y no me iría en los últimos tres años, el estudio yo me iría a nueve años, porque ahí está el inicio de la deuda principalmente a corto plazo. (Diputado).

A la misma pregunto otro funcionario externó lo siguiente:

Voy a empezar al revés, tengo que considerar dos tipos de deuda, la deuda a largo plazo y la de corto plazo, si hablamos de Culiacán en el trienio 2014-2016 la deuda a largo plazo está controlada, ha sido una deuda controlada, el último crédito contraído fue del trienio anterior a este, se ha estado pagando las amortización anual sin problema, es sostenible la deuda, pero el problema viene con la deuda a corto plazo, que no sé si estema incluido aquí, pero la bronca no es deuda a largo plazo, es la deuda a corto plazo que la puedo ver más adelante. Está controlada la deuda, hay vigilancia del egreso, creo que la debilidad del municipio está en la captación de recursos propios, creo que el municipio de Culiacán debe ser más hábil, debe buscar más mayores recursos propios, el problema es obtener mayores recursos para cumplir con los compromisos de la sociedad. (Funcionario estatal 2).

Otro funcionario contestó:

Pues sí, la deuda pública siempre ha sido una alerta, tan es así que el trienio pasado el costo de la deuda pública anduvo en más de unos doscientos millones de pesos, los que es el costo de la deuda pública de largo plazo, intereses y amortizaciones imagínese para un gobierno municipal destinar doscientos millones de pesos, es considerable imagínese porque pudiera suministrar unos nueve mil millones de pesos, pero de esos mucho está comprometido con el pago de nómina, de aguinaldos, de prestaciones laborales, pagos de IMSS, INFONAVIT, energía eléctrica, gasolina, cosas que reducen muy poco la operatividad y de ahí todavía tienen que pagar lo heredado y normalmente el que lo pide es el que disfruta del crédito, pero heredan créditos a largo plazo casi de veinte años, compromete recursos en lo futuro a las administraciones con el aval del congreso del estado y del cabildo, pero pues es la realidad y sí, hay una alerta porque le resta disponibilidad a futuras administraciones, es lo que veo yo en cuanto a deuda pública. (Funcionario municipal 2).

La misma pregunta se le realizó a otro funcionario.

Yo pienso que el gasto, porque el ingreso pues se presenta el presupuesto de la Ley de Ingresos y luego se informa semestralmente al congreso del gasto, del ingreso y de la deuda y la deuda pues ahí está, de hecho somos el estado que menos endeudado esta, la tenemos alrededor de seis mil millones de deuda pública contra treinta seis mil, contra ciento ochenta mil que tienen otros estados similares a Sinaloa, claro que podemos potencializar el ingreso todavía más, no está débil el ingreso creo que se ha superado pero las necesidades los requerimientos de la inversión y del gasto en Sinaloa, pues sigue creciendo, es decir básicamente los ingresos no han crecido geométricamente sino aritméticamente y si se pueden incrementar, pero en base a que se detone la industria, pienso que con el gas natural pues va a venir a detonar la industrialización del estado y va a ver más empleos, va a ver más movilización por carreteras, por aviones; entonces vamos a tener más visitantes que vengan a supervisar nuestro trabajo, que vengan a capacitar a nuestros obreros a nuestros campesinos en tecnologías mayores y sobre todo a industrializar el agro, que realmente haya una agroindustria y una industria del acero para que pueda haber industria pesada aquí en Sinaloa y con eso se va a potencializar el ingreso

también. Al haber más empleos, al haber más poder de compra del sinaloense pues va a haber más centros comerciales, va a haber más locales, más comercio, va a haber más servicios, más transporte, más consumo de gasolina, se van a requerir más servicios de publicidad, de promoción, de apoyo en cada uno de los centros poblados. (Funcionario estatal 1).

Al respecto uno de los revisores de la cuenta pública respondió lo siguiente:

Pues en la deuda yo creo, como te comente ahorita, deudas principales una de ellas es la contingencia de los beneficios laborales que tengan los trabajadores, que viene siendo dejar el pasivo de cuanto puede ser la competencia laboral, indemnizaciones y primas de antigüedad de acuerdo al contrato del sindicato y las deudas que tenga ahorita en cuanto a recursos que estén comprometidos, financiamientos que se estén pagando. Yo digo la deuda es la principal ahorita porque el ingreso ya sabes de acuerdo al presupuesto lo que te dieron y el egreso en lo que lo estas gastando, ahí en el egreso sería el punto de que si recibiste más financiamiento en que lo empleaste, te endeudaste por tanto ¿Dónde está? Y quienes fueron a los que se les pago esos gastos, quienes fueron los beneficiarios de esos gastos, eso es en lo que se tiene que enfocar una revisión ahorita, es decir todas la revisiones de la cuenta pública están enfocadas a eso. (Revisor de la cuenta pública 2)

A la misma pregunta otro revisor opinó:

Considero que en los tres, el ingreso es insuficiente para cubrir un gasto que desde mi punto de vista ha sido desordenado, un gasto arbitrario porque esta fuera del presupuesto y entonces cuando tienen un ingreso pequeño que no te alcanza para cubrir tu gasto y tu egreso lo haces de manera desordenada y te endeudas, ingreso menos tu egreso, si es menor el ingreso pues te lleva a una deuda sin fuente de pago, ese es el problema fundamental del municipio de Culiacán y de muchos municipios no nada más el de Culiacán.(Revisor de la cuenta pública 1).

Los funcionarios entrevistados difieren en sus respuestas, el funcionario municipal 1, el Diputado el funcionario municipal 2, revisor de la cuenta pública 2 y 3 coinciden al señalar que la deuda es uno de los principales problemas que tienen el gobierno en todos sus niveles de gobierno, dos en que el ingreso es un aspecto de la política fiscal con el que el gobierno no está cumpliendo y por último un funcionario externó que el egreso, dado que sus requerimientos han ido aumentando.

Romo, Chauca y Gómez (2009), señalan que el principal objetivo de la descentralización fiscal, es favorecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacional, que se refiere a la capacidad para obtener los ingresos que puedan cubrir el gasto público de los gobiernos locales. Coincidiendo con el funcionario estatal 2 y 3 en que deben fortalecer la captación del ingreso para cubrir el gasto público, pero cuando no realiza esta labor adecuadamente, buscan la forma de allegarse de recursos y es ahí donde se presenta la deuda, generando un problema financiero para el municipio, tal como lo externaron los funcionarios municipal1, 2 y el Diputado.

Es importante señalar, que para el IMCO (2016), en el estado de Sinaloa la deuda pública representa el 1.4% del producto interno bruto, equivalente a 5.6 miles de millones de pesos, siendo necesario para que un estado se endeude el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes

de los congresos locales, los cuales deberán autorizar los montos de deuda. Es decir, sí un estado se endeuda, es porque su congreso se lo autoriza, debiéndole exigir eficiencia en el gasto en vez de incrementar sus pasivos, porque en México los estados y municipios generan el 17% de sus ingresos totales, pero gastan casi el 47% de los egresos y al no encontrar recursos para cubrir ese egreso es que utiliza el endeudamiento. En el caso del municipio de Culiacán se encuentra dentro de los diez municipios más endeudados del país, lo que representa la postergación del pago hacia generaciones futuras y consecuentemente, problemas de equidad entre generaciones. (Chiguil, 2012)

Para algunos autores como Abueva (2006), Peletier, Robert y Swank (1999) y Shah (1994) el control del nivel de endeudamiento público, es un indicador de responsabilidad o de buena conducción de la política fiscal local, porque consideran la política de gastos y la eficiente administración de los recursos disponibles, incluyendo aquellos provenientes de transferencias y participaciones federales, en la tabla 4.12 se muestra la evolución de la cuenta pública del municipio de Culiacán.

Tabla 4.12
Evolución de la cuenta pública del municipio de Culiacán (millones de pesos).

Año	Deuda Pública	Pasivos sin fuente de pago	Total
2010	392.81	314.42	707.23
2011	627.48	114.48	741.96
2012	838.38	147.20	985.58
2013	838.38	331.13	1,169.51
2014	810.06	452.09	1,262.15
2015	779.30	672.60	1,451.90
2016 1er sem.	745.83	569.41	1,315.24

Fuente: elaboración propia con Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del municipio de Culiacán.

En la tabla 4.12 se aprecia la evolución de la cuenta pública en lo referente a deuda tanto de largo plazo como de corto plazo. Así, como las variaciones de un año, en el caso del 2011 la deuda total incrementó un 4.68% respecto al año 2010, este incremento no es muy significativo si se analizan los totales, pero si por tipo de deuda, se aprecia una disminución del 63.59% en los pasivos sin fuente de pago, pero un incremento del 37.39% en la deuda pública. En el período del 2012, la deuda pública se incrementó un 25.15% y los pasivos sin fuente de pago un 22.22% con respecto al 2011. El incremento del Endeudamiento Total por 206.14 millones de pesos respecto a 2013, es el resultado del crecimiento en 233.85 millones de los Pasivos de Corto Plazo combinado con la amortización de 28.3 millones de pesos (3.4%) de la Deuda Pública que es autorizada por el Congreso del Estado. En términos nominales Culiacán es el municipio más endeudado del estado de Sinaloa con un monto de 1,262.2 millones de pesos en 2014, representando el 44.8% del endeudamiento total de los 18 municipios de nuestro estado. En el 2015, disminuyó la deuda pública en 30.8 millones de pesos pero se incrementaron los pasivos de corto plazo en 220.5 millones de pesos con respecto al año 2014. En lo referente al 2016 únicamente se ha publicado información de la cuenta pública del primer semestre del 2016.

En ese orden, los pasivos sin fuente de pago fueron el resultado de erogar recursos superiores a los ingresos, con lo cual no se respetó lo establecido en los Artículos 46 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa.

Derivado lo anterior se les preguntó a los revisores de la cuenta pública, si el municipio de Culiacán, cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, en lo referente a obra pública en el año 2015.

Tenemos una situación que hay que reconocerlas, te puedo decir que ningún Municipio, ningún Estado a esta fecha, tiene implementado al cien por ciento el sistema de contabilidad gubernamental de acuerdo a como lo señala la Ley General de Contabilidad Gubernamental, pero si te puedo adelantar que Culiacán es un municipio que si está registrando en forma adecuada procedimiento de obra pública, desde sus licitaciones hasta la conclusión de la obra, si hay controles eficientes, si hay controles efectivos sin embargo no lo puedo asegurar desde el punto de vista que le estén dando cien por ciento el cumplimiento a la contabilidad gubernamental, lo hacen como en un ochenta, un noventa y lo digo porque todavía una de las principales reglas que marca la contabilidad gubernamental es tener información en tiempo real y todavía no tenemos la información en tiempo real, entonces si no la tenemos en tiempo real quiere decir que no hemos cumplido con la contabilidad gubernamental, pero en términos generales te puedo asegurar que si hay buenos registros, si hay buen control y no encontramos problema con la evidencia importantes en el municipio de Culiacán. (Funcionario estatal 2).

La misma pregunta se les realizó a los revisores independientes de la cuenta pública.

Yo considero que han cumplido en parte en lo referente a la contabilidad gubernamental, dado los reportes que integran la cuenta pública no contienen información relacionada con las prácticas formales de gobierno de los entes sujetos de fiscalización. De hecho los informes que emiten los entes públicos, como cuenta pública es lo que contienen los actos formales que realizan los entes públicos, todas las actividades para generar el ingreso y para el ejercicio presupuestal del caso, son los casos formales y valoran mucho, de hecho en la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental, hay un principio general de contabilidad, un postulado básico que se denomina de sustancia económica, no lo vemos comúnmente porque los principios de contabilidad gubernamental no existían en los tradicionales, había y hay todavía está en las leyes locales un principio que se llama de cumplimiento de disposiciones legales que en materia federal, con esta nueva ley de contabilidad gubernamental fue sustituido por el de sustancia económica, van empatados dice aquí la sustancia económica reconoce las transacciones internas que suceden al interior de los entes públicos pero no me descuides la parte legal, o sea documenta, cumple con la ley, un ejemplo es reconocer una revaluación de inventarios por transformaciones internas, vamos a hablar de activos biológicos por ejemplo, si tienes un inventario de activos biológicos de caballos de una policía montada en un municipio había cincuenta y a la vuelta de un año ahora hay ciento veinte caballos, hay que reconocer la sustancia económica de esa transformación interna, es el principal postulado básico que modifica el esquema tradicional al esquema actual y en base al devengado, esos son los postulados principales. En base al devengado que significa que vas a reconocer esas operaciones

cuando se devengan independientemente de cuando se cobren o se paguen los gastos, pero hablando del asunto de que si la cuenta pública debe contener la información de las practicas formales del gobierno, definitivamente sí, todos los reportes que se deban emitir por la cuenta pública es el reconocimiento de las actividades y de los actos formales del gobierno. (Revisor de la cuenta pública 1).

Otro revisor de la cuenta pública opinó:

Han cumplido dentro de sus posibilidades, pero hasta la fecha la contabilidad gubernamental no arroja que los reportes que integran la cuenta pública contengan información relacionada con las prácticas formales de gobierno de los entes sujetos de fiscalización. Lo que pasa es que ese reporte viene siendo como un instructivo y a veces aunque lo tengan no lo proporcionan, está limitado básicamente, porque es el instructivo, es el manual que pudiera permitirte agilizar la revisión. (Revisor de la cuenta pública 2).

Los entrevistados coinciden en sus respuestas porque manifiestan que los municipios del estado de Sinaloa han cumplido en parte con la implementación de la contabilidad gubernamental, pero los revisores independientes adicionan que los reportes que integran la cuenta pública no contienen información relacionada con las prácticas formales de gobierno de los entes sujetos de fiscalización, dificultando las revisiones que ellos realizan. La falta de ese reporte no te da parámetros para poder ver cuál era el objetivo de ejercer ese gasto o el objetivo para ver para que se va a hacer y cómo vas a medir el desempeño.

Al respecto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 32 señala que el presupuesto deberá prever los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Sin embargo, no garantiza que el presupuesto contenga la totalidad de los compromisos adquiridos, ya que en México la Ley de Obra Pública (LOP) sólo requiere que se presente un 25 por ciento del total de un proyecto para que la unidad ejecutora apruebe este desembolso.

En ese sentido, Martner y Bonnefoy (2008) señala que aun con la normativa legal se puede estar subestimando el total de los compromisos adquiridos a largo plazo al no contarse con proyecciones detalladas y completas para cada proyecto de obra pública y sus componentes en el momento de su aprobación. Este no es un aspecto menor si se piensa que durante el 2016, el gasto ejercido en obra pública en bienes de dominio público y en bienes propios, en el municipio de Culiacán fue de aproximadamente 154 millones de pesos, representando un 5.16% del presupuesto de egresos y para el año 2017 se aprobaron 83 millones de pesos en ese rubro.

Para reforzar la respuesta de la interrogante específica dos, se les plantearon tres preguntas a los funcionarios municipales en el cuestionario, buscando conocer su opinión respecto a que aspectos consideran que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán, sus resultados se aprecian en la figura 4.6 y la frecuencia a la misma pregunta en la tabla 4.13.

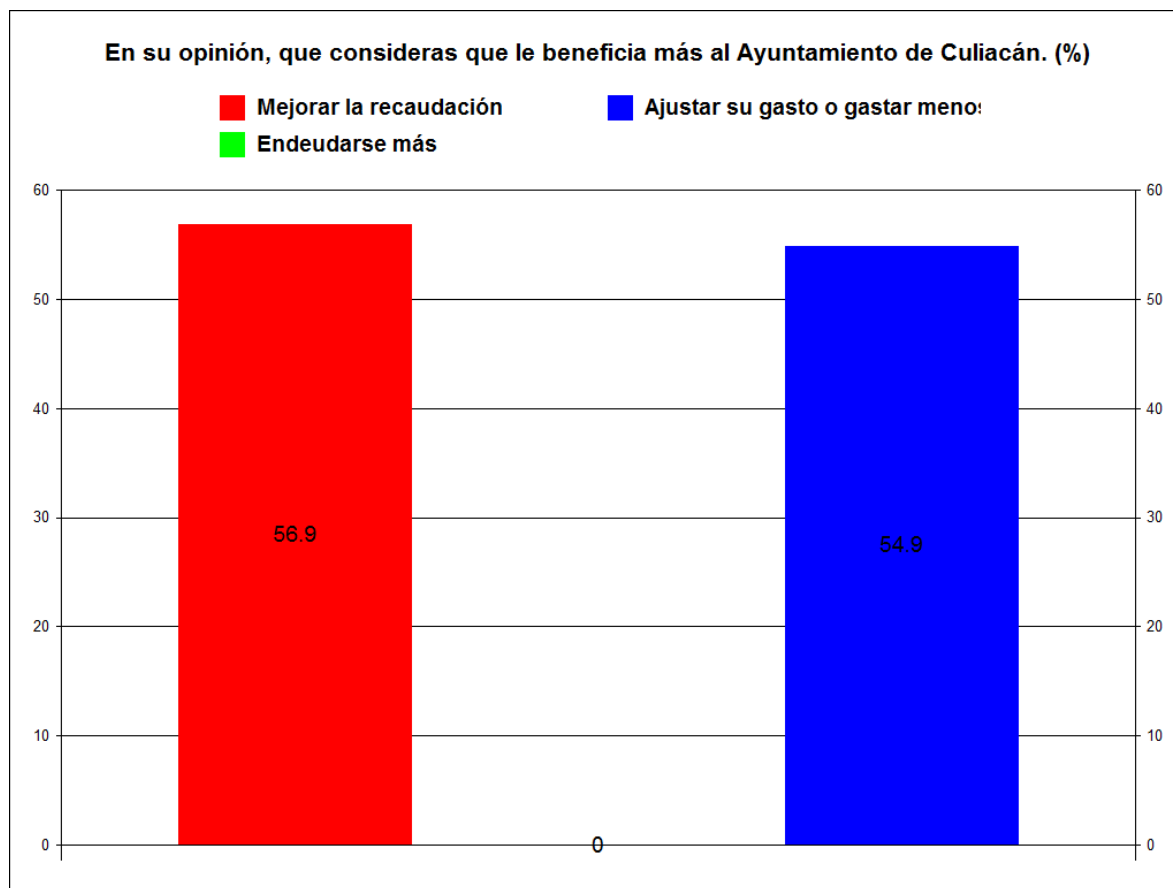


Figura 4. 6 En su opinión que consideras que le beneficia más al municipio de Culiacán.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.13

Variable 12: En su opinión, qué consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán.

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	Mejorar la recaudación	13	59.09	65.00
2	Endeudarse más		0.00	0.00
3	Ajustar su gasto o gastar menos	9	40.91	45.00
	Total frecuencias	22	100.00	110.00
	Total muestra	20		

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la tabla 4.13 se aprecia, que el 59.09 % de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario consideran que la política fiscal que más le beneficia al Ayuntamiento de Culiacán es mejorar la recaudación y el 40.91 restante consideró que deben ajustar o gastar menor y ninguno seleccionó endeudarse más, lo que representa que los funcionarios municipales no están de acuerdo con los índices de deuda que presenta el municipio y consideran que se debe fortalecer la captación de recursos propios, incrementando la recaudación de los mismos.

De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer que en la actualidad, la mayoría de los municipios del país tiene un deficiente sistema de administración tributaria, porque nunca se preocuparon en desarrollar o potenciar esta importante área, a través de la cual se captan los recursos necesarios para dar cumplimiento con sus fines y objetivos a favor de sus ciudadanos.

Morones (2010) señala que para mejorar la recaudación municipal se debe desarrollar cabal y eficientemente las funciones esenciales de la administración tributaria, mismas que se identifican con el registro de contribuyentes, la recaudación, cobranza, y fiscalización, y verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales. Dado que la escasa efectividad recaudatoria y de cobranza coactiva ha generado abultadas carteras vencidas en materia de predial y también de agua, ya que si los montos de los créditos vencidos estuvieran bien determinados y éstos se recuperaran al cien por ciento, tan sólo en el impuesto predial se tendría una recaudación superior en un 100% a lo que se recauda año con año.

Para complementar la información anterior, se realizaron cruces de la pregunta, qué consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán con la edad de los funcionarios, la información obtenida se muestra en la figura 4.6 y las frecuencias de las respuestas en la tabla 4.14.

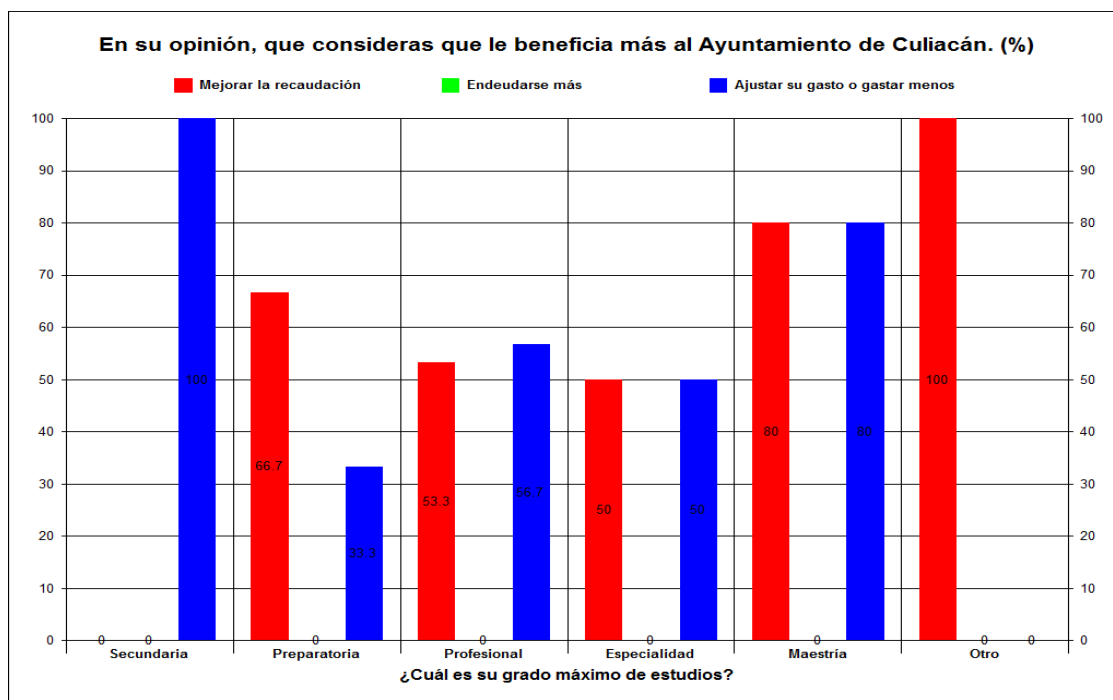


Figura 4.6 ¿Qué consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán? Y edad de los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.14

Cruce de la pregunta grado máximo de estudios con en su opinión que consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán.

En su opinión, que consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán. (respuestas múltiples)		¿Cuál es su grado máximo de estudios?													
		Total muestra		Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Mejorar la recaudación	29	56.86	0	0.00	4	66.67	16	53.33	4	50.00	4	80.00	1	10
3	Ajustar su gasto o gastar menos	28	54.90	1	100.00	2	33.33	17	56.67	4	50.00	4	80.00	0	0
	TOTAL	57	(51)	1	(1)	6	(6)	33	(30)	8	(8)	8	(5)	1	1

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la figura 4.6 y en la tabla 4.14 se aprecia, que el 56.88 % de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario seleccionaron como primer opción, mejorar la recaudación representados por una frecuencia en sus respuestas de 29 personas, de los cuales 16 tienen nivel de estudios de profesional, 4 con preparatoria, especialidad, y maestría y uno más con otro nivel de estudios, el 54.90 restante consideró que deben ajustar o gastar menor, la frecuencia de esa respuesta seleccionado es de 17 funcionarios con nivel de estudios de profesional, 4 con maestría y especialidad, 1 más con secundaria. Ninguno seleccionó endeudarse más, lo que representa que los funcionarios municipales no están de acuerdo con los índices de deuda que presenta el municipio y consideran que se debe fortalecer la captación de recursos propios, incrementando la recaudación de los mismos.

Lo anterior resulta interesante porque la mayoría de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario seleccionaron alternativas encaminadas a fortalecer la Hacienda Pública Municipal, mediante el esquema de mejorar la recaudación, ajustar su gasto o bien gastar menos. Su respuesta elegida está relacionada con el nivel de estudios, lo que indica que en las áreas donde se genera el ingreso es importante que cuenten con escolaridad mínima de profesional.

También, se le solicitó al personal de la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán que seleccionaran los aspectos que considerarán que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos, sus respuestas se muestran en figura 4.7 y en la tabla 4.15.

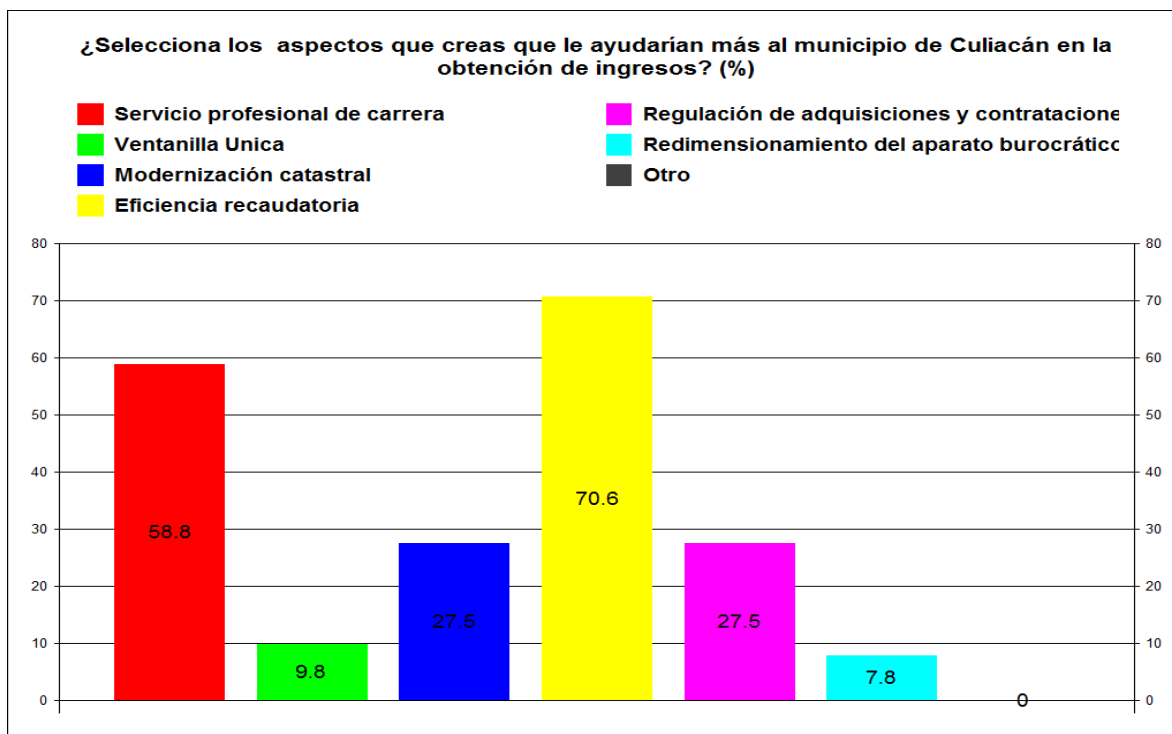


Figura 4.7 Aspectos que creas que ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

Tabla 4.15

Variable 13: ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos?

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	Servicio profesional de carrera	30	29.13	58.82
2	Ventanilla Única	5	4.85	9.80
3	Modernización catastral	14	13.59	27.45
4	Eficiencia recaudatoria	36	34.95	70.59
5	Regulación de adquisiciones y contrataciones	14	13.59	27.45
6	Redimensionamiento del aparato burocrático	4	3.88	7.84
7	Otro		0.00	0.00
	Total frecuencias	103		
	Total muestra	51	100.00	201.96

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En tabla 4.15 y en la figura 4.7 se aprecia que los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario consideran que los aspectos que más le ayudarían al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos son en primer término, es la eficiencia recaudaría con el 34.95%, le sigue el servicio profesional de carrera con el 29.13% del total de la muestra. Le sigue la modernización catastral y regulación de adquirentes y contrataciones con un el mismo porcentaje del 13.59 de la muestra, enseguida fue ventanilla única con el 4.85 y por último redimensionamiento del aparato burocrático con el 2.88%.

De acuerdo a lo anterior, la mayoría de funcionarios consideran que la eficiencia recaudaría es un aspecto que le ayudaría mucho al Municipio de Culiacán en la obtención de ingresos, también el servicio profesional de carrera podría beneficiarlo coincidiendo con las externado en las entrevistas de los funcionarios estatales y municipales. Al respecto, la Ley Del Servicio Profesional De Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 2, lo señala como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad y dependerá del titular del poder ejecutivo federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Para complementar la información se realizaron cruces de la pregunta ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? Con la edad de los funcionarios, la información obtenida se muestra en la figura 4.7 y en la tabla

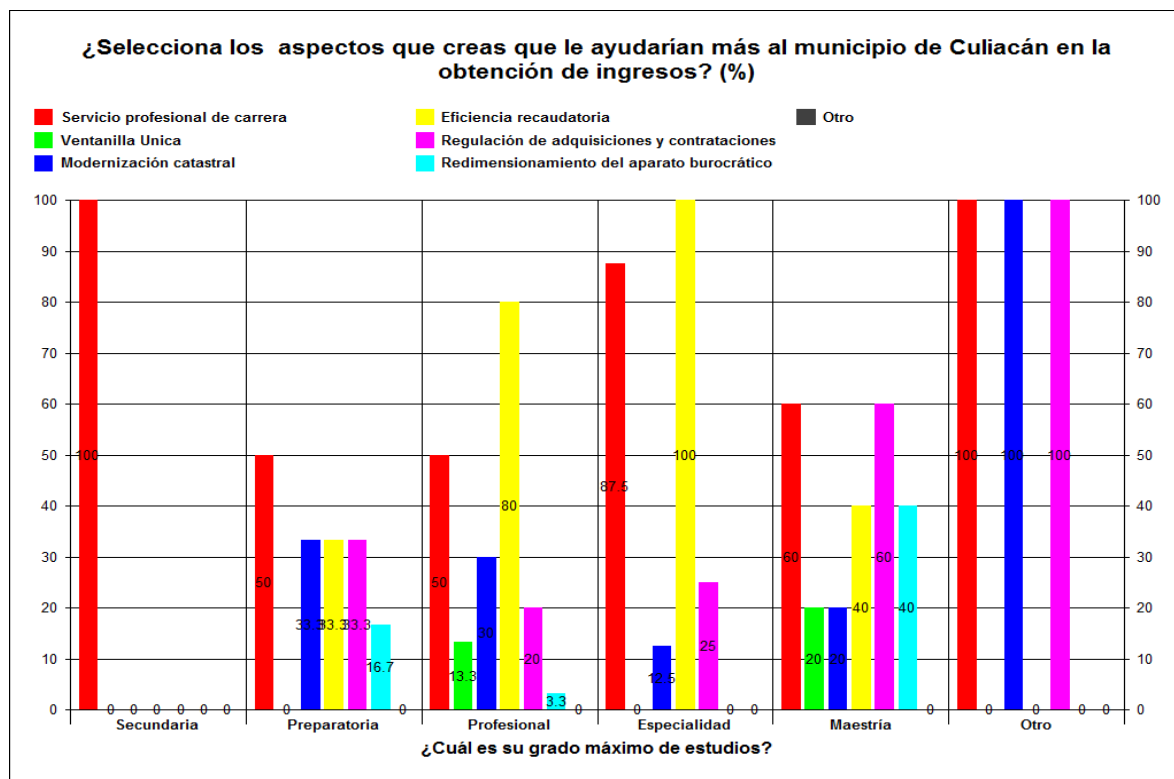


Figura 4.7 Aspectos que ayudarían más al municipio de Culiacán con grado de estudios.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.16

Cruce de aspectos que creas que le ayudaran más al municipio con grado de estudios

¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? (respuestas múltiples)		¿Cuál es su grado máximo de estudios?													
		Total muestra		Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencia	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra
1	Servicio profesional de carrera	30	58.82	1	100.	3	50.00	15	50.00	7	87.50	3	60.00	1	100
2	Ventanilla Unica	5	9.80	0	0.00	0	0.00	4	13.33	0	0.00	1	20.00	0	0
3	Modernización catastral	14	27.45	0	0.00	2	33.33	9	30.00	1	12.50	1	20.00	1	100
4	Eficiencia recaudatoria	36	70.59	0	0.00	2	33.33	24	80.00	8	100.00	2	40.00	0	0
5	Regulación de adquisiciones y contrataciones	14	27.45	0	0.00	2	33.33	6	20.00	2	25.00	3	60.00	1	100
6	Redimensionamiento del aparato burocrático	4	7.84	0	0.00	1	16.67	1	3.33	0	0.00	2	40.00	0	0
	TOTAL	103	(51)	1	(1)	10	(6)	59	(30)	18	(8)	12	(5)	3	(1)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la figura 4.7 y la tabla 4.16 se aprecia que los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario consideran que los aspectos que más le ayudarían al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos son en primer término, la eficiencia recaudaría con el 34.95%, seleccionada por 24 funcionarios con nivel de estudios de profesional, 8 con especialidad, 2 con maestría y preparatoria, la siguiente fue el servicio profesional de carrera con el 29.13% del total de la muestra elegida por 15 con profesional, 7 con maestría, 3 con preparatoria y maestría y 1 con secundaria y otro nivel de estudios. Le sigue la modernización catastral y regulación de adquirentes y contrataciones con un el mismo porcentaje del 13.59 de la muestra, preferida por 9 con estudios de profesional, 2 con preparatoria, 1 con especialidad, maestría y otro, enseguida fue ventanilla única con el 4.85 % representada por 4 con profesional y 1 con maestría y por último redimensionamiento del aparato burocrático con el 2.88% seleccionada por 2 con maestría y 1 con profesional.

También se realizaron cruces de la pregunta ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? Con el tiempo laborado en el Ayuntamiento, las respuestas se muestran en la tabla 4.17.

Tabla 4.17

Cruce de la pregunta ¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? Con el tiempo laborado en el Ayuntamiento

¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos? (respuestas múltiples)		¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?											
		Total muestra		1 a 5 años		6 a 10 años		11 a 15 años		16 a 20 años		Más de 21 años	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Servicio profesional de carrera	30	58.82	6	50.00	8	57.14	9	64.29	5	71.43	2	50.00
2	Ventanilla Unica	5	9.80	0	0.00	2	14.29	2	14.29	1	14.29	0	0.00
3	Modernización catastral	14	27.45	5	41.67	2	14.29	3	21.43	3	42.86	1	25.00
4	Eficiencia recaudatoria	36	70.59	8	66.67	13	92.86	10	71.43	2	28.57	3	75.00
5	Regulación de adquisiciones y contrataciones	14	27.45	2	16.67	3	21.43	7	50.00	2	28.57	0	0.00
6	Redimensionamiento del aparato burocrático	4	7.84	0	0.00	0	0.00	2	14.29	2	28.57	0	0.00
	TOTAL	103	(51)	21	(12)	28	(14)	33	(14)	15	(7)	6	(4)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la tabla 4.17 se aprecia que los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario consideran que los aspectos que más le ayudarían al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos son en primer término, la eficiencia recaudaría con el 34.95%, seleccionada por 13 funcionarios con una antigüedad de 6 a 10 años, 10 con un tiempo laborado de 11 a 15 años, 8 con 1 a 5 años y 3 con más de 21 años, la siguiente fue el servicio profesional de carrera con el 29.13% del total de la muestra elegida por 9 de entre 11 y 15 años laborados, 6 de 1 a 5 años, 5 de 16 a 20 años de permanencia y 2 con más de 21 años. Le sigue la modernización catastral y regulación de adquirentes y contrataciones con un el mismo porcentaje del 27.45 de la muestra, preferida por 5 de 1 a 5 años, luego 3 de 11 a 15 años y 3 más de 16 a 20 años, 2 de 6 a 10 años y uno con más de 21 años laborados, enseguida fue ventanilla única con el 9.85 % representada por 2 de 6 a

10 años y 11 a 15 años respectivamente y uno de 16 a 20 años último redimensionamiento del aparato burocrático con el 2.88% seleccionada por 2 con maestría y 1 con profesional.

La información anterior, responde la interrogante específica 2, planteada en el capítulo I. *¿Qué políticas fiscales han beneficiado más al municipio de Culiacán, en materia de ingreso y gasto público por el período 2010-2013? Así como alcanzar el objetivo específico 2. Analizar la política fiscal que ha implementado el estado de Sinaloa que más ha beneficiado al municipio de Culiacán en materia de ingreso y gasto público en el periodo 2010-2016.*

4.4 Problemática en el proceso de aplicación de competencias en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016

El proceso de delimitación y diseño de las competencias en el gobierno municipal se basan en un estado federal, considerando que en las diferentes áreas de la función pública surge lo que se ha denominado proceso de descentralización, derivado de las relaciones intergubernamentales imperantes en México. Las cuales parten del hecho de satisfacer los intereses colectivos de la población y es ahí donde se genera una problemática en todos los niveles de gobierno. En este apartado, se presenta la información obtenida de funcionarios de la Hacienda Pública estatal, municipal y Diputados, y revisores autorizados de la cuenta pública, para conocer sus opiniones acerca de la problemática en el proceso de aplicación del gasto público y de obtención del ingreso en el municipio de Culiacán, buscando con ello dar respuesta a la interrogante de investigación 3 planteada en el capítulo 1, para ello se planteó la siguiente interrogante. *¿Cuáles son los principales problemas financieros y administrativos que se presentan en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?*

Derivado lo anterior se le preguntó a los funcionarios públicos, qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en el municipio de Culiacán.

Uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos es que se debe mejorar la recaudación y ajustar el gasto, es decir mejorar la recaudación pero invirtiendo como lo decimos en la iniciativa privada, porque para sacarle al negocio hay que meterle y aquí necesitamos actualización de todas las oficinas, los sistemas, el software de recaudación, lo que hizo el SAT, actualizar los equipos de procesamiento, los servidores y obviamente el equipo de cómputo, las terminales estarlas cambiando. En esta administración al menos el equipo de cómputo se ha tratado de ir cambiando, es decir en vez de ejercer un presupuesto de mantenimiento lo he cambiado para adquirir equipo de cómputo y de impresoras, buscamos acercar y aumentar la recaudación virtual, para ello hemos hecho convenios porque cuando llegamos nada más se cobraba parcialmente en algunos bancos sobre todo los ingresos locales era básicamente la tenencia y el impuesto sobre nóminas, nosotros incrementamos para que cobrara también el impuesto predial rustico ya que se cobraba parcialmente en algunos bancos y en todas las tiendas Oxxo, ya hay cerca de cuatrocientos ochenta puntos de cobranza, porque cuando llegamos había trescientos. eso quiere decir que ahora hay ciento ochenta puntos más de cobranza, pero establecimos convenio para cobrar también y habilitamos oficinas de cobro en todas la tiendas Ley y en los mercados MZ, en los súper rápidos de allá del sur y de Mazatlán, entonces ahí son también otras, setenta tiendas Ley a las que puede ir a pagar los contribuyentes la tenencia,

la calca, el impuesto predial, el impuesto sobre nóminas y que pueden pagarlo por la tarde, por la noche, en días festivos, los sábados el domingo y luego hicimos convenio también para habilitar también como centros de cobro a todas la cámaras. La cámara de comercio, a CANACO a la cámara de la industria de la transformación y a COPARMEX de Mochis que le entró a esa parte, así como la CANACO y CANACINTRA, también hicimos convenio también con el Colegio de Contadores Públicos de Mochis, Culiacán. Estamos en plática con las tiendas Coppel puedan recibir los pagos de impuestos también. Estas empresas, están cobrando los impuestos y en ese momento está entrando el dinero a nuestras cuentas, y nosotros podemos estar viendo cuando están cobrando cada una de las tiendas, de tal forma que el contribuyente no ponga de excusa que no pudo pagar porque cuando salió de trabajar ya estaban cerradas las oficinas, están cerrados los bancos, no me dan permiso, así que cuando fueran a comprar el pan, la leche a las ocho o nueve de la noche puedan pagar, el sábado en la noche que no trabajan puedan pagar, el domingo de descanso también puedan pagar, entonces no hay razón, más que no tuve dinero o no pude pagarlo porque o pagaba el impuesto o lo agarraba y compraba medicinas y aliviarme o para otra cosa o bien al estilo mexicano lo dejo al último hasta que ya den una prórroga. (Funcionario estatal 1).

Angulo (2011) señala que la política fiscal que el gobierno mexicano lleva a cabo comprende el uso deliberado de impuestos, gasto público y operaciones de deuda pública. Motivo por el cual, debe mejorar la recaudación ya que las leyes ya contemplan el cobro de impuestos, coincidiendo con lo externado por el funcionario estatal 1.

Es importante señalar, que de acuerdo a información proporcionada por el IMCO (2015), los municipios del país están generando únicamente el 20.9% del total de sus ingresos como ingresos propios, tienen una disponibilidad inicial de un 1.3%, reciben ingresos extraordinarios por un 7.4% y por último sus vía participaciones federales y estatales reciben un 70.4%. Coincidiendo también con lo señala por el funcionario estatal 1 en que se debe fortalecer la recaudación fiscal.

La misma pregunta, se le realizó a otro funcionario.

En esta situación, yo considero, que a los municipios se les debe, volviendo a lo que siempre he repetido en esta entrevista en varias ocasiones, mi opinión muy personal es que a los municipios para que puedan ser más autosuficientes, porque los gobiernos federales y estatales cada vez nos están limitando más económicamente, nos deberían de dar más herramientas para trabajar. ¿Qué quiere decir? Yo, considero que los municipios sí podrían, de repente tener sus propias no empresas, sino dotadoras de todos esos recursos, pudiera ser, por ejemplo su propia gasolinera, ver la forma de que tuviera su propia gasolinera y que ahí se le surtiera, pero que sucede no tenemos esa posibilidad, que pudiéramos decir tenemos nuestra propia papelería tampoco, hay muchas cosas en la ley que no permiten que el municipio tenga, se subaste en forma directa de muchas cosas. Tenemos que tener una factura de por medio, tiene que ser a través de otra empresa, tiene que ser a través de licitaciones, tiene que ser a través de muchas si tú quieres muchas aristas y muchos topes por ahí, que no permiten a los gobiernos que digan ha, sí yo tomo esta decisión ahí va a ver mucho ahorro, entonces ahí es donde se convierte en algo muy complicado el poder decir vamos a ser más suficientes, no, cada vez estamos dependiendo más y más de los demás y que sucede a la hora que dices voy a trabajarle al gobierno en

lugar que le cobres los servicios más baratos se los cobras más caros porque de repente el tiempo que se tardan en pagarnos, no sé, toman en cuenta muchas cosas los proveedores y ahí están encareciendo los gastos, entonces yo considero que ahí lo que hace falta es, que a los municipios de les dé independencia pero sí en muchas otras cosas, creo que si se puede trabajar de esa manera, como muchas otras empresas sin dar nombres que empiezan a hacer sus marcas propias, todo propio, todo aquellos en lo que consideran que están teniendo un gasto superior, buscan la forma de obtenerlo en forma directa para minimizar los costos, yo creo que eso sería un paso muy importante. (Funcionario municipal 1).

El funcionario estatal y municipal coinciden en que deben buscar diferentes alternativas para recaudar mejor el impuesto y ajustar el gasto, de hecho presentan algunos ejemplos que les beneficiaría mucho para mejorar su egreso, pero se encuentran con la problemática de que no está permitido frenando con ello el proyecto de ser más autosuficientes.

En ese contexto, se le preguntó a los funcionarios públicos, ¿Qué problemas administrativos y financieros le genera al Gobierno del Estado de Sinaloa cumplir con la amortización de la deuda pública?

No hay ningún problema, se está pagando claramente, las tres principales agencias calificadoras en el país como Estándar & Poo'r califican con alta calidad crediticia al estado de Sinaloa, entonces no hay problema ahorita. El estado se encuentra dentro de la media a nivel nacional y las calificadoras le dan alta calidad, que te pueda decir yo, a mí no me queda más remedio que creer en las calificadoras, en el dictamen que ellos dan, entonces problemas financieros no los veo y las calificadoras tampoco lo ven, claro todas las entidades en sus finanzas tienen sus detalles hay que estar evaluando nuevamente. (Funcionario estatal 3).

A la misma pregunta, otro funcionario contestó lo siguiente:

Yo creo, que definitivamente la deuda publica presenta un gran peligro para los municipios en todos los sentidos, porque no solamente está creciendo por los consumos y demás, por todo, por un sindicato, por prestaciones, por servicios, por todo aquello que constituye un municipio, de ahí se forma la deuda pública y como lo decía anteriormente, es una bomba de tiempo que se está presentando en todos los municipios a como estamos ahorita trabajando no hay forma de pararla, cada vez está creciendo más porque las necesidades de los ciudadanos cada vez es más grande, crecen las ciudades, crecen los servicios, crece la inseguridad, crece todo y hay que meterle más dinero porque no hay otra forma de hacerlo y las deudas van creciendo. (Funcionario municipal 1).

Otro funcionario opinó:

Considero, que sí se genera un problema administrativo porque hay que dejar de pagar a proveedores o simple y sencillamente no se cumplen con algunos por servicios porque hay que destinar dinero para el pago de la deuda, inclusive como es un pasivo de largo plazo que no teníamos considerado limita mucho el gasto corriente del municipio. En esta administración nos la hemos vista negras porque aunado a que el dinero no llega a tiempo,

el que llega se destina para pagos de compromisos que dejaron otras administraciones. (Funcionario municipal 3).

El funcionario estatal externo:

Yo, considero que no hay problema hasta este momento en esta administración, porque el gobernador tiene perfectamente considerada la amortización de la deuda y su pago no genera ningún problema porque como lo comente ya se tiene previsto. Claro, que si tenemos otro tipo de problemas administrativos cuando los recursos no llegan a tiempo, porque eso nos obliga a incumplir con los pagos que ya teníamos programados, pero tratamos que no se vean afectados los ciudadanos, aseguramos todo lo referente a la prestación de servicios y detenemos los pagos para otro tipo de proveedores. (Funcionario estatal 4).

Los funcionarios estatales coinciden al externar que la amortización de la deuda no les genera problemas administrativos, pero la mayoría de ello se refiere a la deuda a largo plazo, donde su pago está incluido dentro su presupuesto de egresos, pero existe otro problema que se llama deuda de corto plazo, que de acuerdo a las revisiones a la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior del Estado, la considera como pasivos sin fuente de pago y es así donde el gobierno presenta un incremento considerable de su deuda.

El IMCO (2016), señala que deuda pública subnacional son todas las obligaciones de pasivo, contratadas directa o indirectamente, de corto, mediano o largo plazo, derivadas de financiamientos, independientemente del instrumento de contratación, a cargo de los estados, de la ciudad de México y de los municipios. Sin importar si dichas obligaciones tienen como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

La definición anterior señala que deuda son todas las obligaciones de mediano o largo plazo, pero en la realidad, no podemos conocer en los informes que se emiten, la totalidad de la deuda pública subnacional, así como las principales características de la misma como tasas de interés, plazos, instrumentos de contratación, garantías, entre otras. Hasta ahora, la única información sistematizada de la que disponemos es la que publica la SHCP, con base en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios, al cual en su mayoría no es pública y contiene información heterogénea que dificulta su comparación, porque incluye únicamente pasivos de largo plazo.

Con el objetivo de establecerlos criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a los estados y municipios, el 27 de abril de 2016 se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la cual establece límites y modalidades para ofrecer como garantía de pago las participaciones federales, así como la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones financieras incluyendo las de corto plazo, en un registro público único, además de establecer un sistema de monitoreo y alertas.

En lo que respecta a lo externado por los funcionarios municipales, ellos señalar que el Ayuntamiento de Culiacán ha presentado problemas administrativos y financieros por cumplir con la amortización de la deuda, ya que ha venido creciendo con el paso del tiempo, generándole problemas de liquidez, orillándolos a seguirse endeudando para cumplir con su pago. De ahí, que

consideren que sí, afecta su gasto corriente y por consecuencia el servicio que prestan a sus ciudadanos.

Derivado lo anterior, se les preguntó a los funcionarios, cómo evitar el endeudamiento injustificado en todos los niveles de gobierno.

Ahorita hay muchos créditos muy disfrazados, pero te pongo el ejemplo de las luces led, los arrendamientos que en cierto modo no deja de ser un leasing pues, pero es un compromiso que contraes tú, ahora si nos vamos nosotros al tema de un estado como Veracruz, Quintana Roo, hay un faltante en Veracruz de treinta y dos mil millones de pesos de los cuales dichos montos están comprometidos de las participaciones federales de los diferentes montos del ramo veintiocho, es decir, es un compromiso de deuda que los podrás tu tener por los siguientes quince, veinte años, sin embargo lo preocupante es que los gobernantes hicieron mal uso de ello y entonces está el agravio al arca municipal, porque era destinado también para los propios ayuntamientos y eso es agravio por parte de la propia hacienda estatal. Un caso muy concreto aquí en Sinaloa es de un municipio al que nosotros le suspendimos la cuenta, es el municipio de Guasave donde había compromisos contraídos de deuda del orden del cuarenta y ocho por ciento de los ingresos del ayuntamiento, entonces los pasivos a corto plazo, los compromisos de deudas de los mismos créditos adquiridos, aunados a las propias deudas de largo plazo que ya traen arrastrando, estaban causando que al ayuntamiento aplique el cincuenta y dos o cincuenta y tres por ciento de operatividad, por tener comprometida ya la deuda, porque al no tener alcance siguen endeudándose, de todos modos el ayuntamiento, en algún momento tendrá que pagar, o sea el rescate financiero es real, pero no se puede hacer un recate financiero sin un modelo de administración municipal diferente al que se tiene, la ley de disciplina financiera es muy buenas, pero se ocuparía que nosotros reestructuramos primero los ayuntamientos. En el caso de Culiacán, hubo un exhorto por parte de la Comisión de Hacienda en el último período, porque vimos un incremento fuerte de los últimos dos períodos y se exhorto a la cuenta de Culiacán, pidiéndole que atendiera con la sobriedad posible los pasivos de corto plazo. (Diputado).

Al respecto otro funcionario opinó:

Yo creo que el endeudamiento tiene que ser muy revisado, muy bien analizado, o sea bien orientado, no nada más quiero más ingresos pues hay que endeudarse más, vamos a financiar esta planta productiva, vamos a financiar esta carretera, vamos a financiar esta infraestructura, sí lo vamos a hacer, hay que revisar de nuevo si tenemos capacidad para hacerlo, aunque en ese ejercicio fiscal haya un incremento tremendo de ingresos, no sabemos cómo va a ser el comportamiento de los demás ejercicios fiscales, lo que quiero decir es, si es un factor importante no quiere decir que vaya de la mano con el endeudamiento, es independiente porque puedes financiar con recursos propios esa obra productiva que quieres realizar sin necesidad de recurrir a endeudarte, no es un determinante porque haya más ingresos debe haber más endeudamiento, yo digo que al contrarios menos endeudamiento porque tienes capacidad de pago. (Funcionario estatal 3).

Otro funcionario externó:

La deuda sin fuente de pago, afecta el control presupuestal, porque normalmente el presupuesto está hecho en equilibrio lo que entra es lo que está programado para salir y el pasivo sin fuente de pago no forma parte de ese esquema no está contemplado en ningún ingreso ni en ningún egreso sin embargo en cuestiones contables es una deuda y normalmente de los ingresos que se destinan para ejercer en un ejercicio fiscal acaban los presidentes municipales o los funcionarios de primer nivel, destinando recursos del presente para pagar pasados heredados sin fuente de pago. A veces ellos mismos, los tienen que realizar y cuando es cambio de administración se generan más, pero es algo que se tiene que pagar y pues lógicamente que el pasivo sin fuentes de pago afecta su desempeño, obligaciones fiscales, administrativas y jurídicas. Si consideramos que la mayor parte de los ingresos que reciben los municipios es de origen federal te puedo asegurar que nunca ha habido ningún problema de parte del gobierno federal, ni de parte del estado para entregarle los recursos al municipio, es otra cosa pero, que hay certidumbre en los recursos que está recibiendo por parte de la federación, sí hay, donde hay incertidumbre es en los ingresos propios que obtiene el estado, por ejemplo el estado recibe de la federación participaciones federales, recibe el fondo federal que es el FAIS, recibe el FORTAMUN que son fondos del ramo 33, recibe subsidios para seguridad pública, recibe reasignaciones para determinadas obras, recibe otros recursos públicos federales que están llegando bien sin problema, aquí el problema es que debe ser más eficiente los municipios para establecer, para recuperar sus propios recursos y además buscar nuevas fuentes de recursos para los municipios, sí hay estabilidad y además consideramos que el municipio sí está recibiendo con certidumbre los recursos financieros. (Funcionario municipal 2).

Otro revisor de la cuenta pública, externó:

La contabilidad gubernamental y el ejercicio del gasto, te dice si vas a gastar y lo que vas a ingresar es decir, si ingresas diez pesos gastas diez pesos de tal forma que no hay deuda, pero si gasto de más tengo un ejercicio desordenado, arbitrario, excesivo del gasto y endeudo al municipio, entonces estoy teniendo pasivo sin fuente de pago y el próximo año de donde voy a tomar recursos para ese pasivo que no le di fuente de pago aquí porque gaste de más, de donde voy a sacar recursos para pagarlo, si apenas voy a sacar para este año, entonces ese es el problema fundamental el ingreso es menor que el gasto, el cual es excesivo y se convierte en deuda. El municipio de Culiacán, como es sabido trae arrastrando pasivos sin fuente de pago considerables, es decir, no existe una fuente de ingreso destinada a cubrirlos, esto se debe al ejercicio arbitrario de los presupuesto y ese gasto que no contaba con fuente de pago lo van arrastrando en cuentas por pagar, que año con año se van incrementando. (Revisor de la cuenta pública 1).

Todos los funcionarios y los revisores de la cuenta pública coinciden en que se debe gastar únicamente lo que ingresa en cada ejercicio, para evitar cubrir el gasto con endeudamiento, ya que es el principal problema financiero que se presenta en el ayuntamiento de Culiacán.

Al respecto, la Ley de Disciplina Financiera viene solucionar el problema por el que atraviesa el gobierno municipal, porque faculta al congreso en los siguientes aspectos:

- a) Establecer las bases generales para poder incurrir en endeudamiento
- b) Intuir los límites y modalidades para poder afectar las participaciones que pretendan cubrir los empréstitos que contraigan.
- c) Crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda
- d) Establecer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan las disposiciones de las leyes de la materia.

Los lineamientos anteriores coinciden con lo sugerido por el Diputado y por los revisores independientes de la cuenta pública, en lo referente a establecer bases generales para el endeudamiento y evitar con ello la posible suspensión de la cuenta pública en estados y municipios.

Para reforzar la respuesta de la interrogante específica tres, se les preguntó a los funcionarios municipales la problemática que enfrenta el departamento donde laboran derivada de la falta de recursos financieros, sus resultados se aprecian en la figura 4.8. y en la tabla 4.18.

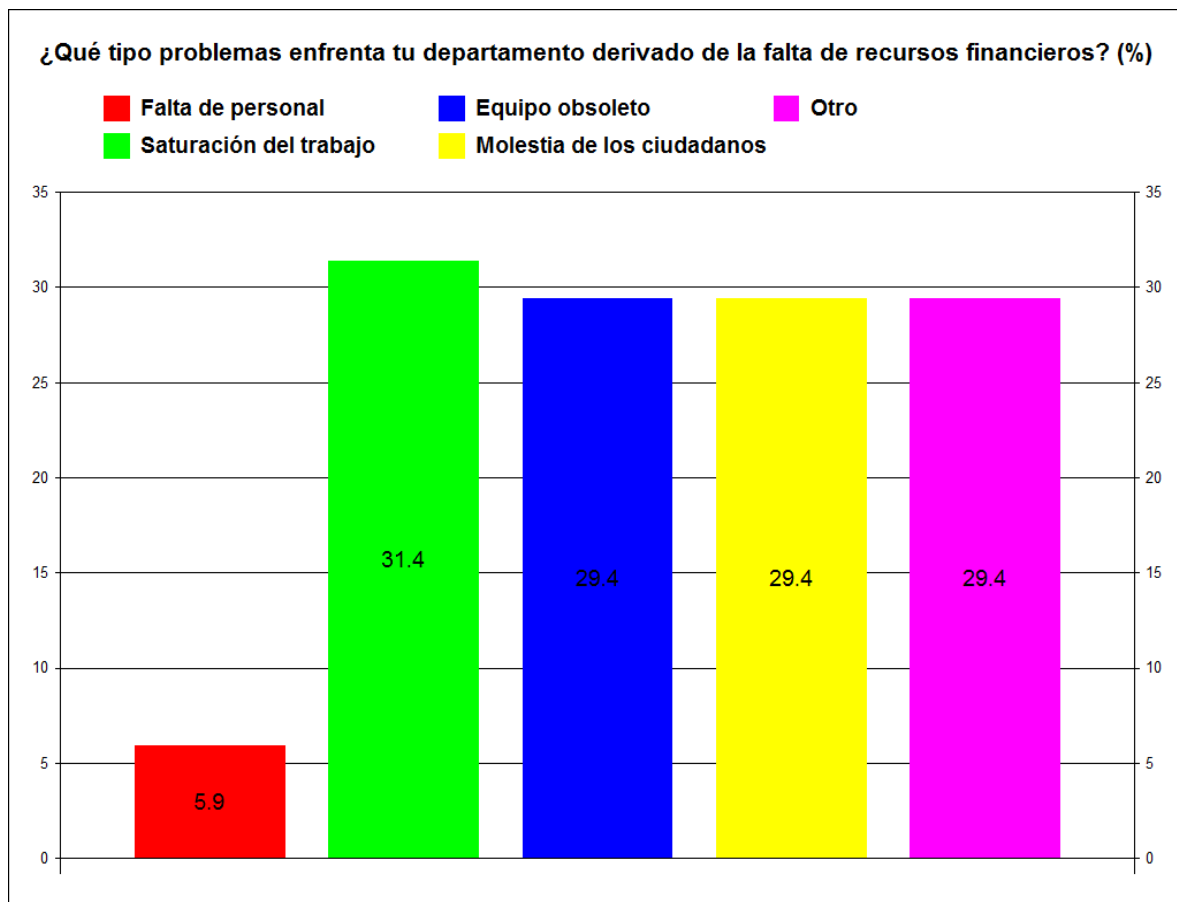


Figura 4.8. Tipo de problemas derivados de la falta de recursos financieros

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.18

Variable 5: ¿Qué tipo problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros?

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	Falta de personal	3	4.69	5.88
2	Saturación del trabajo	16	25.00	31.37
3	Equipo obsoleto	15	23.44	29.41
4	Molestia de los ciudadanos	15	23.44	29.41
5	Otro	15	23.44	29.41
	Total frecuencias	64	100.00	125.49
	Total muestra	51		

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la figura 4.8 y en la tabla 4.18 se aprecia que el principal problema que enfrentan los funcionarios que laboran en la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán derivados de la falta de recursos financieros es la saturación de trabajo representada por el 25%, le sigue el equipo obsoleto con el que desarrollan sus actividades contrastando con la respuesta de otros funcionarios entrevistados, los cuales externaban que tenían un software de primer nivel. Posteriormente encontramos la molestia que les causa a los ciudadanos que no se les puede atender en tiempo y forma en parte por la falta de equipo adecuado, enseguida otros problemas que se suscitan en el transcurso de su jornada de trabajo y por último la falta de recursos en ocasiones genera falta de personal.

En ese orden, se realizaron cruces de la pregunta qué tipo de problemas enfrenta los departamentos con el grado máximo de estudios, con el grado máximo de estudios sus repuestas se aprecian en la figura 4.9 y en la tabla 4.19.

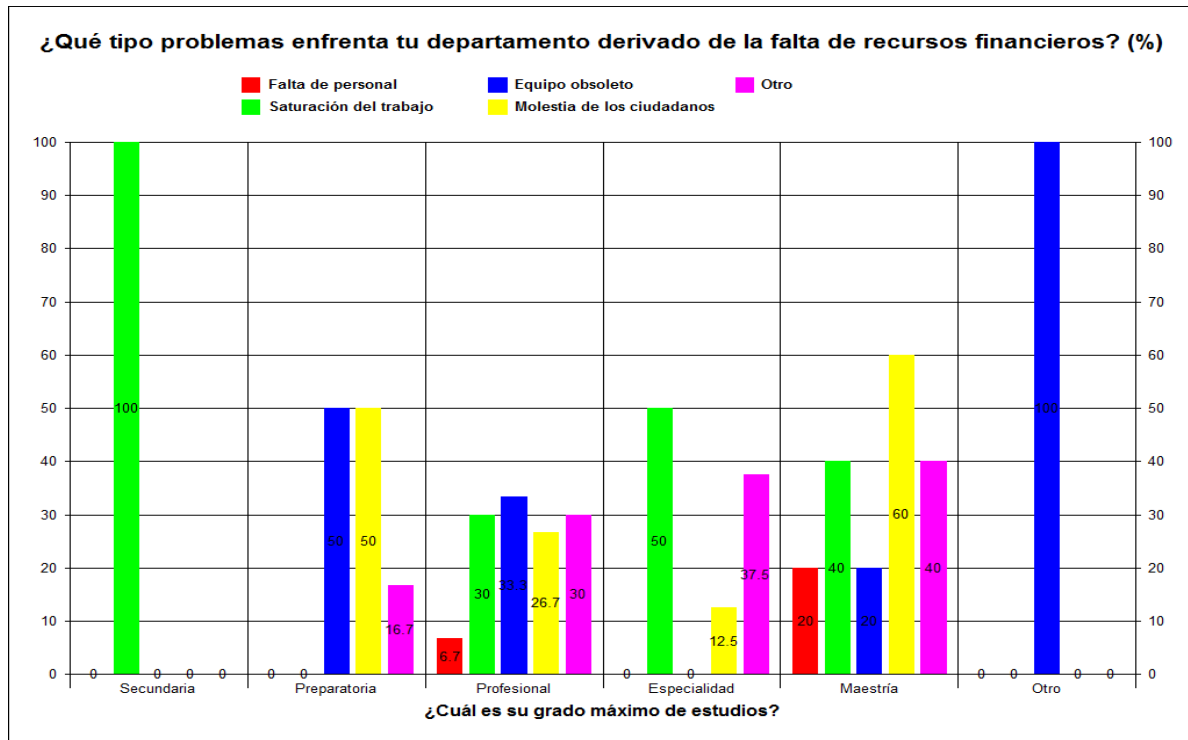


Figura 4.9. Problemas que enfrentan los departamentos del Ayuntamiento de Culiacán y grado de estudio de los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.19

Frecuencia del cruce de la pregunta ¿Qué tipos de problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros con el grado máximo de estudios?

Código	¿Qué tipo problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros? (respuestas múltiples)	¿Cuál es su grado máximo de estudios?													
		Total muestra		Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
	Categorías	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra
1	Falta de personal	3	5.88	0	0.00	0	0.00	2	6.67	0	0.00	1	20.00	0	0.00
2	Saturación del trabajo	16	31.37	1	100.00	0	0.00	9	30.00	4	50.00	2	40.00	0	0.00
3	Equipo obsoleto	15	29.41	0	0.00	3	50.00	10	33.33	0	0.00	1	20.00	1	100.00
4	Molestia de los ciudadanos	15	29.41	0	0.00	3	50.00	8	26.67	1	12.50	3	60.00	0	0.00
5	Otro	15	29.41	0	0.00	1	16.67	9	30.00	3	37.50	2	40.00	0	0.00
	TOTAL	64	(51)	1	(1)	7	(6)	38	(30)	8	(8)	9	(5)	1	(1)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la figura 4.9 y en la tabla 4.19 se muestra que los funcionarios que seleccionaron como primer problema al que se enfrentan derivado de la falta de recursos financieros es, la saturación del trabajo. Esta opción fue seleccionada por un trabajador con estudios de secundaria, 9 de profesional, 4 con especialidad y 2 con maestría. Le sigue el quipo obsoleto, donde una persona con otros estudios lo seleccionó, 2 con preparatoria, 8 de profesional, 1 con maestría. Luego está, molestia de los ciudadanos por aquellos con maestría, preparatoria y profesional, enseguida otros problemas por los que estudiaron maestría, especialidad, profesional y preparatoria en su mayoría y por último la falta de personal por los de maestría y profesional.

Se realizó el cruce de la pregunta anterior con el tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán, las repuestas se aprecian en la tabla 4.20

Tabla 4.20

Tipo de problemas que enfrentan los departamentos derivados de la falta de recursos financieros con tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán.

¿Qué tipo problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros? (respuestas múltiples)		¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?											
		Total muestra		1 a 5 años		6 a 10 años		11 a 15 años		16 a 20 años		Más de 21 años	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Falta de personal	3	5.88	1	8.33	1	7.14	1	7.14	0	0.00	0	0.00
2	Saturación del trabajo	16	31.37	2	16.67	4	28.57	4	28.57	5	71.43	1	25.00
3	Equipo obsoleto	15	29.41	5	41.67	3	21.43	4	28.57	1	14.29	2	50.00
4	Molestia de los ciudadanos	15	29.41	5	41.67	2	14.29	5	35.71	0	0.00	3	75.00
5	Otro	15	29.41	4	33.33	5	35.71	5	35.71	1	14.29	0	0.00
	TOTAL	64	(51)	17	(12)	15	(14)	19	(14)	7	(7)	6	(4)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

La tabla 4.20 muestra que el personal con antigüedad de 16 a 20 años, de 11 a 15 y de 6 a 10 años, señalaron como principal problemática a la que se enfrenta su departamento derivado de la falta de

recursos financieros la saturación del trabajo, le sigue el equipo obsoleto, molestia de los ciudadanos y otros problemas seleccionado por el personal de 1 a 5 años, de 11 a 15 y de 6 a 10 años. Por ultimo encontramos falta de personal elegida por aquellos de 1 a 5 y de 6 a 10 años.

Otra pregunta que se les hizo en el cuestionario a los funcionarios municipales referentes a la afectación en su departamento por la falta de recursos financieros, sus respuestas se muestran en la figura 4.10 y en la tabla 4.21

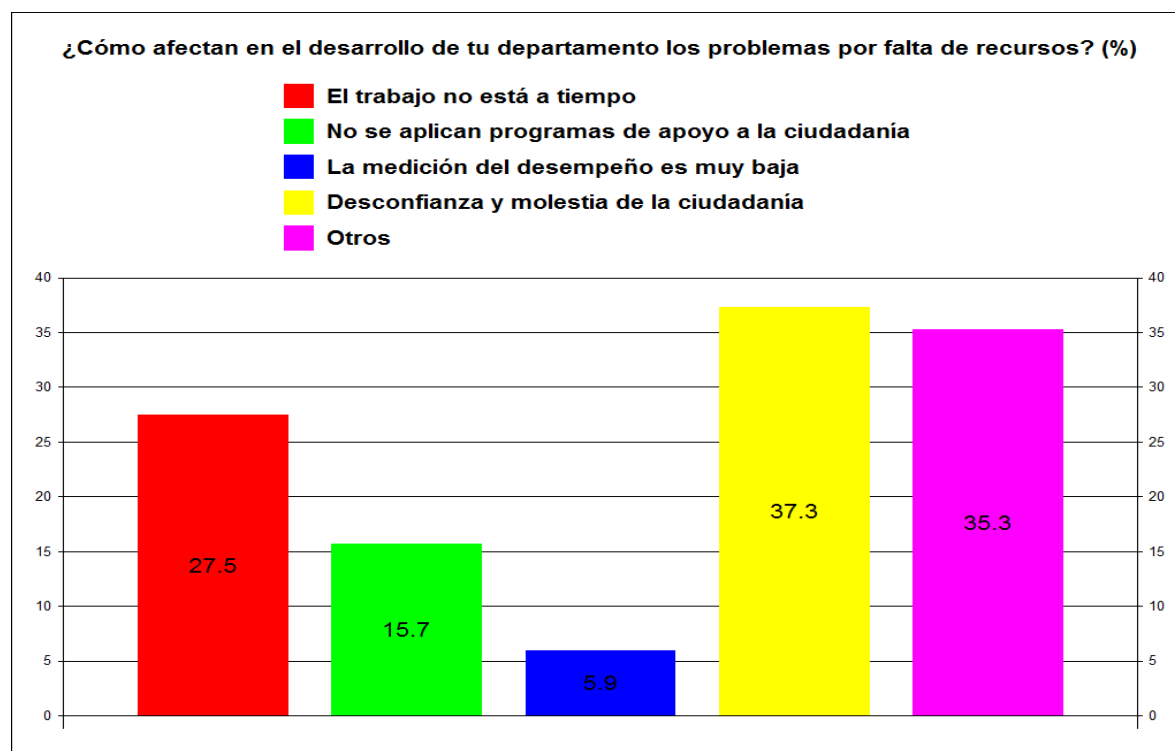


Figura 4.10. Afectación en el desarrollo de los departamentos derivados de la falta de recursos de la falta de recursos financieros

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

Tabla 4.21

Variable 6: ¿Cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos?

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	El trabajo no está a tiempo	14	22.58	27.45
2	No se aplican programas de apoyo a la ciudadanía	8	12.90	15.69
3	La medición del desempeño es muy baja	3	4.84	5.88
4	Desconfianza y molestia de la ciudadanía	19	30.65	37.25
5	Otros	18	29.03	35.29
	Total frecuencias	62	100.00	121.57
	Total muestra	51		

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

En la figura 4.10 y en tabla 4.21 se muestra la afectación principal a la que se enfrentan los funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán, en primer término se encuentra: desconfianza y molestia de la ciudadanía con el 30.65%, les sigue otras afectaciones con 29.03%, enseguida el trabajo no está a tiempo con 22.58%, luego la reducción de programas hacia el ciudadano con un 12.90% y por último la medición al desempeño es muy baja con un 4.84%, como consecuencia de toda la problemática anterior.

Se realizó el cruce de la pregunta cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos con grado de estudios, las respuestas se aprecian en la tabla 4.22

Tabla 4.22

Cruce de la afectación en el desarrollo de los departamentos los problemas por falta de recursos con grado de estudios.

¿Cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos? (respuestas múltiples)		¿Cuál es su grado máximo de estudios?													
		Total muestra		Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	El trabajo no está a tiempo	14	27.45	1	100	1	16.67	9	30.00	1	12.5	1	20.0	1	100.00
2	No se aplican programas de apoyo a la ciudadanía	8	15.69	0	0.00	1	16.67	6	20.00	0	0.00	1	20.0	0	0.00
3	La medición del desempeño es muy baja	3	5.88	0	0.00	0	0.00	2	6.67	0	0.00	1	20.0	0	0.00
4	Desconfianza y molestia de la ciudadanía	19	37.25	0	0.00	4	66.67	11	36.67	0	0.00	3	60.0	1	100.00
5	Otros	18	35.29	0	0.00	1	16.67	9	30.00	7	87.5	1	20.0	0	0.00
	TOTAL	62	(51)	1	(1)	7	(6)	37	(30)	8	(8)	7	(5)	2	(1)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación.

La tabla 4.22 muestra que el principal problema que afecta el desarrollo de su departamento derivado de la falta de recursos los funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán es la desconfianza y molestia y de la ciudadanía, seleccionada por los que tienen estudios profesionales, maestría y preparatoria. Les sigue otras afectaciones elegida por los que estudiaron por los de profesional, especialidad y maestría, enseguida el trabajo no está a tiempo escogida en su mayoría por los de profesional, luego la reducción de programas hacia el ciudadano por los de profesional y por último la medición al desempeño es muy baja, por los de licenciatura y maestría.

En ese orden se realizó otro cruce de la misma pregunta con la antigüedad del funcionario, las respuestas se observan en la tabla 4.23.

Tabla 4.23

Cruce de afectación en el desarrollo de los departamentos los problemas por falta de recursos con tiempo laborado en el Ayuntamiento de Culiacán.

¿Cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos?(respuestas múltiples)		Total muestra		¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?									
				1 a 5 años		6 a 10 años		11 a 15 años		16 a 20 años		Más de 21 años	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra	Frecuencias	% s/ muestra
1	El trabajo no está a tiempo	14	27.45	4	33.33	3	21.43	5	35.71	1	14.29	1	25.00
2	No se aplican programas de apoyo a la ciudadanía	8	15.69	4	33.33	0	0.00	2	14.29	2	28.57	0	0.00
3	La medición del desempeño es muy baja	3	5.88	0	0.00	1	7.14	1	7.14	1	14.29	0	0.00
4	Desconfianza y molestia de la ciudadanía	19	37.25	6	50.00	1	7.14	6	42.86	2	28.57	4	100.00
5	Otros	18	35.29	3	25.00	9	64.29	5	35.71	1	14.29	0	0.00
	TOTAL	62	(51)	17	(12)	14	(14)	19	(14)	7	(7)	5	(4)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La tabla 4.23 muestra que el principal problema que afecta el desarrollo de su departamento derivado de la falta de recursos los funcionarios del Ayuntamiento de Culiacán es la desconfianza

y molestia y de la ciudadanía, seleccionada por los que tienen un tiempo laborado de 1 a 5 años, de 11 a 15 años principalmente. Les sigue otras afectaciones elegida por los que tienen de 6 a 10 años y los de 11 a 15 años, enseguida el trabajo no está a tiempo escogida en su mayoría por los de 11 a 15 años y los de 1 a 5 años, luego la reducción de programas hacia el ciudadano por los 1 a 5 años en su mayoría y por último la medición al desempeño es muy baja, por los de 16 a 20 años de antigüedad.

En ese contexto el principal problema es la desconfianza y molestia y de la ciudadanía seleccionada por funcionarios con nivel de estudios de profesional y maestría que tienen una antigüedad de 1 a 15 años, enseguida otras afectaciones elegida por los que estudiaron profesional y especialidad con un tiempo laborado de 6 a 15 años. Les sigue el trabajo no está a tiempo escogida en su mayoría por los de nivel profesional con 11 a 15 y de 1 a 5 años, luego la reducción de programas hacia el ciudadano por los 1 a 5 años con estudios de profesional y por último la medición al desempeño es muy baja, por los de 16 a 20 años laborados con nivel educativo de licenciatura y maestría.

La información anterior, permitió alcanzar el objetivo número tres: *Identificar los principales problemas financieros y administrativos que se han presentado en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016.* Así como dar respuesta a la interrogante específica 3. *¿Cuáles son los principales problemas financieros y administrativos que se presentan en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?* Ya que los funcionarios manifestaron la problemática a las que se enfrentan que afecta el desarrollo de su departamento.

4.5 Impacto de las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016

Los instrumentos que aplica el estado en la recaudación de ingresos representan la base para la realización de actividades orientadas a satisfacer a sus ciudadanos, para ello es necesario elaborar marcos presupuestarios creíbles que respalden la política fiscal y sean lo suficientemente flexibles para responder ante situaciones que se presenten en los diferentes niveles de gobierno, buscando con ello minimizar el impacto. En este apartado, se presenta la información obtenida de funcionarios de la Hacienda Pública estatal, municipal, Auditoría Superior del Estado, Diputados y profesionistas del área contable autorizados para revisar la cuenta pública, para conocer sus opiniones acerca del impacto de las políticas fiscales en materia de ingreso en el municipios de Culiacán, buscando con ello dar respuesta a la interrogante de investigación 4 planteada en el capítulo 1, para ello se planteó la siguiente pregunta. *¿Cómo han impactado las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016?*

Derivado lo anterior se les preguntó a los funcionarios qué programas y proyectos se han dejado de aplicar por falta de recursos financieros en el municipio de Culiacán:

En esta administración se ha tratado de cumplir con todos los programas como son: creación de empleos, combate a la pobreza, infraestructura pública, parques y jardines, ampliación de padrón programas sociales, apoyos a nuevas empresas, otros. Quizá no, en el porcentaje o en la forma que se quisiera pero es necesario cumplir con todos porque son requisitos que se deben cubrir, tiene que haber más parques, tiene que haber seguridad,

tiene que haber todo. Sin embargo, toda administración pública queda a deber porque son demasiadas las demandas, hay muchas necesidades, hay que cubrir muchas cosas y siempre y quedamos a deber, pero tratamos de estirar lo más que se puede el presupuesto y dar continuidad no dejar las cosas. Ha tenido mucha obra, ha tenido muchos beneficios y yo creo que eso cualquiera lo puede ver. Que cada vez es más complicada la sociedad civil que bueno eso es de aplaudirse, cada vez es una sociedad más preparada a la que no se le engaña con mentiras, la que está siempre al día y pendiente de todo lo que sucede y deja de suceder, por ello las autoridades nos vemos obligados a cumplir con mayor responsabilidad nuestras obligaciones eso es una realidad, la sociedad tiene más demandas y necesidades, pero no es posible cumplirlas todas y no alcanzan los tiempos, los recursos y demás, pero de que Culiacán está en avance eso se ve, eso se palpa y tanto los que estamos dentro de la ciudad como los extraños que llegan de afuera eso lo pueden constatar. (Funcionario municipal 1).

La respuesta de otro funcionario:

Bueno yo no he visto un programa, los números son muy fríos, aquí en este departamento el presupuesto está compuesto por el de egresos con más de diez mil partidas, que en su mayoría son de nóminas, prestaciones laborales, manejamos una estructura programática pero muy generalizada como los son: seguridad, desarrollo social, la cual está compuesta por todos los gastos que generan las áreas sociales, por ejemplo no nada más un programa social, sino todo lo que cuesta esa área, incluyendo nóminas y prestaciones de la gente que labora ahí y suministros, pero no tenemos información de cada programa, nos centramos más en la contabilidad, en las partidas, estamos trabajando en algo que se llama presupuesto en base a resultados, por lo de los indicadores, pero te puedo decir que el programa de becas no ha disminuido, tenemos alrededor de ocho años que damos siete mil becas de primaria y secundaria y no se ha visto afectado este problema. (Funcionario municipal, 2).

A la misma pregunta, otro funcionario externó:

Es difícil asegurar que no hay impacto en una política pública por falta de recursos porque hay programas que no pueden parar y la administración en turno tiene que buscar la forma de cumplirlos como es el caso de recolección de basura, aseo y limpia de la ciudad, alumbrado, seguridad, entre otros. Lo que hacemos es no dejar de prestarlos, pero si hay una disminución de ello, es decir si tengo 10 camiones recolectores de basura y se descomponen uno y no hay presupuesto para arreglarlo, sale de circulación y la satisfacción del servicio disminuyo, no dejamos de prestarlo pero se reducen los tiempos. Entonces ahí ya tenemos una afectación, por otro lado, si se requiere alumbrado en diferentes áreas de una comunidad, buscamos colocar ese alumbrado donde haya más afluencia de personas porque no hay recursos para cumplir con todo el alumbrado, lo mismo sucede con otros servicios, pero es importante recalcar que en ningún momento se ha dejado algún programa o proyecto. (Funcionario municipal 3).

Otro funcionario opinó:

Bueno, hablando de la situación real de Culiacán que trae pasivos a largo plazo importantes y trae deuda a corto plazo importante, creo que la principal restricción que se le puede marcar es, que no pueda realizar la obra pública que el pueblo necesita, creo que eso es importantísimo y te puedo asegurar como te lo había dicho anteriormente, no es la deuda a largo plazo la que impacta en el municipio, es la deuda a corto plazo, entiendo la deuda a corto plazo lo que aquí se refiere como pasivos eso, es lo más delicado, eso representaría un grave problema para Culiacán y para cualquier municipio básicamente en la realización de obra pública, creo que este año no va a ser malo para los municipios, sin embargo tenemos ese problema primer renglón obra pública. (Funcionario estatal 2).

Los funcionarios coinciden en que se siguen aplicando programas y proyectos en el Ayuntamiento de Culiacán como los son: creación de empleos, combate a la pobreza, infraestructura pública, parques y jardines, ampliación de padrón programas sociales, apoyos a nuevas empresas y becas escolares, pero que en algunos casos sí ha disminuido su aplicación, pero no se han suspendido en su totalidad.

Es importante señalar que el presupuesto de egresos 2017, contempla un recorte presupuestal de 175 mil millones de pesos de acuerdo a información proporcionada por la SHCP, para áreas como la Secretaria de Salud, Educación Pública y Agricultura, por lo tanto hay una afectación directa a diversos programas que éstas dependencias venían operando por lo cual es congruente con lo externado por los funcionarios, al señalar que se han reducido los beneficiarios de los diversos programas pero no se han dejado de aplicar.

De acuerdo al Índice de Desempeño de Programas Público Federales (2016), en el año 2016, se aplicaron 157 programas sociales, para los cuales se aprobó un presupuesto total de 598 mil 558 millones de pesos, representando el 14.6% del gasto público programable. De los 157 programas y acciones federales de desempeño social, se identificó que 39 equivalente al 24.8%, presentan problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño. Estos programas obtuvieron un presupuesto total para el año 2016 de \$72 mil 187 millones de pesos, es decir, 12.0% del total del presupuesto asignado al conjunto de programas sociales del gobierno federal. La razón por la que no se pudieron evaluar es porque no identifican la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos, aunque sí reportan información sobre su cumplimiento de metas y avance de indicadores. Para el año 2017 estos programas pasarán de 157 a 84, donde dichos recortes no obedecen a criterios de desempeño, ni de transparencia, vulnerando aún más los derechos sociales de las poblaciones más pobres del país.

Derivado lo anterior, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social en adelante CONEVAL (2017), expresó la urgencia de no disminuir los programas sociales, porque una familia de cuatro personas se encuentra actualmente en situación de pobreza si su ingreso mensual es inferior a \$11,290.80, aun cuando esta cifra sea superior al salario mínimo actual, que equivale a \$2,401.2 mensuales, habría que incrementar 4.7 veces el salario mínimo para cumplir lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el de Desarrollo Municipal (2016b), señala que los programas federales son subsidiados con ingresos extraordinarios para los municipios; es decir, no forman parte de los recursos que se transfieren a los municipios por determinación de ley como es el caso de las participaciones y aportaciones federales o en general los elementos que constituyen

el gasto federalizado, lo que significa que hay que solicitarlos mediante un procedimiento determinado de manera general y publica. Es decir no son para todos, ni para todo, cuentan con un fin específico y por lo tanto son aginados a aquellos municipios que demuestren un vínculo con ese determinado fin, lo que significa que el recurso otorgado constituye un apoyo a la carga total, por lo que implica la coparticipación de recursos, en algunos casos no son obligadamente económicos, permitiendo obtener recursos en el gobierno subnacional para atender necesidades específicas de su población.

Es importante señalar, que los programas sociales derivan de un proceso de planeación realizado a partir de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y presupuestalmente quedan plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otro lado, para reforzar la información referente al impacto de las políticas fiscales en la situación financiera del municipio de Culiacán, se le pidió al personal que labora en la Secretaria de Ingresos del ayuntamiento, que seleccionaran cuatro aspectos que ellos consideraren que se deban aplicar los recursos financieros. Independientemente, que haya reducción presupuestal, pago de pasivos a corto plazo, disminución de programas sociales y amortización de deuda de largo plazo, porque con ello estarían buscando la mejora del gobierno, del personal ahí labora y la del ciudadano, ver figura 4.11 y tabla 4.24

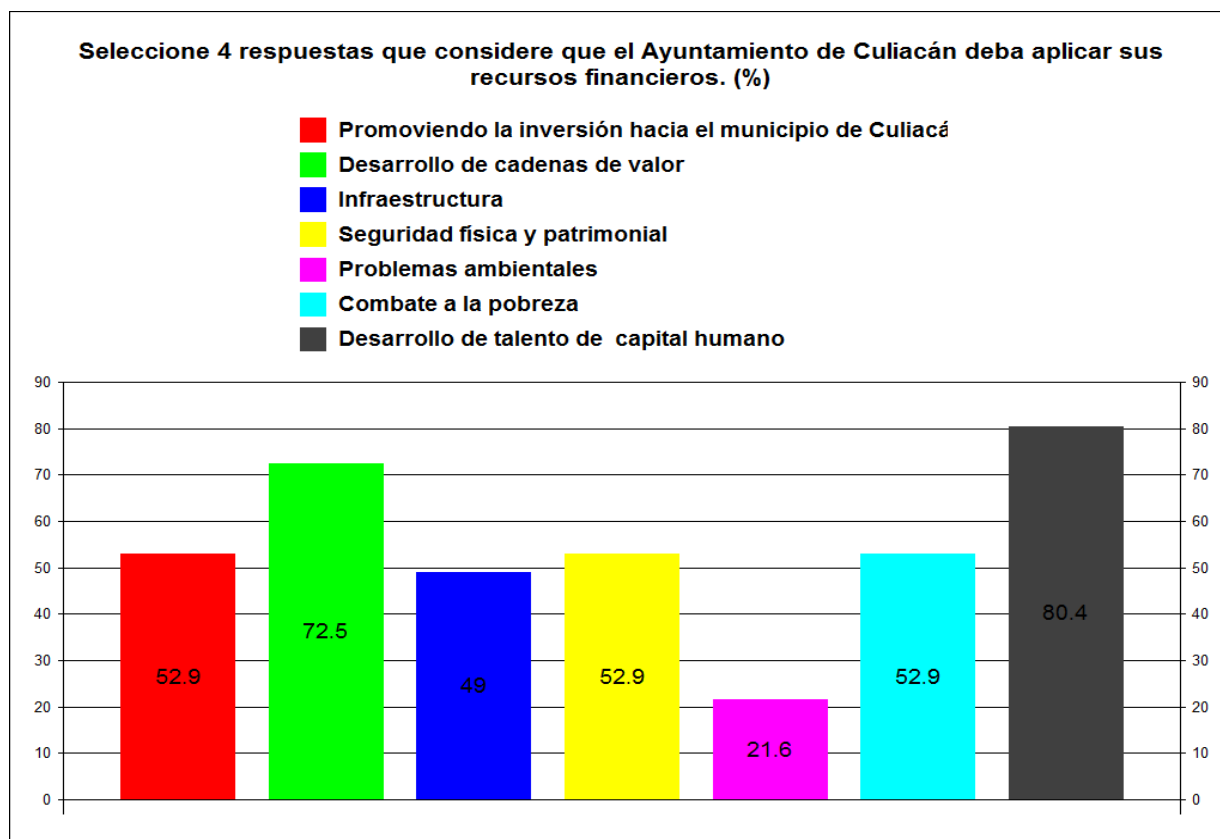


Figura 4.11. Aspectos en los que el Ayuntamiento de Culiacán debe aplicar recursos financieros.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

Tabla 4.24

Variable 8: Seleccione 4 respuestas que considere que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros.

Código	Significado (respuestas múltiples)	Frecuencias	% s/ total frec.	% s/ muestra
1	Promoviendo la inversión hacia el municipio de Culiacán	27	13.85	52.94
2	Desarrollo de cadenas de valor	37	18.97	72.55
3	Infraestructura	25	12.82	49.02
4	Seguridad física y patrimonial	27	13.85	52.94
5	Problemas ambientales	11	5.64	21.57
6	Combate a la pobreza	27	13.85	52.94
7	Desarrollo de talento de capital humano	41	21.03	80.39
	Total frecuencias	195		
	Total muestra	51	100.00	382.35

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

La figura 4.11 y la tabla 4.24 muestran que el 21.03% del personal a los que se les aplicó el cuestionario consideran que el Ayuntamiento de Culiacán debe canalizar recursos financieros para desarrollar el talento del capital humano ya que es el personal que está en contacto directo con el ciudadano. Buscando con ello, modificar los viejos paradigmas en los que se apoyaba la gestión del empleo público, es decir combinando lo viejo, el mérito, con lo nuevo teniendo como fin común el logro de resultados. Le sigue un 18.93 % con la opción el desarrollo de cadenas de valor, porque posibilita expresar las principales estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implica, así como tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos (Sotelo, s/f). Enseguida tenemos la seguridad física y patrimonial con un 13.85%, combate a la pobreza y promoción de inversión hacia el municipio también con un 13.85%. Por último, se encuentra el combate de problemas ambientales con un 5.64%.

De la pregunta aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros se realizaron cruces con la edad del funcionario, ver tabla 4.25.

Tabla 4.25

Cruce de aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con la edad del funcionario.

Seleccione 4 respuestas que considere que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros. (respuestas múltiples)		Total muestra		¿Qué edad tiene?											
				25 a 30 años		31 a 35 años		36 a 40 años		41 a 45 años		46 a 50 años		Más de 50	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Promoviendo la inversión hacia el municipio de Culiacán	27	52.94	6	54.55	8	50.00	2	40.00	5	83.33	5	50.00	1	33.33
2	Desarrollo de cadenas de valor	37	72.55	8	72.73	11	68.75	3	60.00	5	83.33	8	80.00	2	66.67
3	Infraestructura	25	49.02	7	63.64	6	37.50	2	40.00	3	50.00	5	50.00	2	66.67
4	Seguridad física y patrimonial	27	52.94	6	54.55	8	50.00	3	60.00	3	50.00	6	60.00	1	33.33
5	Problemas ambientales	11	21.57	4	36.36	4	25.00	0	0.00	1	16.67	2	20.00	0	0.00
6	Combate a la pobreza	27	52.94	4	36.36	9	56.25	4	80.00	3	50.00	6	60.00	1	33.33
7	Desarrollo de talento de capital humano	41	80.39	9	81.82	15	93.75	3	60.00	4	66.67	8	80.00	2	66.67
	TOTAL	195	(51)	44	(11)	61	(16)	17	(5)	24	(6)	40	(10)	9	(3)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la tabla 4.25 se aprecia que el 80.4% del personal seleccionó como primer opción para la aplicación de recursos financieros, desarrollar el talento del capital humano, los cuales tienen en su mayoría edades entre 25 y 35 años. Le sigue el 72.5 % con la segunda opción desarrollo de cadenas de valor, con edades de los funcionarios de 31 a 35 años con la mayor frecuencia.

Enseguida tenemos con un 52.94% para tres alternativas como son: seguridad física y patrimonial, combate a la pobreza y promoción de inversión hacia el municipio seleccionada en su mayoría por aquellos burócratas de 31 a 35 años de edad. Por último, se encuentra el combate de problemas ambientales seleccionados por personal con edades entre 21 y 25 años.

De la misma pregunta se realizó otro cruce con el grado máximo de estudios del funcionario, ver tabla 4.26 y figura 4.12

Tabla 4.26

Cruce de los aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con la grado máximo de estudios

Seleccione 4 respuestas que considere que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros. (respuestas múltiples)		Total muestra		¿Cuál es su grado máximo de estudios?											
				Secundaria		Preparatoria		Profesional		Especialidad		Maestría		Otro	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Promoviendo la inversión hacia el municipio de Culiacán	27	52.94	0	0.00	2	33.33	19	63.33	2	25.00	4	80.00	0	0.00
2	Desarrollo de cadenas de valor	37	72.55	1	100.00	3	50.00	21	70.00	7	87.50	5	100.00	0	0.00
3	Infraestructura	25	49.02	0	0.00	3	50.00	18	60.00	0	0.00	3	60.00	1	100.00
4	Seguridad física y patrimonial	27	52.94	0	0.00	3	50.00	15	50.00	7	87.50	2	40.00	0	0.00
5	Problemas ambientales	11	21.57	1	100.00	1	16.67	6	20.00	2	25.00	0	0.00	1	100.00
6	Combate a la pobreza	27	52.94	1	100.00	6	100.00	12	40.00	6	75.00	1	20.00	1	100.00
7	Desarrollo de talento de capital humano	41	80.39	1	100.00	3	50.00	23	76.67	8	100.00	5	100.00	1	100.00
	TOTAL	195	(51)	4	(1)	21	(6)	114	(30)	32	(8)	20	(5)	4	(1)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

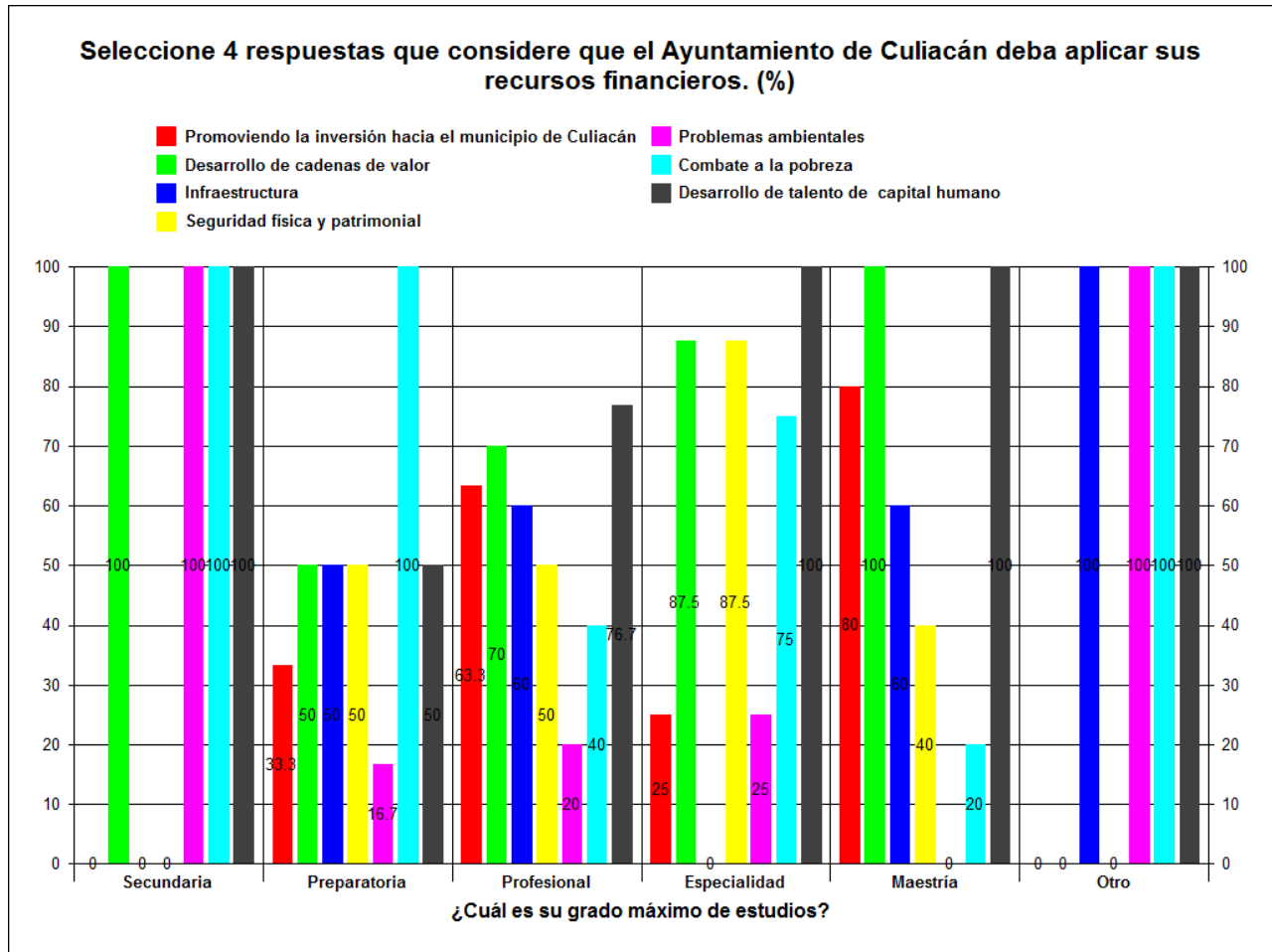


Figura 4.12 cruce de la pregunta seleccione 4 respuestas que considere que el ayuntamiento de Culiacán debe aplicar sus recursos financieros con el grado máximo de estudios.

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la tabla 4.26 y en la figura 4.12 se aprecia que el 80.4% del personal seleccionó como primer opción para la aplicación de recursos financieros, desarrollar el talento del capital humano, los cuales tienen en su mayoría edades entre 25 y 35 años. Le sigue el 72.5 % con la segunda opción desarrollo de cadenas de valor, con edades de los funcionarios de 31 a 35 años con la mayor frecuencia. Enseguida tenemos con un 52.94% para tres alternativas como son: seguridad física y patrimonial, combate a la pobreza y promoción de inversión hacia el municipio seleccionada en su mayoría por aquellos burócratas de 31 a 35 años de edad. Por último, se encuentra el combate de problemas ambientales seleccionados por personal con edades entre 21 y 25 años.

La misma pregunta se cruzó con el tiempo laborado de los funcionarios en el Ayuntamiento de Culiacán, ver tabla 4.15.

Tabla 4.15

Cruce de los aspectos en los que consideres que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros con la antigüedad del funcionario.

Seleccione 4 respuestas que considere que el Ayuntamiento de Culiacán deba aplicar sus recursos financieros. (respuestas múltiples)		¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?											
		Total muestra		1 a 5 años		6 a 10 años		11 a 15 años		16 a 20 años		Más de 21 años	
Código	Categorías	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra	Frecuencias	% s/muestra
1	Promoviendo la inversión hacia el municipio de Culiacán	27	52.94	7	58.33	7	50.00	7	50.00	5	71.43	1	25.00
2	Desarrollo de cadenas de valor	37	72.55	8	66.67	10	71.43	11	78.57	5	71.43	3	75.00
3	Infraestructura	25	49.02	8	66.67	4	28.57	6	42.86	4	57.14	3	75.00
4	Seguridad física y patrimonial	27	52.94	6	50.00	9	64.29	8	57.14	3	42.86	1	25.00
5	Problemas ambientales	11	21.57	4	33.33	3	21.43	2	14.29	2	28.57	0	0.00
6	Combate a la pobreza	27	52.94	6	50.00	8	57.14	8	57.14	3	42.86	2	50.00
7	Desarrollo de talento de capital humano	41	80.39	9	75.00	12	85.71	11	78.57	6	85.71	3	75.00
TOTAL		195	(51)	48	(12)	53	(14)	53	(14)	28	(7)	13	(4)

Fuente: Elaboración propia con información de esta tesis a partir de resultados de esta investigación

En la tabla 4.27 se aprecia que el 80.4% del personal seleccionó la aplicación de recursos financieros, desarrollar el talento del capital humano, en su mayoría edades entre 25 y 35 años, tienen de 1 a 5 años de antigüedad en el Ayuntamiento de Culiacán, pudiera ser que debido al poco tiempo que tienen laborado hayan tomado esa opción. Le sigue el 72.5 % con la segunda opción, desarrollo de cadenas de valor con edades de los funcionarios de 31 a 35 años, la mayor frecuencia se obtuvo en el personal de 6 a 10 años laborados. Enseguida tenemos con un 52.94% para tres alternativas como son: seguridad física y patrimonial, seleccionada en su mayoría por aquellos entre 6 y 15 años laborados, combate a la pobreza y promoción de inversión hacia el municipio seleccionada en su mayoría por aquellos burócratas de 31 a 35 años de edad con antigüedad de 1 a 15 años. Por último, se encuentra el combate de problemas ambientales seleccionados por personal con edades entre 21 y 25 años con antigüedad de 1 a 5 años.

Por otro lado, se les preguntó a los revisores de la cuenta pública si los programas sociales que realizó el municipio de Culiacán en el año 2015, cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos Municipal.

Nosotros tenemos un estudio de evaluación del desempeño de los dieciocho municipios tomando como base dieciocho indicadores, Culiacán se ha mantenido en una buena posición, considero que sí ha cumplido con las disposiciones, ha cumplido con dar certidumbre en la aplicación de los recursos del gasto social. Creo que es un municipio que va bien y, sí ha cumplido con el plan municipal, con el plan estatal y con el plan nacional, es decir con las tres disposiciones. (Funcionario estatal 2).

Otro revisor opinó:

Si no hay, el esquema de un ejercicio presupuestal del gasto en base a un presupuesto basado en resultados, entonces no tenemos como sustentar la gestión para el desempeño, no tienes indicadores y elementos que te permitan evaluar esos riesgos del ejercicio del gasto. Porque actualmente, hacen un presupuesto inercial sin partida alguna para tal rubro, no se analiza cada proyecto para asignarle dinero, entonces el presupuesto base cero es la base del presupuesto basado en resultados (PBR). Cómo evaluar esos riesgos o impacto, si tengo un presupuesto inercial donde el gasto que hacen los entes públicos, los municipios y el propio gobierno del estado es un gasto desordenado a criterio de quien lo está acreditando, porque no está destinado para cada proyecto específico. Los indicadores que actualmente la comisión de fiscalización del congreso del estado ha utilizado no son indicadores de gestión, ni de desempeño, ellos establecieron parámetros de cumplimiento, de eficiencia en el gasto, de disminución del pasivo sin fuente de pago y ellos determinaron indicadores eficiencia administrativa no de gestión del ejercicio del gasto. Es decir, no son indicadores como mandata la ley porque no son para la medición al desempeño del ejercicio presupuestal del gasto, únicamente miden la eficiencia administrativa, como estabas financieramente, como estas ahora, porque no lo le bajaste a tu deuda, a tu gasto, cuantas observaciones tenías, ahora cuantas tienes, son indicadores para la auditorias con eficiencia administrativa, eso es lo que yo veo en esos indicadores que ellos hicieron. (Revisor de la cuenta pública 1).

La respuesta de otro revisor:

Yo considero que sí, porque la revisión por parte de la ASE ha alentado a que se cumpla con la rendición de cuentas desde que empezó con el auditor anterior hasta ahora con el actual se ha seguido la misma línea de revisión. Es importante aclarar que de acuerdo a los lineamientos de la contabilidad gubernamental todavía no se ha podido revisar en tiempo y forma porque la información sigue estando desfasada de acuerdo al tiempo real en el que registra, y esa es una de las principales causas del retraso que tienen los ayuntamientos, es decir por lo menos ya hay algo de información que puedes analizar, retrasada con falta de cosas reales pero se comprometen muchos organismos a que ya debe de estar la información disponible en las páginas de los diferentes ayuntamientos, tienen la obligación de publicar la información y aun así encontramos algunos que no entregan información, por eso la importación que como parte de la transparencia se deben estar realizando revisiones al desempeño, para que en esas auditorias surja que funcionario no está cumpliendo con la ley de transparencia y de ahí ir viendo cuales son las sanciones para esos funcionarios. Considero que el servicio profesional de carrera podría ayudar mucho a mejorar la rendición de cuentas porque el funcionario ya conoce los reglamentos y sanciones a los que está sujeto en caso de no cumplir, el tiempo que

se pudiera perder en adaptación lo utilizaría para trabajar y generar la información necesaria para que se dé a conocer. (Revisor de la cuenta pública 2).

De acuerdo a lo anterior, el funcionario estatal 2 y el revisor de la cuenta pública 2 coinciden en que el municipio de Culiacán los programas sociales implementados si han cumplido con las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos Municipal y este cumplimiento lo señalan en base a la rendición de cuentas que el gobierno debe realizar, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas, sin embargo el revisor de la cuenta pública 1, señala que se cumple de forma administrativa porque no existe una medición del desempeño del gasto social, dado que se ha venido trabajando con un presupuesto inercial, que no contempla partidas por rubros, ni analiza cada proyecto para asignarle recursos financieros.

Por otro lado, se les preguntó a los funcionarios, si el municipio de Culiacán debe buscar otras fuentes de financiamiento que le permita incrementar los programas y proyectos que han disminuido.

Para mí, fuentes de financiamiento significan deudas, busco financiamiento para que, para endeudarme más. Yo considero que más que fuentes de financiamiento, es fuentes de recursos donde el municipio diga, con mis propios recursos yo voy a sacar adelante este problema que provoca un colapso en mis egresos, más que nada en mis gastos entonces voy a buscar la forma de sanearlo, con mis propios recursos, no buscar endeudarse más, buscarle otra solución. Yo creo, que empresas que pertenezcan y presten servicio del propio ayuntamiento a los demás y al mismo tiempo que tengan el servicio, sería una buena opción de financiamiento, por ejemplo, compramos muchos garrafones de agua, tener nuestra purificadora de agua, pero también venderles al público a cinco pesos el garrafón y lo beneficias pero al mismo tiempo tú ya no gastas en eso, que la inversión sea lo que tú pagas en esos tres meses de agua, le inviertes a una planta que te serviría para los tres años. Revisar el gasto en donde hay fuertes deudas y buscar la forma de que sean sustentables por el propio municipio. Hay mucho que hacer, yo tengo dieciocho años en el municipio, pero muchas cosas no las podemos realizar, por esos topes que nos tiene la ley, así que considero importante que se nos tome en cuenta a nosotros; mi dirección está llena de muchas personas con muchos conocimientos, capaces, con muchas fortalezas que puede dar mucho de sí, más sin embargo nos encontramos en el camino con una ley que hace décadas no ha sido modificada es obsoleta, entonces si el gobierno del estado nos dice ya no te voy a dar, bueno pues entonces déjame ser; que permita un catastro municipal independiente ya que nos cobran por la administración de un catastro que no nos administra. (Funcionario municipal 1).

Otro funcionario externó:

Bueno es que no hay otras, no vamos a inventar el hilo negro. Las transferencias si son fuentes de financiamiento porque sobran de algún estado que no ejerció lo que se le había autorizado para algunos programas, la federación te dice, yo te doy doscientos millones y tu pon doscientos millones y hacemos esa obra, luego que el municipio ponga un millón, el estado dos millones y la federación tres millones y hacemos esa obra, pero para darte ese recurso señala la federación, ocupo que esté depositado el millón de pesos del municipio y los dos del estado, entonces ahí van los tres míos. Tenemos de plazo desde enero que se

autorizó hasta noviembre o hasta octubre, pero si no se cumple con la aportación la federación te amonesta y no te los asigna y empieza a juntar el dinero que los estados no ejercieron y luego va el secretario de administración y finanzas y busca esos recursos para que le hagan la transferencia a sus estados para programas asistenciales, programas de desarrollo o para incentivar alguna actividad. En conclusión lo que hace el gobierno del estado de Sinaloa es ejercer y aplicar lo que otros estados no han aprovechado, así nosotros hemos traído como gobierno recursos para seguir fortaleciendo el estado, va la misma secretaria de administración y finanzas junto con unas direcciones, como es la unidad con enlace de la entidad federativa que es la que ayuda a conectarse con todos, para ver que programas hay que se puedan aplicar aquí, si hubo sobrante de todos los estados ya para reasignar y entonces revisamos si hay dinero para poner la parte que nos toca en el mes octubre y se hace el proyecto, se reúnen todos los requisitos y si no se pueden reunir se castiga porque se les negó a otros estados para asignarlo a nosotros o bien puede ser que si cubrí los requisitos y los aplique entonces en noviembre tengo derecho a ir por más recursos y en febrero y marzo decir ya lo termine aquí está la comprobación y me sobro el tres por ciento te lo regreso o me lo reasignas y a veces nos reasignan el tres por ciento porque cumplí y tuve ahorros y así es como se ha crecido en las transferencias y esas serían las alternativas de obtención de ingresos. (Funcionario estatal 1).

Al respecto, otro funcionario externó:

Yo creo que sí, porque si existen otras fuentes de financiamiento, hay muchas áreas que explorar en cuanto a impuestos municipales que sirvan para recaudar y tener más dinero, por ejemplo los estacionamientos, la manera en que están las tarifas es algo que tiene que reconsiderarse, vemos otros municipios que cobran el derecho de alumbrado público, aquí por ejemplo la recolección de basura es gratuita para todos los ciudadanos, desde el que saca una bolsita o para un restaurante que mete una tonelada al mes, hay muchas cosas que se pudieran hacer. Otro aspecto que se podría mejor es lo referente al pago del impuesto predial, es muy populista que nada más los jubilados paguen el veinte por ciento del impuesto predial menos el diez por ciento por pronto pago, terminan aportando únicamente el diez por ciento, lo cual es demasiado dañino a las finanzas del ayuntamiento aunado a los descuentos permanentes en el pago del resto de los ciudadanos. (Funcionario municipal 2).

A la misma pregunta, otro funcionario opinó:

Considero, que sí es necesario buscar otras fuentes de financiamiento que vengán a incrementar los ingresos propios del Ayuntamiento, sin embargo debemos realizar los estudios correspondientes para no dañar al ciudadano ya que es la función principal que debemos cumplir como gobierno. Lo más viable sería aumentar la recaudación sin necesidad de crear nuevos impuestos, mejorar las estrategias de cobro, incrementar el padrón de contribuyentes. Existen algunos aspectos que se podrían incluir como parte de los impuestos, por ejemplo la recolección de basura en las empresas, reasignar una tasa de impuesto en el caso de los estacionamientos, incrementar el impuesto en anuncios luminosos, porque si te das cuenta está llena la ciudad ahora de pantallas, pero todo previo

análisis, algo importantísimo evitar utilizar el endeudamiento como fuente de financiamiento. (Funcionario municipal 3).

En base a lo externado por los funcionarios estatal y municipal 1 y al contrastarlo con Díaz-Cayeros (2004) se coincide en que el financiamiento municipal, tiene grandes limitaciones que le impiden a éste allegarse de recursos adicionales a los legalmente establecidos, aun cuando se le permita observar la existencia de fuentes alternativas que no han sido suficientemente exploradas, ni mucho menos explotadas.

Los funcionarios municipales 2 y 3, mencionaron que sí existen otras fuentes de financiamiento como como lo son: asignar tarifas como cobro de impuesto en los estacionamientos del municipio, cobrar la recolección de basura a las empresas, disminuir el porcentaje de no pago de impuesto predial para jubilados y pensionados, incrementar el impuesto en anuncios luminosos. Que se pueden aprovechar, para ello se requiere una modificación de forma no de fondo de la ley, coincidiendo con Cruz (2004) al señalar que existen facultades concurrentes entre los diferentes órdenes de gobierno para establecer impuestos en casi todas las materias.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, señala que el gobierno mexicano se ha dado a la tarea de buscar otras fuentes de financiamiento, para ello una nueva modalidad de participación privada para la contratación de servicios públicos, denominada proyectos para la prestación de servicios mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP). Estos proyectos se crearon en base a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, regidas por las reglas para la Realización de Proyectos para la Prestación de Servicios, publicadas en marzo de 2003 y actualizadas en el año 2004.

Las APP se dan a través de acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado, el cual financia y provee un servicio público usando un activo de capital o de infraestructura, por ello es considerada como alternativas de financiamiento para las entidades federativas porque un inversionista privado es el que gestiona los recursos necesarios para desarrollarla, dando la oportunidad al gobierno de liberar recursos públicos utilizados para financiar la construcción de infraestructura y de transferir el riesgo en la prestación del servicio al sector privado. De ahí, que los municipios que no cuenten con un marco jurídico en materias de APP, deben trabajar para elaborar una legislación moderna y ágil, para que puede ser considerada como opción de financiamiento.

Por otro lado, se les cuestionó a los funcionarios referente a las acciones correctivas que se deberían implementarse en el Ayuntamiento de Culiacán, para hacer frente a los pasivos de corto plazo y evitar un impacto en los programas y proyectos implementados.

Muy particularmente el gobierno de Culiacán desde que inició este año, en miras de que ya íbamos a cerrar nuestra administración se tomaron muchas medidas correctivas, como el recorte del gasto público, el recorte de los gastos internos, empezamos a meter controles para los consumibles y demás, sin embargo nunca son suficientes porque los pasivos a corto plazo se dan por los pasivos que traemos arrastrando a largo plazo, es decir si no tuviéramos pasivos a largo plazo pues estuvieras cubriendo todos los pasivos a corto plazo, sin embargo podemos decir que traemos deudas no de una administración, ni de dos, ni de tres, esto como mencionaba anteriormente es una bola de nieve que va creciendo y que sucede que si la deuda a largo plazo se va haciendo grande, pues lo que es a corto plazo

como lo cubres, si está la presión que hay que cubrir aquello que viene arrastrando de atrás, entonces la deuda es un tema muy particular, un tema que se tendría que ver en forma personal y única porque es muy extenso, sin embargo en general eso es lo que el puedo decir. (Funcionario municipal 1).

Otro funcionario opinó:

Pues, en primer lugar realizar una fiscalización más acertada, más objetiva con la ciudadanía para que note la presencia fiscal, realizar visitas de vigilancia para el cumplimiento de obligaciones fiscales en los programas operativos locales, porque nos falta hacer más presencia fiscal y actos de ejemplaridad para que no se estén cometiendo actos de evasión o de alguna manera de simulación con la presencia fiscal, para buscar obtener más ingresos que permitan cumplir con esos compromisos. (Funcionario estatal 1).

Al respecto, otro funcionario externó:

Correctivas, ahí yo me limito porque las autoridades ya definirán como hacerle, pero preventivas pues tener disciplina, no gastar más de lo que va a entrar, que se limitaran al pronóstico de egresos y que se cumpla, eso sería una gran ventaja porque tendríamos disciplina en la contraparte del presupuesto del gasto que es el ingreso y eso sería preventivo. Correctivo les correspondería a las grandes cúpulas, gobernador, diputados, presidentes municipales porque debe ser un problema en todos los municipios. (Funcionario municipal 2).

El diputado opinó lo siguiente:

En primer lugar, atacar los pasivos a corto plazo o sin fuente de pago, en segundo lugar reducir la nómina de eventuales y de confianza y en tercer lugar, que el sindicato funcione porque ha crecido exponencialmente tanto en prestaciones como presupuestalmente, estoy de acuerdo que a los trabajadores se les tiene que dar la seguridad y las prestaciones posibles, sin embargo la exigencia de la ciudadanía ante la prestación de servicios públicos, demanda cierta calidad en ello. Entonces, si tendríamos que ir de la mano con un sindicato no solamente en Culiacán, sino en todos los ayuntamientos que verdaderamente se comprometan a ser mejor y a ser más con menos y ser conscientes de la realidad económica que vivimos. Esas tres recomendaciones y claro mejorar el tema del incremento en la captación de recursos, que eso, hay que aplaudirse porque si lo ha hecho muy bien Culiacán. (Diputado).

De acuerdo a lo externado por los funcionario entrevistados, coinciden en que la primer acción correctiva que debe realizar el Ayuntamiento de Culiacán es reducir el gasto, es decir no gastar más de lo que va a ingresar, tener disciplina para evitar un incremento en los pasivos sin fuentes de pago. Le sigue realizar una fiscalización más acertada para obtener más ingresos propios, luego cambiar la forma de distribución de recursos a los municipios, reducir la contratación del personal eventual.

En lo referente a tener disciplina financiera como acción correctiva que deber realizar el Ayuntamiento de Culiacán se les preguntó a los funcionarios lo siguiente:

¿Usted considera que la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federales y municipios, puede ayudar a dar certidumbre y estabilidad al municipio de Culiacán?

Sí y mucha, porque viene a meter no solamente a Culiacán sino a todos los ayuntamientos en cintura a ciertos regímenes fiscales que te piden ya la aprobación no solo del congreso sino también de la propia federación en caso de tú querer contraer algún crédito a largo plazo o bien una opción de cadena productiva que son los llamados microcréditos o créditos quirografarios que son los que tienes que liquidar al momento del cierre del ejercicio fiscal, ahora bien si a esto le sumamos de que dentro de estos ámbitos nosotros podemos enmarcar algunos detalles perfilando la ley de disciplina financiera como por ejemplo tres meses antes de que el cierre del ejercicio fiscal o mejor del cierre de administración no puede haber deuda a corto plazo, esa es una, la segunda, todo aquel crédito que tengan que pedir superior al cinco por ciento de los ingresos de su propia ley tendrá que ser aprobado no solamente por el congreso, sino que también traer el visto bueno de la federación, una tercera la propia federación y la propia auditoría superior de la federación podrá ingerir de manera directa y sentar responsabilidades ya sea de denuncias penales o bien de sanciones administrativas a los propios funcionarios municipales y toda vez que el hecho de que las denuncias que se pudieran hacer ya no van sobre el cargo sino también la persona que ostentan el cargo que quiere decir esto, que si Juan Pérez fue tesorero del ayuntamiento y sale del ayuntamiento pero anteriormente lo que se tenía era un compromiso contraído con el ayuntamiento a través de la tesorería y de la persona que estaba en el cargo ahora con la nueva Ley de Disciplina financiera también van a ir sobre la persona, no solamente ya que termine el puesto, también hasta que tenga él la solventación o en su caso pues el juicio emitido de la denuncia sustentada, trae muchas cosas y va a entrar en vigor para el gobierno del estado en el 2017 y para los ayuntamientos en el 2018, si usted quiere la administración municipal actual pudiera brincar la tablita pero ya las próximas administraciones no pueden y esto también ayuda mucho porque también viene una situación nada más que no recuerdo si fue en esta o en la otra donde tampoco podrán contratar personal o basificar tres o cuatro mes antes de terminar la administración. (Diputado)

A la misma pregunta otro funcionario respondió lo siguiente:

Definitivamente sí, pero no nada más certidumbre; va a poner orden y esta ley de disciplina financiera lo que va a dar a los estados y al municipio es orden en sus finanzas, ¿Por qué? Porque esta ley de disciplina financiera viene a controlar en cierta forma, que es para mí lo más importante, el egreso, que ningún estado o municipio puede gastar más allá de lo que en su ley de ingreso este estipulado. Esta ley va a permitir controlar la deuda, exigir mayor transparencia en la contratación de empréstitos a largo plazo, poder celebrar convenios para que el gobierno federal les dé el aval y eso ayudaría a bajar la tasa de interés, creo que la Ley de Disciplina Financiera es una disposición que era urgente para poner orden en todos los entes públicos y más que ayudar a dar certidumbre para mí, va a poner orden. Además te comento que en el Municipio de Culiacán no es una deuda complicada es sostenible, tiene una deuda a largo plazo con muy bajos intereses, creo que tiene una tasa fija de TIE mas el uno por ciento y ahorita la tasa variable creo que anda como en el seis por ciento, quiero decir que la posibilidad de una reestructura de los

créditos a largo plazo de Culiacán, en mi opinión, si consideramos el monto de la deuda que tiene Culiacán el monto de los ingresos y participaciones que tiene, debe estar enmarcado en una buena disposición dentro de cualquier estudio que se haga, la deuda a largo plazo, no así las finanzas públicas de los municipios, son dos temas que son importantísimos diferencíalos. Lo que debemos preocuparnos es por la situación financiera del municipio porque no hay control en los pasivos sin fuente de pago y la Ley de Disciplina financiera viene a controlar eso. (Funcionario estatal 2).

Al revisor de la cuenta pública 1, se le planteó la misma pregunta y su respuesta fue:

La Ley de Disciplina financiera practicante pone un freno, es decir indican que no te puedes pasar de aquí, no te puedes comprometer con lo que no tienes, esto es importante aunque sea a nivel federal, falta ver que eso se adapte localmente o bien en lo municipal, porque cada quien jala para donde quiere, lamentablemente eso es lo que está sucediendo en todos los niveles de gobierno. Bueno eso es lo que están tratando de controlar. La falta de información que se genera, nos obliga a salirnos de una programación, pero se tiene un plazo y a veces cuando ya estás haciendo el informe por ejemplo de deuda, la problemática del negocio en marcha se aplica a la entidad y en el caso de los organismos públicos hay que saber cómo están endeudados, ahorita con la ley de disciplina financiera, importantísimo una de las principales deudas es el pasivo laboral, todas los organismos públicos tienen sindicatos, tienen personal y no están apasivados para saber cuánto es lo que tienen que pagar por indemnizaciones, están corriendo riesgos para enfrentar las primas de antigüedad, se tienen que basar en el estudio actuarial que de acuerdo al boletín NIC B-3 se les está exigiendo por parte de la Auditoría Superior a los entes y ninguno lo tiene, esto a nivel nacional y poco se está provisionando esto y es un dineral de pasivo. En lo que respecta al informe de auditoría vienen cambios para el 2016, ese dictamen ya tienen que traer en el texto en el informe la problemática de la información mach, cuantificar la deuda, pasivos laborales, deudas financieras y retenciones que tengan, lo que no hayan pagado de impuestos y eso es un problema para la elaboración del informe y luego las contingencias; pleitos, problemas jurídicos, situaciones que tengan, esa falta de información la tienes que plasmar en el informe porque es importante y a veces no la tienen calculada el mismo organismo y tienes que tomar decisiones, si las calculas o la estimas para como redactarlo, eso lo principal que se te presenta al elaborar el informe. (Revisor de la cuenta pública 2).

De acuerdo a lo anterior, el Diputado, el funcionario estatal 2 y el Revisor de la cuenta pública 1, coinciden al señalar, que la Ley de Disciplina Financiera es un aspecto legal que viene a normar, poner controles y a sanear las finanzas municipales y algo muy importante también fincará responsabilidades al o los funcionarios que se vean involucrados en aspectos que dañen la Hacienda Pública.

Finalmente con lo expuesto en este punto, se responden a las interrogantes planteadas en el Capítulo 1, así como el objetivo general y específicos que sustentan la presente investigación que fueron contrastados con la realidad a través de un estudio de caso que permitió afirmar la hipótesis original planteada. Cabe destacar que esta aportación a la investigación generará la inquietud de continuar a mayor profundidad a futuros investigadores interesados en el tema.

Cabe destacar, que la hipótesis de la presente investigación fue comprobada totalmente.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Introducción

En este apartado son presentadas las conclusiones y recomendaciones a las que se arribó en la presente investigación. Inicia con los estudios organizacionales del municipio, partiendo con la globalización e indicadores macroeconómicos desde una perspectiva internacional hasta llegar a lo local. Aspectos importantes como la política fiscal en materia de presupuesto, analizando los elementos para su implementación, la problemática en el proceso de aplicación, así como sus perspectivas y alternativas de solución a problemas planteados. Posteriormente, la formulación del problema de investigación, la delimitación y objetivos, así como la hipótesis planteada originalmente.

Posteriormente, son abordados los resultados obtenidos en la presente investigación con conclusiones interesantes, así como recomendaciones y reflexiones en la aplicación de políticas fiscales que el ayuntamiento sujeto de esta investigación aporto y que además los resultados obtenidos fueron contrastados con las teorías que sustentan el estudio. Cabe destacar que las recomendaciones manifestadas por parte de funcionarios de los niveles estatal y municipal y de profesionistas externos en este punto coinciden en su mayoría.

Las conclusiones relacionadas con las respuestas a las interrogantes planteadas, como son las políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos para su implementación se presentan en las conclusiones referidas a los factores que han contribuido a la situación financiera y administrativa que en los últimos años los municipios del país han considerado como una buena opción en su implementación.

Bajo esta perspectiva, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de las políticas fiscales implementadas en el Ayuntamiento de Culiacán, cuyo objetivo esencial es gastar mejor o reducir el gasto público, incrementar la obtención de ingresos propios, disminuir la deuda pública que le han permitido ser un municipio que no ha dejado de atender a sus ciudadanos y que sigue aplicando programas sociales.

Finalmente, son llevadas a cabo una serie de recomendaciones y sugerencias de políticas fiscales, así como de la utilización de criterios y mecanismos en su aplicación en el Ayuntamiento de Culiacán. También propuestas sobre nuevos estudios destinados a investigar otras líneas del problema o para probar nuevas hipótesis que son sugeridas y originadas de los resultados planteados en la presente investigación.

5.1. Conclusiones

5.1.1 Contexto de las organizaciones gubernamentales

Los constantes acontecimientos que a nivel internacional se están generando han influido que las organizaciones gubernamentales estén experimentando grandes cambios en todos los ámbitos, porque la mayoría de las naciones con economías avanzadas no han podido crecer de acuerdo a lo pronosticado y aquellos con economías emergentes están enfrentando serios problemas financieros. Ante estos acontecimientos, las organizaciones recurren a la implementación de nuevas estrategias financieras y fiscales, derivado de nuevas políticas fiscales que el Estado implementa a sus municipios.

Bajo esta perspectiva, Sen (2001) señala que las políticas globales podrían desempeñar un papel importante en el desarrollo de instituciones nacionales, siendo necesario examinar de nuevo la consistencia de los mismos arreglos institucionales mundiales ya que su beneficio en la economía global depende de la variedad de arreglos institucionales, los equilibrios en el comercio, las iniciativas de salud pública, los intercambios educativos, las facilidades para diseminar tecnología, las restricciones ambientales y ecológicas y el trato justo a las deudas acumuladas en el pasado por regímenes militares y autoritarios irresponsables.

Los sucesos descritos anteriormente, entre otros, han obligado a los Ayuntamientos del estado de Sinaloa a buscar nuevas formas de enfrentar esta situación, por lo que han decidido entrar en un proceso de utilizar nuevas herramientas administrativas, así como políticas fiscales, viéndolo como una respuesta a las exigencias que plantea el entorno. Este proceso de implementación no es nada fácil, porque los cambios que se presentan en la administración de los gobiernos subnacionales. Los presidentes municipales son conservadores y en ocasiones no se arriesgan a la implementación de ciertas figuras jurídicas que le permitan allegarse de recursos dentro del marco legal. Por ello, el objetivo general de la presente investigación se enfocó a conocer mediante un estudio de caso, cómo ha sido el proceso de la implementación de políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el Ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016, además sus antecedentes históricos. Interesó conocer particularmente, las políticas fiscales implementadas, la problemática financiera y administrativa que se ha presentado en el municipio, los requisitos para su implementación.

Es oportuno mencionar, que tomando en consideración las limitaciones de tiempo y recursos para llevar a cabo una investigación en una muestra más amplia de los municipios del estado de Sinaloa, se decidió estudiar la implementación de políticas fiscales en el ayuntamiento de Culiacán: un estudio de caso, debido a que es la capital del estado de Sinaloa, es uno de los municipios que más captación de ingresos propios presenta y sobre todo porque que presenta un alto índice de endeudamiento de corto y largo plazo. Así, mismo por las enseñanzas que indudablemente dejará y porque de esta manera se enriquece el conocimiento de las Políticas Fiscales en México. La interrogante central que guio este trabajo y que se responde con la presente investigación es ¿Cómo es la política fiscal implementada en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y cuál su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán, período 2010-2016?

5.1.2. Elementos teóricos y conceptuales de la investigación

El sustento teórico utilizado en esta investigación permite una mayor claridad respecto a la implementación de políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa al municipio de Culiacán, para ello fueron analizadas diversas teorías, tales como la teoría del federalismo fiscal, la cual se basa en los modelos de Tiebout (1956) quien señala, que los gobiernos locales pueden satisfacer las necesidades de bienes públicos de un modo más eficiente que el gobierno federal y en Oates (1972) al mencionar que la descentralización conduce a asignaciones eficientes de bienes públicos, esta teoría como campo o rama de la hacienda pública, plantea el análisis de las interrelaciones que surgen, en un determinado país en el proceso de ingreso y gasto público, entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

En ese sentido (Díaz, 2002) coincide con Oates (1972) al afirmar que la teoría del federalismo fiscal permite establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en las funciones entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación, así como en la distribución de facultades y responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno, buscando eficientar la provisión de los servicios o bienes públicos mediante su asignación eficiente.

Por consiguiente, en la implementación de políticas fiscales derivadas de un sistema federal, se considera que están unidas a la naturaleza del estado de bienestar, cuya configuración es un proceso fundamentalmente político. Por ello, Galindo (2008) señala que su ejecución genera un conjunto de variaciones en los programas de ingreso y gastos públicos que lleva a cabo el gobernante, los cuales van encaminados a alcanzar diversos objetivos de política económica, siendo tarea del mismo implementar estrategias no solo para generar recursos, sino también, para administrarlos de forma eficiente y es ahí donde surge su relación con la hacienda pública.

En ese contexto, es de suma importancia señalar, que las políticas fiscales del estado de Sinaloa están vinculada a criterios de centralismo fiscal, no solo en las potestades tributarias que dentro del marco normativo de ley le son autorizadas, también en su dependencia con la federación en la obtención del ingreso, lo cual constituye una limitante, pues el gobierno municipal goza de ventajas al momento de elaborar sus presupuestos, en especial en lo referente al ingreso, porque sin necesidad de recaudar un solo peso ya tiene el 60% del presupuesto total.

Por su parte, Cabrero (2004) hace referencia que ese centralismo se genera porque el nivel federal de gobierno encontró comodidad en mantener capacidades institucionales subdesarrolladas en los niveles estatales y municipales, ya que esto le permite una sumisión automática, una coordinación más fácil, una falta de creatividad de administraciones y una mayor dependencia y subordinación hacia el nivel federal., aunado a que los gobiernos subnacionales no tienen incentivos de fortalecimiento institucional más allá de lo necesario para responder a los mandatos del centro federal, tal y como se demuestra en el Municipio de Culiacán con la elaboración del presupuesto de ingresos. De ahí, la importancia en señalar que el incremento en las participaciones y aportaciones provoca el poco esfuerzo que hacen los gobiernos municipales para recaudar sus propios ingresos, siendo una característica principal de los gobiernos subnacionales de México y de América Latina.

Bonet y Fretes (2013) coincide con Cabrero (2004) en que los gobiernos subnacionales entraron en un confort en lo referente a la captación del ingresos propios, por tal motivo se debe asumir una mayor responsabilidad en la generación de sus ingresos que le permita promover el desarrollo local y atender la creciente demanda de infraestructura y servicios locales que surge de la continua urbanización.

En ese sentido, Bonet y Rueda (2012) reconocen que los beneficios de otorgar autonomía al municipio para decidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos, serían los siguientes:

- a) Las autoridades tendrían mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política.
- b) Reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno Federal y estatal.

- c) Aumentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de impuestos induce a los ciudadanos a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes.

Los beneficios anteriores ayudarían al Ayuntamiento de Culiacán a no depender de las transferencias federales para tener liquidez y con ello implementar planes y programas que le permitan cumplir con las funciones que les fueron conferidas. Dado que las políticas fiscales que ha venido implementado no le han ayudado a que su hacienda pública presente datos financieros positivos, derivados principalmente por los constantes aumentos de su gasto. Es decir, si existiera una aplicación real de la teoría del federalismo fiscal, los procesos descentralizadores se estuvieran generando en una doble vertiente tanto para el gasto, como al ingreso y aquí se observa que ese proceso se inclina únicamente en el gasto.

Al contrastar los resultados con la *teoría de las finanzas públicas*, la cual establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de gastos, donde la actividad de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos. Se encontró que para la implementación de políticas fiscales que permitan una asignación eficiente del gasto, resulta algo complejo, porque va dirigido a todos los niveles de gobierno desde el presidente municipal hasta el funcionario con menor rango, donde sus objetivos comunes deben ser gastar mejor, brindar mejor servicio al ciudadano así como la rendición de cuentas. Por ello, los gobiernos municipales se deben ir preparando, porque las acciones antes señaladas deberán realizarse con mayor transparencia ya que a partir del año 2018, existe la obligación de parte del gobierno municipal de cumplir con los lineamientos que marca la Ley de Disciplina Financiera. Por lo cual, el gobierno municipal está obligado a evitar desequilibrios presupuestales, para ello debe fortalecer su hacienda pública y buscar incrementar la obtención de ingresos propios. Al respecto, García (2012) señala dos principios que pueden guiar esta tarea.

- c) La asignación de la responsabilidad en materia de gasto debe darse antes que la correspondiente a la tributación; debido a que la asignación de la carga impositiva se hace en función de los gastos que se requieren en los diferentes niveles de gobierno, por lo que no pueden determinarse antes.
- d) Hace referencia al principio de subsidiariedad donde la tributación, gastos y otras funciones regulatorias corresponden a los gobiernos locales, a menos que se demuestre la conveniencia de que sea asignado al gobierno federal.

En conclusión podemos señalar y coincidir con García (2012), al mencionar que primero debe tener claro el municipio en que va a gastar y posteriormente buscar la forma de cubrir ese gasto, el cual debe ser en base a la carga impositiva que se tiene. En México, la forma de obtener y aplicar el ingreso es considerada una política fiscal, la cual es plasmada en el plan nacional de desarrollo y reflejada a su vez en el presupuesto, donde la política presupuestal busca asignar recursos en función de prioridades tomado en cuenta la concepción del papel del Estado en las economías hasta las demandas planteadas por los diferentes sectores. De ahí, que las políticas fiscales que el Ayuntamiento de Culiacán ha implementado comprende el uso deliberado de deuda, principalmente de pasivos a corto plazo o sin fuente de pago y un incremento en el gasto sin medir el impacto de su aplicación, lo que ha influido en la actividad económica del municipio. Estas

decisiones de política fiscal le resultan costosas al Estado y a los ciudadanos porque vemos una disminución en la aplicación de programas sociales.

Al respecto, Martínez (2009) hace referencia, que la puesta en marcha de una política pública depende de la capacidad de negociación y del manejo estratégico de las situaciones que se enfrentan en la administración pública. Por ello, el municipio debe buscar los mecanismos necesarios para proporcionar bienestar a sus ciudadanos.

Si bien es cierto, que el federalismo fiscal a través del convenio de coordinación fiscal, prohíbe la creación de impuestos locales sobre los federales, porque su objetivo es el fortalecimiento de los ingresos en todos los niveles de gobierno, buscando eliminar las desigualdades regionales, mediante los esquemas de equidad vertical y horizontal. Ese centralismo de potestades es lo que les ha permitido a los municipios a entrar en una zona de confort en lo referente a la captación de ingresos propios, como es el caso del Ayuntamiento de Culiacán.

Al contrastar nuestros resultados con *la teoría de descentralización fiscal* de Oates (2008) en donde el suministro centralizado resulta en el mismo nivel de salidas públicas en todas las jurisdicciones, buscando maximizar la utilidad de las entidades con sus propias funciones objetivas, operando dentro de un conjunto de incentivos. Encontramos que históricamente el Ayuntamiento de Culiacán, ha venido ejerciendo un uso desmedido del gasto sin considerar el bienestar para sus ciudadanos, ni para el municipio en general y lo más grave es que ese gasto no ha sido cubierto en su totalidad con ingresos propios sino con participaciones y deuda, incrementando la dependencia fiscal.

De acuerdo a lo anterior, las políticas fiscales que el gobierno de Sinaloa ha implementado en materia de gasto público al municipio de Culiacán son inviables, ya que ha registrado un crecimiento sostenido de deuda y ha incrementado su dependencia en lo referente al ingreso. Si bien es cierto, que la deuda pública como instrumento de política económica es una variable de suma importancia, debe planificarse con mucho cuidado el uso y destino de los recursos obtenidos, buscando un estado de bienestar de sus ciudadanos y la promoción de un mejor desarrollo del municipio (Mota y Núñez, 2015).

En ese sentido, la correcta aplicación de la deuda puede ser un detonante de la actividad económica del municipio, sin embargo esto no se aprecia porque la situación financiera del Municipio de Culiacán no la óptima y eso se refleja a la vista de sus ciudadanos, porque las vialidades están en mal estado, el servicio de recolección de basura es insuficiente, el equipo de cómputo del mismo ayuntamiento es obsoleto, el apoyo a la pequeña empresa es casi nulo. De ahí, que se considere que el endeudamiento no fue aplicado correctamente.

Por su parte, Cabrero (2004) señala que las deficiencias en las cuentas financieras y en sus informes hacen difícil evaluar el cumplimiento gubernamental. Los ciudadanos, con frecuencia, no tienen acceso a la información financiera de sus jurisdicciones y, por tanto, son incapaces de evaluarlas y comparar su desempeño con otras comunidades. Además, es común que no existan bases de datos que proporcionen información financiera acerca del desempeño de los niveles subnacionales y, en consecuencia, este desempeño no puede ser revisado sistemáticamente para proporcionar ya sea penalidades o gratificaciones. Esto en virtud, de que al buscar información relativa a la cuenta pública del Municipio de Culiacán, se encontró que esta publicada hasta el segundo semestre del

año 2015, por lo cual el ciudadano no tiene los elementos necesarios para evaluar el desempeño del gobierno.

En ese contexto, el Ayuntamiento de Culiacán se endeuda, porque sus regidores se lo autorizan, en vez de exigir eficiencia en el gasto en vez de incrementar sus pasivos, porque en México los estados y municipios generan el 17% de sus ingresos totales, pero gastan casi el 47% de los egresos y al no encontrar recursos para cubrir ese egreso es que utiliza el endeudamiento.

Al respecto, la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, es el órgano técnico de fiscalización general en la entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado, cuya función es la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios y de los informes financieros de los organismos descentralizados o de participación estatal o municipal. Por ello, en su informe de la cuenta pública del segundo semestre del 2015 detalla, que el municipio de Culiacán no cuenta con suficiente liquidez para hacer frente a los pasivos de corto plazo pendientes de pago, existiendo una insuficiencia financiera de recursos del gasto corriente para cubrir los mencionados pasivos, sugiriéndole guardar el equilibrio presupuestal ya que se incrementaron del 30 de junio de 2015 al 31 de diciembre del mismo año en un 60%.

En ese contexto, la Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios aplicable a partir del 2018 en municipios, traerá orden y control de los mecanismos aplicables por funcionarios públicos en el manejo de los recursos públicos ya que busca estabilizar las finanzas públicas, obligando a que los recursos provenientes de financiamiento solo sean utilizados a inversiones públicas productivas, a la reestructuración de deuda y no para el gasto corriente, también exige que la administración en turno liquide sus obligaciones de corto plazo a más tardar tres meses antes de concluir su período de gobierno.

El Ayuntamiento de Culiacán, en lo referente al ingreso ha sido congruente con lo establecido por organismos internacionales como la OCDE (2012), al señalar que los estados y municipios de México deben incrementar sus ingresos tributarios recaudados ya que se encuentran entre los más bajos de sus países miembros. Por ello, es importante señalar que sus ingresos propios han crecido en un 4% en promedio del 2011 al 2016, pero esto no ha sido suficiente para cubrir las necesidades del mismo, trayendo como consecuencia que el gasto sea superado por el ingreso.

Cabe destacar, que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa establece en sus artículos 46 y 48 que debe prevalecer el principio de equilibrio presupuestal, tanto en la autorización del presupuesto, como en sus posteriores modificaciones, por lo cual, el total del egreso anual devengado debe estar sustentado en un ingreso igual para evitar la generación de pasivos de corto plazo sin fuente de pago.

Bajo esta perspectiva, las políticas fiscales que el estado de Sinaloa ha implementado al Ayuntamiento de Culiacán, no muestran una visión de futuro que permitan estar al nivel de otros municipios, tampoco existen acciones orientadas a la evaluación del desempeño en el período 2010-2013.

Por lo que es necesario que el municipio establezca una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con el objeto de eficientar la provisión de los servicios o bienes públicos o bien promover modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal que le permita crear nuevas fuentes de ingresos sin necesidad de endeudarse.

Al respecto el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006) prevé que deben realizarse las medidas necesarias que ajusten la estructura y productividad de las finanzas públicas, para que en un futuro dicho ajuste no se incremente de manera importante, con un costo financiero y social de gran dimensión. Por lo anterior coincido con el autor en la importancia de que el municipio debe apresurarse a tomar acciones tendientes a sanear sus finanzas para evitar situaciones como las que se están viviendo en algunos estados del país como Veracruz con pasivos de 87 miles de millones de pesos al cierre del 2016.

Bajo esta perspectiva, es importante destacar que en ocasiones hay contradicciones entre las normas jurídicas que integran los elementos de la aplicación de políticas fiscales, o bien que no se pueden aplicar por los cambios en las condiciones políticas, económicas y sociales que se registran en un lugar determinado, y que por ello no siempre es fácil cumplirlas en todos los casos y supuestos a que se refieren tanto en el ingreso como en el egreso y cuando no se da un equilibrio entre ambos, puede caer en un endeudamiento generado por el descuido, aspiraciones políticas particulares, beneficio personal de los funcionarios, personal no apto para desarrollar una actividad o negligencia de los gobernantes, y los ciudadanos quedan orillados a cargar con una deuda en varias generaciones, de la que no le pidieron autorización ni tuvieron la información necesaria para exigir el correcto cumplimiento de los gobernantes.

5.1.3. Pertinencia metodológica aplicada

La metodología aplicada en el estudio del Ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016, se adoptaron, combinaron y aplicaron métodos y técnicas de investigación que permitieron conocer mediante dichos instrumentos, el comportamiento humano de sus funcionarios, sus prácticas cotidianas, y de sí mismos, sus formas de pensar y sus vivencias.

La aplicación de la metodología a utilizar en un trabajo de investigación, es una decisión muy importante que el investigador deberá valorar para obtener la información necesaria que le permita lograr dar contestación a sus interrogantes. En este sentido la metodología cualitativa a utilizar en la presente investigación es en primer lugar la revisión de la literatura, posteriormente el regreso frecuente de etapas y por último la selección de escenarios y entrada al campo.

Se consideró pertinente utilizar el estudio de caso intrínseco por pensar que era la mejor forma de abordar, para conocer a fondo la problemática, utilizando como instrumentos de investigación de corte cualitativo, la observación, notas de campo, análisis documental, análisis fotográfico, entrevistas, además se consideró muy pertinente complementar la información con la aplicación de un cuestionario, que es una herramienta de corte cuantitativo

Los principales problemas que se presentan al momento de iniciar una investigación es la determinación de la metodología emplear, cabe destacar que tanto la metodología cuantitativa como la cualitativa ofrecen información muy valiosa para el investigador. La diferencia, en este sentido es el contenido de la información y la manera en que se pretende utilizar para encontrar la realidad del objeto de estudio.

La metodología a emplear en esta investigación es la cualitativa, caracterizada por la utilización de un diseño flexible para enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio en

cualquiera de sus alternativas, por lo que trata de integrar conceptos de diversos esquemas de orientación de la investigación social.

Para el estudio de las políticas fiscales es importante enfrentar la realidad y contrastar con los teóricos sus características, criterios y problemas en la aplicación del ingreso y del gasto público que actualmente están utilizando, para describir el impacto en su situación financiera y administrativa y además descubrir las herramientas indispensables que dentro del marco normativo aplican.

En esta investigación se intentó combinar el análisis de la información publicada, fotográfico, la observación y registro de notas de campo, el análisis de las entrevistas aplicadas a funcionarios estatales, municipales, diputados y a profesionistas que tienen relación estrecha con el tema de investigación, tratando de lograr desde lo analizado, lo observado y desde la perspectiva de los entrevistados, de acuerdo a sus capacidades, intereses, roles, posiciones, puestos y niveles, nos dieran a conocer sus opiniones en relación a la implementación de la política fiscal en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, así como describir su impacto al municipio de Culiacán.

Sin embargo para conocer, entender y aprender mejor las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público, sus características, la problemática o factores que han dificultado su implementación, los beneficios obtenidos y los riesgos asumidos, se requiere un estudio donde participe un mayor número de municipios del estado de Sinaloa, que utilizan políticas fiscales.

En el transcurso del proceso de la presente investigación, se detectaron serias dificultades para obtener información que ilustrara, a través de formas, esquemas y mecanismos prácticos, de cómo hacer acopio de los datos obtenidos, cómo clasificar la información, cómo analizar los datos, cómo vincular o contrastar los datos con las teorías existentes y cómo presentar la información del acuerdo a los resultados obtenidos.

Se consultaron diversos libros, Journal, ponencias, tesis doctorales y revistas especializadas que hablan sobre la metodología de la investigación y bibliografía especializada en metodología cualitativa y cuantitativa, encontrando solamente opiniones, sugerencias, recomendaciones y planeamientos teóricos, por lo cual se consideró pertinente adoptar y utilizar, con las adecuaciones necesarias, esquemas propuestos por Hernández, Fernández y Baptista, Taylor y Bogdan, y Cereceres, e incluir en la presente investigación, las teorías, esquemas y mecanismos que fueron utilizados en este estudio, con el objetivo de que pudieran servir como orientación para próximas investigaciones en cualquier campo de estudio. Los problemas suscitados fueron resueltos mediante sesiones de análisis y discusión con mi director de tesis, y asesores arribando de esa manera a las decisiones metodológicas adoptadas y aplicadas en el presente trabajo que permitieron obtener resultados y soluciones a los mismos.

Como se puede observar, el método utilizado en esta investigación es el cualitativo y como estrategia el estudio de caso, sustentado principalmente en las opiniones de los funcionarios gubernamentales, su experiencia, su conocimiento y su perspectiva acerca de la realidad del municipio de Culiacán.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, se proporcionó información suficiente para la realización de la investigación, la cual incluye en su contexto los hallazgos con la finalidad

de determinar conclusiones propias. A manera de conclusión, la metodología cualitativa trata de explicar al usuario el modo en que es presentada la información producto del análisis.

5.1.4 Resultados de la investigación

En este punto se sintetiza las conclusiones más relevantes que se han obteniendo a lo largo de toda la tesis; de la misma manera se presenta un resumen de sugerencias, apreciaciones o consideraciones emanadas de la investigación, las cuales podrían servir para un manejo adecuado de las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público.

Esta investigación muestra que los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa, a pesar de ser considerados como exitosos principalmente el de Culiacán, enfrentan una serie de problemas que no le permiten desarrollar normalmente sus actividades, ni obtener los ingresos deseados. Entre los principales problemas encontramos: equipo obsoleto, saturación del trabajo, molestia de los ciudadanos, falta de liquidez, compromisos de pago de corto y largo plazo y la falta de liquidez.

Una de las formas que actualmente los municipios sinaloenses buscan cumplir con sus obligaciones conferidas es mediante endeudamiento, lo cual le permite solucionar los problemas de liquidez principalmente para el pago de compromisos de administraciones anteriores y de la actual. Otro beneficio es referente a las participaciones que recibe.

El Ayuntamiento de Culiacán, municipio sujeto al estudio de caso de la presente investigación, en los últimos años ha implementado como políticas fiscales el uso indebido del gasto, llevándolo a generar un desequilibrio presupuestal, porque los ingresos que obtiene son insuficientes para cubrir sus egresos, utilizando el endeudamiento como opción de financiamiento. Por ello, resulta interesante el concepto que manifiestan los funcionarios municipales al considerar que la deuda es un problema muy generalizado a nivel nacional en todos los municipios, ya que no hay municipio que se pueda mantener por sí mismo, lo cual es muy cierto la mayoría de los municipios del país han recurrido a este esquema de financiación, por lo cual presentan serios problemas de endeudamiento. En este sentido, las leyes aplicables siempre contemplan opciones para que los gobernantes busquen opciones de financiamiento que permitan que sus haciendas públicas presenten la suficiente liquidez para hacer frente a sus compromisos.

Las políticas fiscales que implementó el Ayuntamiento de Culiacán en el período 2010-2016 en materia de ingreso son las siguientes: participación de todas las áreas generadoras del ingreso con sus datos, tomar como base el ejercicio inmediato anterior al momento de presupuestar, considerar la proyección de inflación, análisis de la situación económica por la que atraviesa el país, el estado y municipio, conocer el monto de las participaciones federales y estatales antes de elaborar en presupuesto de ingresos, hacer un análisis de ingresos propios y realizar un pronóstico de captación de los mismos, análisis por parte del tesorero municipal del pronóstico de ingresos, evitar desequilibrios presupuestales, mantener finanzas sanas y la implementación del servicio profesional de carrera.

Al respecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que en la etapa de programación de un presupuesto se definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo

las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, este proceso se refleja en la iniciativa de la Ley de Ingresos en todos los niveles de gobierno.

Derivado a lo anterior, es importante destacar que por lo que respecta a los funcionarios de la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán, participan en la planeación operativa del presupuesto de ingresos de su departamento, lo realizan analizando y sugiriendo posibles soluciones a la problemática que se les presenta durante el desarrollo de su trabajo, buscando con ello agilizar la obtención de recursos. La mayoría de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario y que dieron la respuesta antes mencionada, tienen nivel de estudios de profesional, especialidad y maestría.

Otra forma de participar en la planeación operativa, que como resultado del cuestionario es detectando y exponiendo las necesidades de los ciudadanos que atienden, evitando que el gobernado vaya innecesariamente al ayuntamiento. Esta forma de participación se practica con los funcionarios de nivel secundaria hasta posgrado.

En lo referente a las políticas fiscales implementadas en materia de egreso o gasto público, encontramos las siguientes: la elaboración del anteproyecto del presupuesto parte de los datos históricos del Ayuntamiento, también consideran aquellas partidas para utilizadas para el tiempo que dura la administración en turno, así como aquellos gastos que se realizan una sola vez, como es el caso de remodelaciones de oficinas al cambio de gobierno. Otro aspecto que aplican es el seguimiento en el gobierno estatal y municipal para evitar desequilibrios presupuestales.

Lo anterior, nos lleva a concluir que no tienen implementado instrumentos de medición al desempeño, que les permita medir el impacto del egreso aun cuando se elaboran reportes de seguimiento presupuestal, deduciendo que hasta el momento en que concluyó esta investigación no están preparados para dar cumplimiento con la Ley de Disciplina Financiera.

Derivado a lo anterior, es importante destacar que por lo que respecta a los funcionarios de la Dirección de Ingresos del Ayuntamiento de Culiacán, aunque no participan directamente en la elaboración del presupuesto de egresos, señalaron que los aspectos que más le ayudarían al municipio son: desarrollar el capital humano y de cadenas de valor, la promoción de inversiones hacia el municipio y la seguridad física y patrimonial. La mayoría de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario y que dieron la respuesta antes mencionada, tienen en su mayoría edades entre 25 y 35 años, una antigüedad de 1 a 5 años y nivel de estudios de profesional, especialidad y maestría.

La propuesta inicial planteada dentro de los objetivos de esta investigación referentes a la responsabilidad hacendaria y financiera del municipio de Culiacán para un manejo sostenible de sus finanzas públicas como son: un gasto total propuesto dentro del Presupuesto de Egresos que contribuya con un balance presupuestario sostenible, una descripción de los riesgos relevantes para sus finanzas, la obtención del recurso para cubrir adeudos anteriores, montos de los ingresos totales que se puede destinar a cubrir adeudos, indicadores al desempeño, destino de los recursos en caso de ser obtenidos con deuda y transparentar la aplicación del gasto fueron incluidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Aunque esta ley entra en vigor hasta el año 2018 para el municipio, viene a solucionar lo anterior, sin embargo esta ley podría ser adicionada con lo siguiente: un registro de las facturas a revisión pendientes de pago que no han sido capturadas en el sistema contable y que no aparecen como pasivos de corto plazo,

publicar en la página del municipio el gobernante que solicitó el endeudamiento junto con el monto de la deuda, compulsar los precios de mercado de los bienes y servicios que adquiere el municipio, estipular indicadores institucionales al desempeño para entes iguales o de funciones similares y por último que el Síndico Procurador no sea propuesto por el presidente municipal.

Por lo anteriormente señalado, podemos afirmar que la hipótesis: *La política fiscal utilizada en materia de ingreso y gasto público en los ayuntamientos del Estado de Sinaloa restringe la obtención de recursos oportunos, lo que impacta negativamente en la situación financiera y administrativa del municipio de Culiacán en el período (2010-2016)*. Se ha confirmado y comprobado tal acontecimiento, sin embargo resultan varias inquietudes, pendientes para futuras investigaciones a mayor profundidad.

Cabe destacar que el Ayuntamiento de Culiacán es un municipio que presenta problemas financieros, se encuentra dentro los diez más endeudados del país, muestra endeudamiento al cierre del primer semestre del 2016 por 1,315.24 millones de pesos, de los cuales 745.83 millones de pesos son por deuda pública y el resto 569.41 millones de pesos por pasivos sin fuente de pago.

Tanto las implicaciones y los riesgos asumidos por el municipio de Culiacán al utilizar como política fiscal el endeudamiento, le han traído como consecuencia que la Auditoria Superior del Estado de Sinaloa, en su informe de la cuenta pública del segundo semestre del 2015 señale, que no cuenta con suficiente liquidez para hacer frente a los pasivos de corto plazo pendientes de pago, así como insuficiencia financiera de recursos del gasto corriente para cubrir los mencionados pasivos.

Derivado de lo anterior, en el mes de septiembre de 2016 Fitch Ratings bajó la calificación crediticia del Municipio de Culiacán, Sinaloa a RD(mex) desde BBB(mex) con observación negativa. Una calificación de RD(mex) indica que un emisor está en incumplimiento en el pago del servicio de la deuda de un crédito bancario, pero se mantiene al corriente con otras obligaciones financieras. Así, mismo Moody's de México, en el mes de agosto del 2016 también disminuyó las calificaciones de emisor del Municipio de Culiacán a B1/Baa3.mx de Ba3/Baa1.mx manteniendo una perspectiva negativa, sustentada en el deterioro de la liquidez junto con el mayor riesgo e incertidumbre en torno al pago total y puntual de las obligaciones de corto plazo.

A pesar de los esfuerzos de Culiacán por controlar el crecimiento del gasto operativo, los márgenes operativos disminuyeron de 5.3% en 2011 a -4.9% en 2015, por el incremento visto en servicios personales y servicios generales. Por tal motivo la calificadora Moody's estima que el déficit se ubicará en -3.1% al cierre del año y que la liquidez permanecerá muy limitada.

En ese contexto, las calificaciones podrían estabilizarse si el municipio cumple puntualmente con todos sus pasivos bancarios, al mismo tiempo que muestra una mejora de sus márgenes operativos y en la liquidez. Por ello, es necesario que se incrementen los esfuerzos por parte del gobierno municipal para implementar acciones que impidan la generación de nuevos pasivos sin fuentes de pago, así como buscar estrategias que disminuyan el importe de los pasivos ya contraídos, para evitar problemas financieros y administrativos con la amortización de deudas de largo y corto plazo.

Por ello, los revisores de la cuenta pública señala que la problemática administrativa y financiera que está viviendo el Ayuntamiento de Culiacán, se puede prevenir si las revisiones al presupuesto

son mediante auditorías al desempeño, porque permitiría evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como el logro de los fines sustantivos del ente o actividades auditadas. Aunque el gobierno federal ha emitido disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y su fiscalización, como lo son: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (reforma a los artículos 85 y 110), el Decreto de reforma constitucional en materia de fiscalización, publicado el 07 de mayo de 2008 y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, han resultados insuficientes porque los gobernantes en turno han buscado la forma de endeudar al municipio con el apoyo de su cabildo.

De acuerdo a lo anterior, la única alternativa que se tiene para frenar el desmedido endeudamiento de estados y municipios es la Ley de Disciplina Financiera, la cual establece como porcentaje máximo de recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior de los ingresos totales del municipio los siguientes:

- a) 5.5% para el año 2018,
- b) 4.5% para el año 2019,
- c) 3.5% para el año 2020 y
- d) 2.5% para el año 2021 en adelante.

Bajo esta perspectiva, los escenarios futuros del Ayuntamiento de Culiacán, es cumplir y reducir sus obligaciones de corto y largo plazo, eficientar su gasto, rendir cuentas e incrementar sus ingresos propios. Por ello, el gobierno deberá administrar correctamente los recursos obtenidos de la sociedad y regresarlos en bienes y servicios, así como en infraestructura buscando con ello un desarrollo colectivo. Coincidiendo con lo externado por los revisores externos de la cuenta pública y los funcionarios.

5.2. Recomendaciones

5.2.1. Consideraciones finales

Una vez analizadas brevemente las políticas fiscales que implementa el estado de Sinaloa al municipio de Culiacán en materia de ingreso y gasto público y haber planteado las conclusiones finales, a continuación se presentan ciertas sugerencias y apreciaciones que podrían servir para una implementación adecuada de las políticas fiscales. Estas son las siguientes:

5.2.2. A las autoridades municipales y al Cabildo

Las disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y su fiscalización, han sufrido cambios importantes en su legislación, pero han resultado insuficientes ya que solo corrigen un problema de forma pero no de fondo. Es muy conveniente que se revise, aplique y sancione al o los funcionarios que incumplan con lo estipulado en tales leyes, ya que le Auditoria Superior

del Estado de Sinaloa ha interpuesto varias demandas ante las autoridades competentes sin que haya seguimiento por parte del gobierno en turno. Es muy conveniente que llegue la aplicación de la Ley de Disciplina Financiera, que exija el correcto cumplimiento de sus funciones en los diferentes niveles de gobierno, para que el país esté en condiciones de estabilizar sus finanzas públicas y con ello incrementar el desarrollo económico del país.

Implementar políticas fiscales acordes a los acontecimientos y escenarios económicos actuales y que sea un instrumento de intervención económica que pueda responder a las exigencias de la economía mexicana en su conjunto. Respecto a los problemas financieros y administrativos de los municipios resulta injusto que la administración que solicitó el endeudamiento sea la que disfrute de liquidez y que gobiernos posteriores enfrenten los errores de gobernantes anteriores, teniendo que sacrificar a sus ciudadanos por el incumplimiento en la prestación de bienes, servicios e infraestructura. De ahí, la importancia de que transparente la aplicación del gasto, así como la medición al desempeño.

Si bien es cierto, que en algunos otros estados se están fincando responsabilidades a funcionarios corruptos, es necesario que como parte de su sanción se les obligue a devolver el dinero en su totalidad y que se les inhabilite de por vida en la prestación de servicios en la función pública. Es importante señalar, que el hecho que un funcionario este en prisión no le devuelve liquidez a la Hacienda Pública en cuestión, pero sí marca un antecedente para que los futuros gobernantes no sigan el mismo ejemplo.

Que la implementación de las políticas fiscales en el Estado de Sinaloa al municipio de Culiacán sea a través de cuatro enfoques: política de reducción y medición del gasto, una más de fortalecimiento en la obtención de ingresos propios, otra de ingresos con enfoque social y por último una política de medición al desempeño.

En ese orden, que el Gobierno Municipal cumpla con los objetivos de política fiscal a través de la satisfacción de las necesidades sociales en su conjunto, realice correcciones en la aplicación de recursos, que cumpla con la estabilización de la economía generando el desarrollo económico que merecemos los ciudadanos del municipio de Culiacán y sus sindicaturas.

Desde hace mucho tiempo nuestro país necesita que las políticas fiscales que se apliquen en todos los niveles de gobierno cumplan con diversos objetivos como lo son: el crecimiento económico, el bienestar social, que fomente la inversión, estimule la generación de empleos, que evite la fuga de capitales y de personas, que otorgue posibilidades reales de competitividad para estados y municipios con el resto del mundo, que se genere un crecimiento sostenido y sustentable y por consecuencia que incrementen el ingreso de las familias mexicanas, que todos los ciudadanos de México cuenten con servicios de salud y educación adecuados, que se acaben los índices de violencia y por último que posibiliten el ahorro interno.

5.2.3. A la Universidad Autónoma de Sinaloa

Continuar impulsando de manera institucional este tipo de programas de posgrado reconocidos por CONACYT para el fortalecimiento y consolidación del Plan Institucional de Desarrollo Visión 2017, además atender las recomendaciones de los evaluadores, cuyo objetivo sea el sostenimiento del programa en el padrón nacional de posgrado de calidad (PNPC).

5.2.4. A la Facultad de Contaduría y Administración

Implementar en la medida de lo posible, materias relacionados con las políticas fiscales en los planes y programas de las carreras que oferta la facultad como son: Licenciatura en Contaduría Pública, en Administración de Empresas, Negocios y Comercio Internacional y Mercadotecnia, así como en sus extensiones a su cargo, Navolato, Mocorito, Badiraguato, Sinaloa de Leyva y Costa Rica, tanto en la modalidad presencial como en la modalidad sabatina del Sistema de Universidad Abierta y a Distancia (SUAD), a nivel posgrado, en la Maestría en Administración Estratégica en sus diferentes énfasis y en sus Diplomados.

La continuidad en ofertar este programa de Doctorado en Estudios Fiscales a nuevas generaciones interesadas en cursar un posgrado de calidad por su incorporación ante CONACYT, que permita la creación de nuevas líneas de generación y aplicación del conocimiento, en beneficio de la misma institución.

5.2.5. Recomendaciones para futuras investigaciones

Derivado de este tema de investigación, se pueden recomendar las siguientes líneas de investigación para futuras aportaciones de maestría o doctorado:

- ✓ Políticas fiscales como estrategia de crecimiento económico
- ✓ Los riesgos en la implementación de políticas fiscales de endeudamiento
- ✓ Los pasivos sin fuentes de pago en los municipios del Estado de Sinaloa
- ✓ Implementación de políticas fiscales para fortalecer los ingresos en municipios
- ✓ Implementación de políticas fiscales como medición al desempeño municipal
- ✓ El futuro de las finanzas públicas de los municipios
- ✓ El indicador de recaudación propia que tienen los municipios.

Por la importante recopilación de autores, su estructura metodológica, el diseño de la investigación, el proceso para la recolección de los datos y la información, se pretende que esta tesis sirva de guía para futuros investigadores científicos, tanto de maestría como de doctorado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, así como también para cualquier investigador interesado en el tema central de la investigación.

5.3. Aporte del trabajo a las ciencias administrativas

Los aportes a las ciencias administrativas, principalmente a los estudios fiscales que se lograron con el presente trabajo de investigación, es el investigativo porque se recaudó información empírica desde la percepción de los funcionarios estatales y municipales, así como de asesores externos y Diputados contrastando las aportaciones teóricas a través de diversas teorías, leyes, conceptos y principios. Todo ello con el propósito de obtener información para lograr los objetivos planteados en la presente investigación. El metodológico porque se aplicaron y se siguieron procedimientos del método científico, por las recomendaciones de diversos autores estudiosos de metodología y que permitieron determinar resultados científicos, a través del método de estudio de caso, utilizando en enfoque cualitativo.

Para la aportación a los estudios fiscales, se requiere estudiar, evaluar, analizar y criticar la implementación de políticas fiscales en el estado de Sinaloa en materia presupuestaria, así como la interpretación legal de sus leyes y reglamentos. Las grandes cantidades procedentes vía transferencias del Gobierno Federal son una oportunidad para llevar a cabo estudios fiscales sobre el fortalecimiento en la obtención de ingresos propios, su administración y aplicación del recurso, así como estudiar otras ramas de la hacienda pública. Por lo tanto los resultados obtenidos en la presente investigación es una aportación a los estudios fiscales y a las ciencias administrativas.

Referencias

- Abreu, G. G y Tegho, V.S (2014). Marco legal al que se encuentra sujeto el gobierno federal para la emisión de los valores gubernamentales. Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/elib/mercado-valores-gub/OEBPS/Text/vii.html>
- Abueva, J.(2006)."Some Advantages of Federalism and Parliamentary Government for the Phillipines", *Journal of Economic Perspectives*, Febreaury.
- Aghón, G. E., y Cortés C. P. (1998). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. *En: Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana-LC/L. 1117-1998-p. 69-106.*
- Aguilar A. y Lima, F. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm
- Alberola, E., Serena, J. M., y Gallego, S. (2013). Una comparación de las crisis de deuda en América Latina y la zona del euro. *Boletín Del CEMLA*, 59(1), 8-17
- Albuquerque, L. F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Adler, G., y Sebastián S. 2013, "External Conditions and Debt Sustainability in Latin America", IMF Working Paper No. 13/27 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Aldret, A. D. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 145-172.
- Altamirano, M. y Ríos, H. (2015). Rasgos del federalismo fiscal mexicano (Artículos y Miscelánea).
- Alvarado, L. J., y García, M. (2008). Características más relevantes del paradigma socio-crítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Sapiens: Revista Universitaria de Investigación*, 9(2), 187-202.
- Álvarez, J. L., y Molero, J. C. (2011). Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico. *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, 19.
- Amador, H. J. (2008). Hacia un nuevo federalismo el papel de los recursos hacendarios. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 1 Núm. 2 diciembre de 2008.
- Angulo, L. E. (2011). *Política fiscal y estrategia como factor de desarrollo de la mediana empresa comercial sinaloense. Un estudio de Caso*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Armigo, M (2008). Curso internacional de políticas presupuestarias y gestión pública por resultados, CEPAL, Santiago de Chile. Obtenido de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/4/45114/P45114.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xml&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xml>
- Astorga, A., Y Facio, L. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas. *Contribuciones a las ciencias sociales*, (2009-09).
- Araoz, M. (2013). Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central.
- Arellanes, J. P. (2008). El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano, Argentina., Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires.
- Arriaga, C. F. (2001). *Finanzas Públicas de México. México*. Segunda edición. Ed. Instituto Politécnico Nacional.

- Athie, A. (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*. Fundar Centro de Análisis.
- Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (2015). Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Segundo Semestre de 2015.
- Ávila, P.C., e Hinojosa, O.R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa. *Revista Cofactor, (II) Núm. 4*.
- Banco de México. Obtenido de: <http://www.banxico.org.mx/>
- Banco Mundial (1993). “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, Invertir en salud”, Washington.
- , (1997), “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997”. El Estado en un mundo en transformación, Washington
- Bárcena, A., y Serra, N. (2012). *Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barnes, G. G. (2000). El Gasto Público en México. En las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La reforma del Sistema Fiscal. Visión Parlamentaria. Lissette Huerta Morales, coordinadora. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barzaga, Y. V. (2011). La Política Fiscal Y Su Vinculación Con El Sistema Presupuestario En Cuba. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (157).
- Bastidas, A. R. (2013). *Federalismo Fiscal y su Incidencia en el Aprovechamiento de la Capacidad Fiscal por el estado de Sinaloa*. En Grandes Temas del Federalismo Fiscal. Ismael Camargo González Coordinador. Ed. Flores Editor y distribuidor SA de CV.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. España, Editorial Paidós, SAICF.
- Beltrán, N. R. (2005). Metodología de la Investigación, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Edición de circulación restringida, Facultad de Estomatología, Perú.
- Benito, B. y Labastida, F. (2008). Política Y Gestión Financiera Municipal. RC-SAR. Vol. II. No. 12 Pág. 43-66.
- Beramendi, P. (2007). “Federalism.” Carles Boix and Susan Stokes (eds.) Oxford Handbook of Comparative Politics. Cambridge University Press, Cambridge.
- Berguer, M (s.f.) El federalismo en Alemania: Aspectos fundamentales. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens3.pdf>
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación*. Tercera edición. Pearson Educación: Colombia.
- Bernal. D. D. (2009). Modelos de Valuación Empresaria y Decisiones de Inversión. México. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Bertrés, R. Modelos de federalismo e interpretación federal. Obtenido de: <http://www.revistakairos.org/k05-07.htm>
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*.
- Bonet, A.J y Fretes, C. V. (2013). *Más ingresos propios para el desarrollo local de Latinoamérica. II Jornadas Iberoamericanas de financiación local*. Banco Interamericano de Desarrollo. Division de gestión local y municipal.
- Bonet, J. A., y Reyes-Tagle, G. (2010). *Evolución y determinantes de los ingresos propios en los estados mexicanos: Los casos de Baja California y Michoacán*. Inter-American Development Bank.
- Bonet, J. A., & Rueda, F. (2012). *Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos*. Inter-American Development Bank.

- Bosch, J. L., y Simonelli, A. (2003). Los centros turísticos como escala del desarrollo local: el rol de los municipios turísticos en un contexto de globalización de la economía. Aportes y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el CIAT (Centro Interamericano de administraciones Tributarias). 2015. Carga fiscal de América Latina y el Caribe, 1990-2013. Base de datos No. IDB-DB-101. Washington, DC. Disponible en http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-DB-101. *Transferencias*, 7(2), 31-42.
- Bravin, C., Y Pievi, N. (2008). Documento metodológico orientador para la investigación educativa.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, México. 753-784.
- , (2005). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Descentralización y fortalecimiento del Estado, Buenos Aires, Argentina, Junio de 2005
- Calva, J. L., Y Gutiérrez, G. A. (2007). *Finanzas públicas para el desarrollo* (Vol. 5). Unam.
- Canavire. B.G. y Zúñiga, N.G. (2015). Transferencias e impuesto predial en México. *Economía UNAM*, 35, 69-99.
- Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista.
- Cejudo, G. y Ríos, C. A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal (Local Government Accountability). *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*.
- Cetrángolo, O. (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Serie de políticas sociales. CEPAL.
- Centro de Análisis de Políticas Públicas (2014). Descifrando la caja negra del gasto. México evalúa.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016a). Finanzas Públicas en el contexto económico actual. Nota informativa. notacefp / 017 / 2016. <http://www.cefp.gob.mx/>
- , (2016b). Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecefp0032016.pdf>
- , (2016c). Aspectos Relevantes del Presupuesto de Gastos Fiscales 2016. cefp / 021 / 2016. http://www.cefp.gob.mx/pub_gastosfiscales_ingreso.htm
- Cereceres, G. L. (2007). *La toma de decisiones en las PyMEs Sinaloenses del sector industrial*. México: Once Ríos Editores.
- , (2011). *Coherencia metodológica en un estudio de caso*. Ponencia titulada en el XV Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas A.C. Boca del Rio, Veracruz. Mayo, México. Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Dilemas y espacios de política*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo de Social (2017). Ingreso, Pobreza y Salario mínimo. Comunicados de prensa y notas informativas. Nota informativa 01 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/INGRESO-POBREZA-SALARIOS.pdf>
- Corredor, L. (2008). El ideal de las finanzas públicas municipales. *Una propuesta desde una perspectiva estratégica*.
- Currístine, T., Aldunate, E., Emery, R., Krause, P., y Redonda, A., (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*.

- Cruz, C. A. (2004). *Federalismo Fiscal Mexicano*. México. Ed. Porrúa.
- Chan, J. L. (2002). Models of public budgeting and accounting reform. OECD, Journal of Budgeting, v. 2, Supplement 1,
- Chávez, J. (2009). *Federalismo Fiscal y desequilibrios regionales en México*. Resultado parcial del proyecto de investigación No. 791. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco.
- Chíguil, F. (2012). Factores que determinaron el nivel de endeudamiento en el Distrito Federal, 1995-2010. *Revista de Análisis Económico*. Núm.66, vol. XXVII.
- Daff I. R., (2000). *Teoría y Diseño Organizacional*. México. Sexta edición. Editorial Thomson.
- Da Silva, G. A. (1993). Política Fiscal y Planificación. *Revista Trimestre Fiscal, Octubre a Diciembre 1993*, Barcelona España.
- De Vivar Mercadillo, M. R. R., Malásquez, P. M. C., & Monge, R. G. (2014). Centralización y descentralización de las actividades fiscales: Reflexiones para México. *INCEPTUM Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, 4(7), 215-232.
- Decreto Número 258 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa 2003.
- Decreto Número 716 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Ley De Gobierno Municipal Del Estado De Sinaloa.
- Decreto Número 6 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Ley Orgánica De La Administración Pública Del Estado De Sinaloa 2013.
- Decreto Número 268 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2015 y Anexos.
- Decreto Número 482 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2016.
- Decreto Número 41 del H. Congreso del Estado de Sinaloa. Publicado el 04 de Mayo de 2016. Ley De Hacienda Del Estado De Sinaloa.
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (2012). *Manual de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Diario Oficial de la Federación (09 de Abril de 2012). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- , (09 de Diciembre 2013). Ley de Coordinación Fiscal.
- , (02 de Febrero 2014). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- , (13 de Noviembre 2014). Ley de Ingresos de la Federación 2015.
- , (18 de Noviembre 2015). Ley de Ingresos de la Federación 2016.
- , (30 de Diciembre de 2015). Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria
- , (09 de Enero 2016). Ley Del Servicio Profesional De Carrera en la Administración Pública Federal.
- , (15 de Noviembre de 2016). Ley de Ingresos de la Federación 2017.
- , (27 de abril de 2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.
- , (18 de Julio de 2017). Ley General De Contabilidad Gubernamental.
- Díaz, C. A. Magaloni, b., y Barry R. W. (2007). Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico. *Journal of Economics, Finance & Administrative Science*.
- Díaz, C. A. (2004), "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", *Gestión y Política Pública*, 13 (3), pp. 663-687
- , (2006), "Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal", Serie medio ambiente y desarrollo 130, CEPAL, Santiago de Chile.

- Díaz, F. M. (2002). *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*. México. Economía, Sociedad y territorio. Vol. III, núm. 11.
- Díaz, F. M.; González A. R y Oropeza, T. M (2011). EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO. *Revista Universo Contábil*, 7() 144-158. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117018659010>
- Díaz, R. Á. O. El sistema catastral como estrategia para el incremento de la recaudación predial en el marco de un Federalismo Cooperativo Hacendario. *Finanzas Públicas*, 63. (2011).
- Dughters, R., y Harper, L. (2012). *La realidad fiscal. Módulo 4 Descentralización: Un largo proceso*. Instituto interamericano para el desarrollo económico y social.
- Eckstein, H. (2000). Case study and theory in political science. *Case study method*, 119-164.
- Elazar, D. J. (1990). *Exploración del federalismo*. España. Hacer.
- Enciclopedia de los municipios y Delegaciones de la Ciudad de México (S/F). Obtenida de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM25sinaloa/municipios/25006a.html>
- Espitia, A. G., Agüero, M., Lindo, G., Velásquez, T. M., Leiva, G., Rodríguez, I., & Cardona, R. (2004). *Descentralización fiscal en Centroamérica: estudio comparativo*. Fundación Nacional para el Desarrollo; Confederación Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.
- Félix, A. L., y Talancón, H. P. (2010). *Políticas Públicas y su relación con la creación de municipios en México*.
- Fernández N. A. (2004). *Investigación y técnicas de mercado*, España: ESIC Editorial.
- Fernández, L. M. (2009). La federalización de la España plural. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (8), 119-143.
- Fitch Ratings. (2016). Calificación al municipio de Culiacán. Obtenida de: http://www.fitchratings.mx/ArchivosHTML/Com_16293.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2001). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>,
- , (2014) “Fiscal Monitor—Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices”, abril (Washington).
- , (2015a). “Fiscal Monitor—Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth”, abril (Washington).
- , (2015b). Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial.
- Flores, M. D., Acolt, R. G. y Tagle, M. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 7(1), 144-158.
- Gabriel, P. (2001). Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX. El Federalismo catalán. *Historia y Política*, (06).
- Galindo, M. (Coord). (2008). *El Diccionario de Economía Aplicada: Política económica, economía Mundial y estructura económica*. Madrid: Ecobook-Editorial del Economista.
- García, G. M. (2012). *Evolución del federalismo fiscal en México*. México. Ed. Flores Editor y distribuidor SA de CV.
- Gemmell, N., Kneller, R., y Sanz, I. (2013). Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915-1931.
- Gobierno del Estado de Sinaloa. (2015). Cuenta Pública 2015. Información Contable, Segundo Semestre. Obtenida de:

- http://transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/SAF/Informacion%20Financiera%201/Cuenta%20Publica/2015/CUENTA_PUBLICA_CONTABLE_SEGUNDO_SEMESTRE_2015.pdf
- Gómez, M. M. (2006). *Introducción a la Metodología de la Investigación Científica*. Córdoba, Argentina. Edit. Brujas
- Gómez J. C., y Morán, D. (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133.
- , (2016). La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 1-37. doi: 10.15446/cuad.econ.v35n67.52417
- Gómez-Reino, M. (s.f.). La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales. Universidad de Salamanca, Dpto. Derecho Público, Área de Ciencia Política y de la Administración < http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.5_distribterritorial.pdf.
- González, A. (2010). El origen histórico del Federalismo Norteamericano. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3235974>
- González, F. R. (2011). *Fiscalización a través de TIC como instrumento de mejoras contua en la Administración Pública del Estado*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- González H., y Rodríguez V., (2009) Medellín: una evaluación del comportamiento de las finanzas públicas municipales, 2000-2006 Perfil de Coyuntura Económica [en línea] 2009, (Agosto-Sin mes): Disponible en: <<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=86112206007>> ISSN 1657-4214.
- Goñi, E., L. Servín y López, J. H. (2008), “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”. World Bank Policy Research, Working Papers Series - N° 4487 2, Washington D. C.
- Gordon, M. C. (2000). Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos. *Revista de Economía Institucional*, 2(3), 44-79.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America* Baltimore; The Johns Hopkins University Press.
- Guías de Fiscalización Superior Municipal (2016). Disponible en: <http://orfis.gob.mx/guias2013/guia2.pdf>
- Guajardo, J. A. T. (2002). Una exploración de las implicaciones de la teoría del federalismo fiscal en México. *Ensayos Revista de Economía*, 21(1), 37-78.
- Gutiérrez, A.; Escobar, H. y Gutiérrez, E. (2000). Hacienda Pública. Un enfoque Económico, Itagüí, Lito Brasil Ltda, pp. 19-27, 63-140, 263-308, 313-348, 431-471 y 473-478.
- Guerrero, A. J. y López, O.M. (2006). *Manual del Marco Jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.
- Grande, I. y Abascal, E. (2009). *Fundamentos y Técnicas de Investigación Comercial*. Esic Editorial 10ª. España. Edición Madrid.
- Grinnell, R. M. (1997). *Social work research & evaluation: Quantitative and qualitative approaches*. (5a. Edición). Itaca: E. E. Peacock Publishers.
- Griffiths, A. *Handbook of Federal Countries, 2005*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- H. Ayuntamiento de Culiacán. (2016). Su historia. Obtenido de: <http://culiacan.gob.mx/nuestro-municipio/historia/>
- Häberle, P. (2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales. *Revista de derecho constitucional europeo*, (8), 171-188.

- Hernandez, P. A. y Frías S. (2010). Desempeño legislativo en Jalisco. Un análisis de eficiencia presupuestal. *Carta Económica Regional*. Nueva época. Año 22, Núm.106, Septiembre-Diciembre 2010.
- Hernández, S. R., Fernández, C., y Baptista, L. P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México. Quinta Edición, Editorial Mc Graw Hill.
- Hernández, J. C. A. (2008). Hacia un nuevo federalismo: el papel de los recursos hacendarios. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 61.
- Held, D., y McGrew, A. (2003). *Globalización/antiglobalización*. Madrid: Paidós.
- Hill, M. (2010). *Transparencia y Política Presupuestaria en México*. México. IV Seminario Internacional Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- Huther, J. y Shah, A. (1998), Applying a Simple Measure of good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Policy Research Paper Núm. 1894, Washington, D.C., World Bank.
- Kuhn, T. (1975). La estructura de las revoluciones científicas. México, FCE
- Kramer, L. (1994). Understanding Federalism. *Vanderbilt Law Review* 47
- Krings, G. (2009). “Die Beratungen der Föderalismuskommision”. Kluth, Winfried (ed.). *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 61-80
- Índice de Desempeño de Programas Publico Federales (2016). Disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/>
- Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL* 90.
- Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013). *Índice de competitividad estatal 2012*.
- , (2015). *Atentas Sugerencias para Autoridades Municipales Electas 2015*. Obtenido de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/Atentas_sugerencias_autoridades_municipales_electas_2015.pdf
- ,(2016). *Índice de información presupuestal estatal 2015*. Obtenido de: http://imco.org.mx/banner_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *El ingreso y el Gasto Público en México 2012*, series estadísticas sectoriales. Número 24.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2004) Guía para el buen gobierno municipal. Obtenido de: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal
- , (2009). Banco de Información Internacional sobre Federalismo, descentralización y gobiernos locales. Obtenido de: http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc_view/114-banco-de-informacion-internacional-agencias-de-cooperacion-internacional
- , (2010). Índice de reglamentación municipal. Disponible: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal
- , (2013). Guía Básica para el Fortalecimiento Municipal. Obtenido de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo_del_ayuntamiento.pdf
- , (2016a). *Índice de competitividad internacional 2015*.

- , (2016b). Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212316/Catalogo_de_Programas_Federales__2016_vf.pdf
- Inzunza, P. y Sánchez, A. (2012). *Límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (43), 136-157. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85927874006>
- Krings, G. (2009). La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 11-26.
- Lago, M. M. (2004). *Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España*. Institut de ciències polítiques i socials.
- Ley De Ingresos Y Presupuesto De Egresos Del Estado De Sinaloa Para El Ejercicio Fiscal Del Año 2017.
- Loeza, F. L. C. (2015). Análisis de las finanzas pública de 2006 A 2013 en el municipio de Valladolid, Estado de Yucatán. México.
- López, M. (2004). Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. Hacienda municipal. México: INDETEC. Disponible en: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/Finanzas%20p%20p%20municipales%20ML.pdf>
- Lozano, D.G. (2009) Presidente del Consejo Directivo 2008-2010 de la Academia Mexicana de Auditoria Integral y al Desempeño, A.C. (AMDAID). *Revista De Contaduría Pública* 9. 2009. Obtenido de: <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/disposiciones-estatales-materia-auditoria-225178309>
- Lucca, C. (2002). *Mecanismos no tradicionales de financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento en municipios*. XIV Seminario Regional de Política Fiscal. Sesión 5. Finanzas Públicas Municipales: Reformas Fiscales y los límites de la descentralización en economías.
- Maldonado, F. J. Hernández, J A; (2013). La deuda pública en México: Propuesta de un sistema de alerta temprana. *Economía Mexicana. Nueva Época*, I() 101-141. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32329694003>
- Mandujano R. N. (2010). *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 55.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, 34(102), 39-60.
- Martínez, E. B. (2004) Descentralización y federalismo: una aproximación al modelo de democracia de Arend Lijphart desde la experiencia mexicana.
- Martínez, R. H. (2009). *Génesis de una organización pública: El municipio de Tulum*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México.
- Martner, F. R., & Bonnefoy, J. C. (2008). Planificar y presupuestar en América Latina. *En: Planificar y presupuestar en América Latina-LC/L. 2859-P-2008-p. 11-23*.
- Martner, F. R., y Tromben, V. (2004). Tax reforms and fiscal stabilization in Latin American countries.

- Merino, G. (2000). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. Obtenido de: <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Méndez, Álvarez C. E. (1999). Metodología guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. 2da. Edición, Santafé de Bogotá Colombia. Ed. Mc Graw Hill interamericana.
- Méndez, M. J. (2008). Problemas Económicos de México. McGraw Hill. Sexta Edición. México. 480 pág.
- Mena, A. O. (2009). Disposiciones estatales en materia de auditorías del desempeño. *Rev. Contaduría Pública*. 9- 2009. Obtenido de: <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/disposiciones-estatales-materia-auditoria-225178309>
- Meneses, J., y Rodríguez, D. (2011). El Cuestionario y la Entrevista. Barcelona: Editorial UOC.
- Meo, A., y Navarro, A. (2009). Enseñando a hacer entrevistas en investigación cualitativa: entre el oficio, la profesión y el arte. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (17).
- Miebach, K. M. (1997). El federalismo en la República Federal de Alemania. Inter Naciones.
- Molero G. J. (2002). Gasto público y federalismo fiscal en España, 1984-988. *Colección de Estudios del Consejo Económico y Social*, (124).
- Morán, L. M. (2006). Manual para la gestión municipal del desarrollo económico local. Lima, OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos. Proyecto Pres.
- Moody's Rating Action (2016). Calificación crediticia al Municipio de Culiacán. Obtenida de: https://www.moody.com/research/Moodys-baja-las-calificaciones-del-Municipio-de-Culiacn-a-B1Baa3mx--PR_353114
- Morones, H. (2013). ¿Cómo Fortalecer los Ingresos Propios de los Municipios? Un análisis previo a la definición de acciones prioritarias a desarrollar. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2013/no120/5.pdf>
- Morones, H. (2010). Acciones Propuestas para Incrementar la Recaudación del Impuesto Predial. Obtenido de: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2010/no108/7.pdf>
- Mota, B. y Núñez, J. (2015). Análisis de la deuda pública y la distribución del ingreso en México 1994-2010: Un enfoque bajo Cointegración. *Revista de análisis Económico*. Núm. 73, vol. XXX. Primer cuatrimestre de 2015.
- Musgrave, R. A. (1959). Theory of public finance; a study in public economy.
- , (1992). Hacienda Pública teórica y aplicada. 5ta. ed. Madrid: Editorial McGraw-Hill.
- Namakforoosh, Mohammad Naghi (2005). Metodología de la Investigación. 2ª. Edición. México. Limusa.
- Nicolás, C. G., & Suárez, A. I. (2009). El federalismo fiscal y la autonomía local y regional en la ampliación de la Unión Europea. *Revista de economía mundial*, (22), 51-72.
- Nolasco, E. (2002). Hacienda pública municipal. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, (64), 153-171.
- Núñez J. A. (2010). *Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México*. México. Ed. Por el Instituto Nacional de Administración Pública. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. *Books*.
- , (1999). An Essay on Fiscal federalism”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, núm. 3.
- , (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-34.

- Oficina de Programas de Información Internacional. (2004). *Como se gobierna Estados Unidos*. Obtenida de: http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/howtheusisgoverned_sp.pdf
- Olabuénaga, J. I. R. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (Vol. 15). Universidad de Deusto.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México.
- , (2011). Estudios económicos de la OCDE: México 2011, OECD Publishing.
- , (2012). México, mejores políticas para un desarrollo incluyente.
- , (2015). Fiscal Decentralisation Database. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). Agenda Local 21. Obtenido de <http://agenda21ens.cicese.mx/capitulo28.htm>
- Otero, D. R. (2011). El Sistema Catastral como Estrategia para Incrementar la Recaudación Predial, en el Marco de un Federalismo Cooperativo Hacendario -Edición Única.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Parkin, M. (2009). Economía. *México DF: Pearson Educación*.
- Peletier, B., Dur. D., Robert. A. y Swank, O. (1999). "Voting on the Budget Deficit: Comment". *The American Economic Review*, vol. 89, No.5, December, -pp.1377-1381.
- Peñuelas, L. (2014). Poder Financiero y Federalismo en los Estados Unidos. Ediciones Jurídicas y sociales, S. A. Madrid, España.
- Peralta, L. R. I., & Moreno, A. J. G. (2014). Autonomía y centralismo fiscal en los municipios de la Zona Metropolitana de Cuernavaca 1981 y 2010. *Quivera*, 16(2014-2), 111-147.
- Pérez, G.H. (2006). *Financiamiento para el fortalecimiento municipal. Serie de Guías Técnicas núm. 14*. Instituto Hacendario del Estado de México.
- Perez, M.I. (2014). Federalismo y la cuestión territorial española: una actualización para una aplicación imprescindible. *Iter Iuris Law Review*.
- Periódico Oficial del Estado de Sinaloa (4 de mayo de 2016). Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.
- Periódico Oficial del Estado de Sinaloa (21 de junio de 2013). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.
- Pita F. S. y Pértegas, D. S. (2002). Investigación cuantitativa y cualitativa. *Cad Aten Primaria*, 9, 76-8.
- Popkewitz, T. (1988). Paradigma e ideología en investigación educativa. Las funciones sociales del intelectual. Madrid: Mondadori.
- Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016. Obtenido de: <http://apps.culiacan.gob.mx/transparencia/archivos/plan-municipal-de-desarrollo-culiacan.pdf>
- Pliego, M.H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*. Documento de Trabajo, núm. 82. .Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Presupuesto ciudadano. Presupuesto de egresos de la federación 2013. Disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
- Prud'homme Rémy (2007), "Discussant comments", In Fiscal equalization, challenges in the design of intergovernmental transfers, Martínez-Vázquez Jorge y Bob Searle, eds., Springer, United States of America.

- Quiñonez Gastélum, Jesús Octavio (2011). *La Transparencia en el Proceso Recaudatorio de los Impuestos en Sinaloa. El caso de CEAIPEs*. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales. Universidad Autónoma de Sinaloa
- Rabell, G. E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, México.
- Ramírez, C. E. (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. *Economía UNAM*, 8(22), 15-36.
- Ramos, P. J. (2012). El sistema tributario en el Estado Autonomico: Análisis a la luz del estatuto de autonomía para Andalucía de 2007 y de la reforma de la financiación autonómica de 2009. España. Primera edición. Ed. Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la presidencia de igualdad
- Rezk, E. (2005). El federalismo y la descentralización fiscal en Argentina: desafíos para los gobiernos provinciales y municipales. *Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires*.
- Rezk, E., Ganame, M. C., y Rodas, L. (2002). Financiamiento municipal y sistemas tributarios municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala. *XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Sesión, 5*.
- Reyes, P. P. (2009), & Organizacionales, D. E. E. Génesis de una organización pública: El municipio de Tulum.
- Ricardo, D., & McCulloch, J. R. (1888). *The Works of David Ricardo: With a Notice of the Life and Writings of the Author*. Murray.
- Rodríguez, P. M. (2010). *Métodos de investigación Diseño de proyectos y desarrollo de tesis en ciencias administrativas, organizacionales y sociales*. México, Primera edición. Editorial Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Rodríguez, J. M. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Revista de Investigación Silogismo*, 1(08).
- Romero, P. A. (2012). Modernización de las organizaciones públicas de clase mundial del siglo XXI: Propuesta de un modelo de desarrollo.
- Romo, M., Chauca, P. y Gómez, R. (2009). Centralización y Descentralización de las Actividades Fiscales: Reflexiones para México. *INCEPTUM*, Vol. IV, No. 7. Julio - Diciembre, 2009.
- Roth, D. A. (2014). *Resumen de políticas públicas*. Obtenido de: <http://coopcol.blogspot.mx/2014/10/resumen-politicas-publicas-por-andre.html>
- Ruiz, A., y García. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral (Guadalajara)*, 21(59), 69-86.
- Ruíz, H.A. (2008). Mecanismos de transferencias de recursos federales. Obtenido de: http://www.ofsnayarit.gob.mx/capacitacion/2008/0825-26_1m01.pdf
- Ruiz, H. M., y Reyes, E. Á. (2010). *Metodología de la investigación*. CENGAGE learning.
- Ruíz, M. M. (2011). Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México. Tesis inédita presentada para obtener el grado de Doctor en Estudios Fiscales, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Ruíz, L. D. y Cadenas, A. C. (2005) *¿Qué es una política Pública?* En IUS Revista jurídica de la Universidad Latina de América. Año 5, no. 18
- Ruiz, O. J. (2012). Metodología de la investigación cualitativa. España. Serie ciencias sociales, vol. 15. Universidad de Deusto.
- Ruiz-Porras, A., & García-Vázquez, N. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral (Guadalajara)*, 21(59), 69-86.

- Sabino, C. (2014). El proceso de investigación.
- Sánchez, G. J. (2010). La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. *Revista de Administración Pública Nueva Época* 123. Volumen XLV, No. 3 (septiembre-diciembre 2010).
- Sandoval, I. M. (2014). Análisis espacial de la reforma fiscal en México en la LVIII Legislatura: un ejercicio aplicado de preferencias radiales y simétricas. *Economía Informa*, 2014(389), 38-50.
- Santaella, J. (2001). La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025. *Gaceta de Economía*, 37-65
- Santana, L. S. (2006). El impuesto predial y el catastro en México. En Indetec, *Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México: Indetec.
- Santiago, M. A. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal mexicano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (12), pp-43.
- Santesmases, M. (2009). *Diseño y análisis de encuestas en investigación social y de mercados*, Dyane versión 4. Madrid España. Editorial Pirámide.
- Saravia, Gallardo Marcelo Andrés (2006). *Metodología de la Investigación Científica. Orientación metodológica para la elaboración de proyectos e informes de investigación*. Convocatoria publicaciones de metodología del Gobierno de Bolivia. Obtenida de: www.conacyt.gov.bo Universidad de Barcelona, España.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. clacso.
- Scott, J. (2011). Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad. *Documento de trabajo para el informe sobre desarrollo humano México*. [Links].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (20015). Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre de 2015. Disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/articulos/informe-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica>
- , (2016) Informe semanal del vocero del 28 de diciembre de 2016 al 01 de enero de 2016. Indicadores económicos de México. Disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/informe-semanal-del-vocero-del-28-de-diciembre-de-2015-al-1-de-enero-de-2016>
- Secretaria de Relaciones Exteriores (2009). *Manual de Políticas y Normas Presupuestarias para las Representaciones de México en el Exterior*.
- Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas (2015). Recursos federales en los municipios. Obtenida de: http://alianzacontralores.strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/g_10_jun.pdf
- Sempere, J., & Sobarzo, H. (1999). Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México. *Comercio exterior*, 49(5).
- Sen, A. (2001). Juicios sobre la globalización., *Fractal n° 22, julio-septiembre, 2001, año 6, volumen VI, pp. 37-50*.
- Shah, A. (1994). "The Reform of intergovernamental fiscal relations in developing and emerging market economies". Policy and Research Series No.23, The World Bank.
- , (2004). "Lessons from international practices of intergovernmental fiscal transfers", *Paper Presented at XVI Regional Seminar on Fiscal Policy CEPAL/ECLAC*, Santiago de Chile.
- Silva, R.J., Páez, P.J. y Rodríguez, T. J. (2008). Finanzas Públicas Territoriales. Obtenido de: http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/6__finanzas_publicas_territoriales.pdf

- Sobarzo Fimbres, Horacio, 2005: "Federalismo fiscal en México" en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 99, 2005, pp. 103-121, México: El Colegio Mexiquense. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/111/11109905.pdf>. Tamayo
- Soriano, R. (2008). *Como se escribe una tesis*. 1ra. Edición, España. Ed. Berenice.
- Sotelo, A. (s/f). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. Disponible en: <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>
- Suelt, C.V. (2010). *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como progreso estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*. Lisboa, ed. Juruá.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. INAP.
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: George Routledge and Sons.
- Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. 3era. Edición, Madrid, España. Ed. Morata.
- Stansel, D. (2005). Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57, 55-72.
- Steapan, A. (2001). *Arguing Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (1986). *The general theory of tax avoidance* (No. w1868). National Bureau of Economic Research
- , (2010). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Tamayo, M. (2007). *El proceso de la investigación científica*. 4ta. Edición, México. Ed. Limusa.
- Taylor S.J., Bogdan R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona España. Ed. Paidós, SAICF.
- Tello, M. C. (2015). *Serie Estudios y Perspectivas. Sobre la baja y estable carga fiscal en México*. CEPAL N° 163.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
- Tubert, F. P. (2010). Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868. *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, (22), 257-278.
- Thornton, J. (2007), "Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered." *Journal of Urban Economics*, 61(1), 64.
- Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- Valdés, M. D. L. M. (2015). *Federalismo finanzas estatales y municipales*.
- Vásquez C. J. (2015). *Propuesta de política fiscal recaudatoria para los municipios. El caso del Impuesto Predial*.
- Vega, V.D. (2009). *Auditoria al desempeño*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Vega C. S. y González, C, E. (2013). Modernización y gerencia pública, *Revista RAE: Revista de Administração de Empresas*, vol. 53, núm. 5, sep-oct 2013, pp. 512-518
- Vilas, C. M (2001). "El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". En foro internacional, no. 65, Julio-Septiembre de 2001, México, El Colegio de México, A.C.
- Weingast, R. B. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political aspects of decentralization and economic development, *World Development*, vol. 53, núm. 1, pp. 14-25.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación* (No. 296). Buenos Aires Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research. Design and methods*, sage. Londres.

Yin, R. K. (2006). *Case Study Methods*.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.

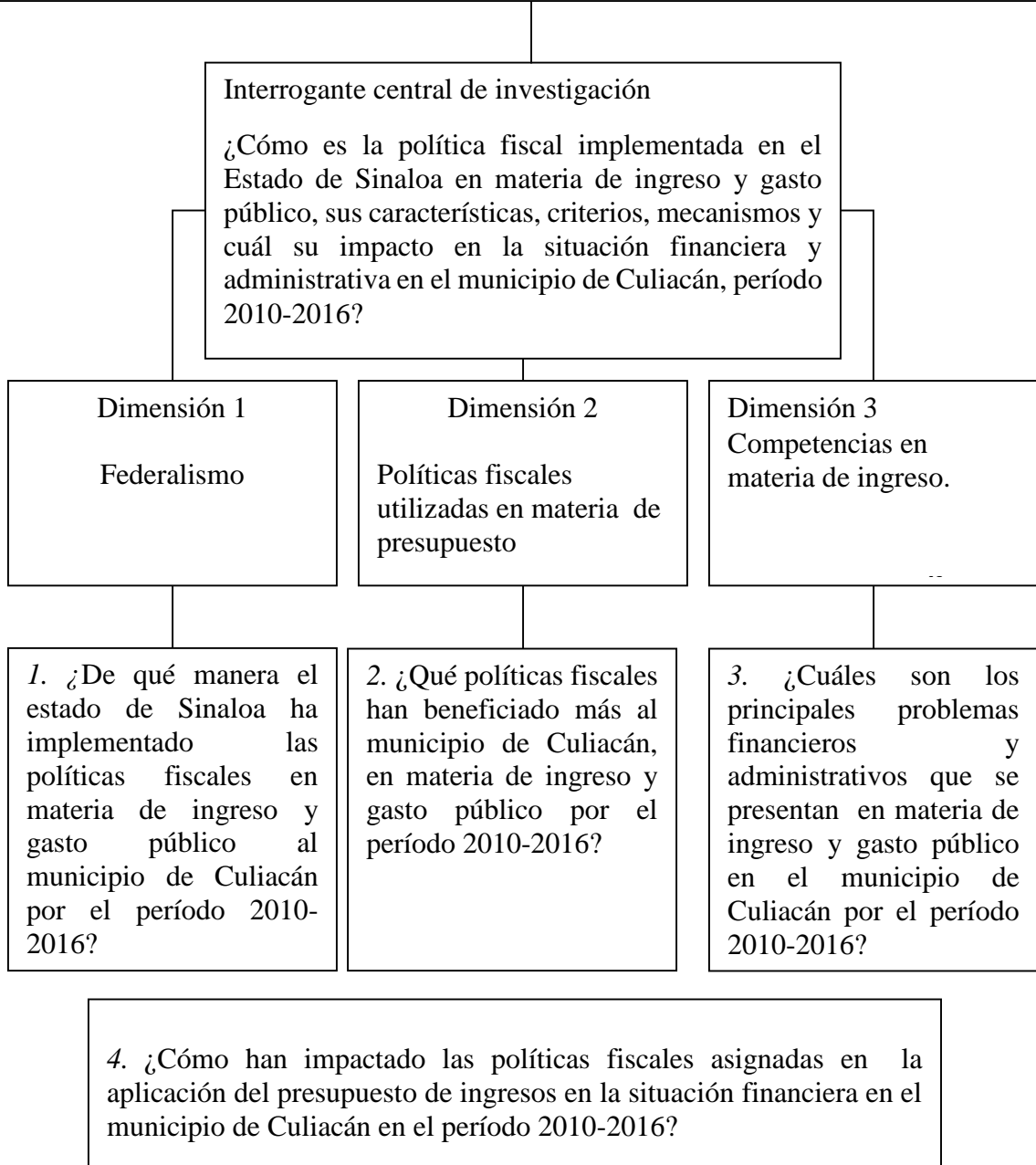
ANEXOS



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



**Anexo 1
Coherencia metodológica entre la interrogante central y las preguntas específicas,
con las dimensiones de análisis.**



Fuente: elaboración propia a partir de Cereceres (2011).



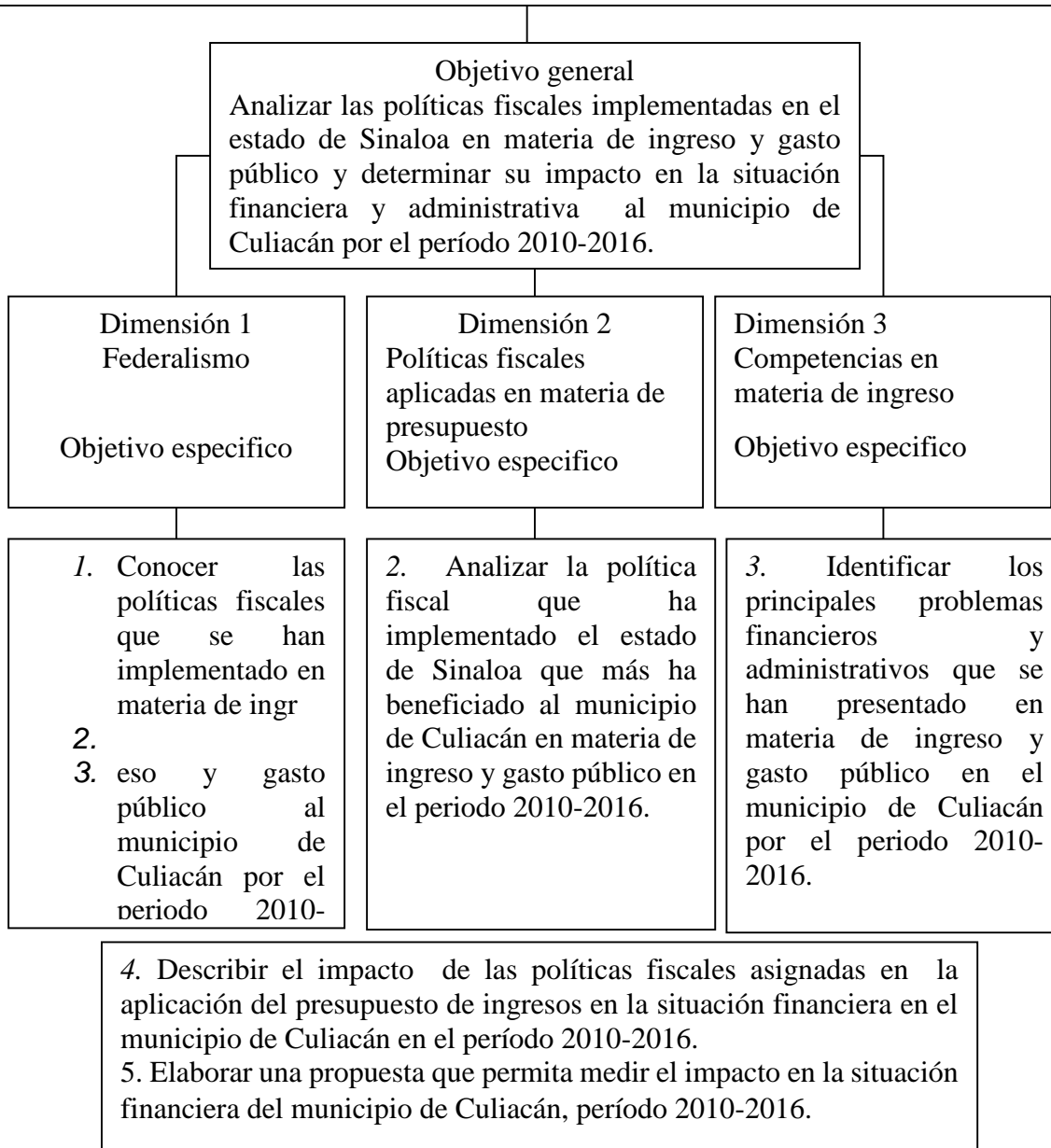
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Facultad de Contaduría
y Administración

TESIS: POLITICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

**Anexo 2
Coherencia metodológica en la elaboración del objetivo general y los objetivos específicos con las dimensiones de análisis.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Cereceres (2011).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



TESIS: POLITICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y EGRESO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

**ANEXO 3
SISTEMATIZACION DE LA INVESTIGACION**

INTERROGANTES	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	MARCO TEÓRICO
<p>CENTRAL</p> <p>¿Cómo es la política fiscal implementada en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y cuál su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán?</p>	<p>GENERAL</p> <p>Analizar las políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público y determinar su impacto en la situación financiera y administrativa al municipio de Culiacán por el período 2010-2016.</p>	<p><i>La política fiscal utilizada en materia de ingreso y gasto público en los ayuntamientos del Estado de Sinaloa restringe la obtención de recursos oportunos, lo que impacta negativamente en la situación financiera y administrativa del municipio de Culiacán en el período (2010-2016).</i></p>	<p>Teoría del federalismo fiscal: Elazar ,1990; Cabrero, 2004 Y 2007; Musgrave, 1959; Oates, 1999; Tiebout, 1956; Weingast, 2014; Santiago, 2008; Chavez, 2009; Ramirez, 2011; Cruz, 2004; Sempere y Sobarzo, 1999, Cabrero, 2004 y 2005, CPEUM,</p>
<p>PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</p> <p>1. ¿De qué manera el estado de Sinaloa ha implementado las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público al</p>	<p>ESPECÍFICO</p> <p>1. Conocer las políticas fiscales que se han implementado en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016.</p>		<p>Teoría de la Descentralización Fiscal: Cruz (2004), Diaz-Cayeros, 2006; Oates, 2008; Garcia, 2012; Rabel, 2010 y Díaz, 2002.</p>

<p>municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?</p> <p>2. ¿Qué políticas fiscales han beneficiado más al municipio de Culiacán, en materia de ingreso y gasto público por el periodo 2010-2016?</p> <p>3. ¿Cuáles son los principales problemas financieros y administrativos que se presentan en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2014?</p> <p>4. ¿Cómo han impactado las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el periodo 2010-2016?</p>	<p>2. Analizar la política fiscal que ha implementado el estado de Sinaloa que más ha beneficiado al municipio de Culiacán en materia de ingreso y gasto público en el periodo 2010-2016.</p> <p>3. Identificar los principales problemas financieros y administrativos que se han presentado en el proceso y aplicación en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016.</p> <p>4. Describir el Impacto de las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el periodo 2010-2016.</p> <p>5. Elaborar una propuesta que permita medir el impacto en la situación financiera del municipio de Culiacán, periodo 2010-2016.</p>		<p>Teoría de las Finanzas Públicas: García (2012), Guerrero y López (2006), Eckstein (2000), FMI (2001), LDPEM, CEFP (2016), Calvo y Gutiérrez (2007) Y Loeza (2015).</p> <p>Impacto: Blondal, 2005; Barnes, 2000; Hill, 2010; Curristine, Aldunate, Emery, Krause y Redonda, 2009; Martner, 2008; Scott, 2011; Athie, 2005; Merino, 2014; Loeza, 2015; Nolasco, 2002 y Corredor, 2008. LIF (2017), PEF (2017), CPEUM, CEFP.</p>
---	---	--	---



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Facultad de Contaduría
y Administración

ANEXO 4

Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso Ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016”. Mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 50 minutos y tratará sobre la política fiscal en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

Alumna: Rosa Irene Figueroa Trujillo

**GUÍA DE ENTREVISTA 1. Hacienda Pública Estatal
Director de Estudios Financieros y Deuda Pública.**

1. PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO

- 1.1. ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo (opcional), profesión, nivel de estudios y su puesto en el gobierno del Estado de Sinaloa?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿DE QUE MANERA EL ESTADO DE SINALOA HA IMPLEMENTADO LAS POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO POR EL PERÍODO 2011-2016?

- 2.1. ¿Usted considera que es necesaria una Ley de Servicio Profesional de Carrera para que se dé un adecuado proceso de descentralización fiscal en Sinaloa? Si/No, ¿Por qué?
- 2.2. ¿Qué pilar de las descentralización fiscal considera que es más débil en Sinaloa:
a) Ingreso b) Gasto c) Deuda ¿Por qué?
- 2.3. ¿De acuerdo a su experiencia, el Gobierno del Estado de Sinaloa debe considerar como opción de financiamiento los recursos internacionales para proyectos de inversión social? Si/No; ¿Por qué?

2.4. Que acciones debe realizar el Gobierno del Estado de Sinaloa para mantener una política de endeudamiento congruente con su capacidad de endeudamiento?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE PRESENTAN EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA POR EL PERÍODO 2011-2016?

3.1. ¿Qué problemas administrativos y financieros le genera al gobierno del Estado de Sinaloa cumplir con la amortización de la deuda pública?

3.2. Bajo un escenario internacional de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿Qué le conviene más al gobierno del Estado de Sinaloa: endeudarse más, mejorar la recaudación o ajustar su gasto y por qué?

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL ESTADO DE SINALOA EN EL PERÍODO 2011-2016?

4.1. ¿Qué medidas y consecuencias deberá prever el gobierno del estado de Sinaloa, para evitar endeudarse?

4.2. ¿De qué forma el endeudamiento que presenta el estado de Sinaloa ha influido en el desarrollo de la entidad?

4.3. ¿Qué impacto tiene para el Gobierno del Estado de Sinaloa, la deuda no avalada, de entidades públicas de municipios y organismos municipales?

4.4. ¿Cómo afecta en su calificación a la calidad crediticia que el Estado de Sinaloa, presente dependencia de ingresos federales mayores a la mediana del Grupo de Estados calificados?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso Ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016” mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 40 minutos y tratará sobre la política fiscal en materia de egreso, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

**GUÍA DE ENTREVISTA 2. Hacienda Pública Estatal
Subsecretario de Egresos.**

1. PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO

- 1.1 ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo (opcional), profesión, nivel de estudios y su puesto en el gobierno del Estado de Sinaloa?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿DE QUE MANERA EL ESTADO DE SINALOA HA IMPLEMENTADO LAS POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO AL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

- 2.1 ¿Cuál es la planeación operativa que realiza su departamento para elaborar tanto el pronóstico como Presupuesto de egresos del estado de Sinaloa?
- 2.2 ¿De qué forma liga lo estratégico con lo operativo para realizar una Programación y Presupuestación del egreso?
- 2.3 El diseño y gestión de políticas públicas en el siglo XXI, plantea un modelo racional, hacia la descentralización de competencias y recursos ¿Considera necesario un proceso de descentralización fiscal en México en los diferentes ámbitos gubernamentales? Si/No, ¿por qué? ¿En qué consistiría?

2.4 ¿Usted considera que es necesaria una ley de servicio profesional de carrera para que se dé un adecuado proceso de descentralización fiscal en Sinaloa? Si/No, ¿Por qué?

2.5 ¿Qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en Sinaloa:

a) Ingreso b) Gasto c) Deuda ¿Por qué?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE PRESENTAN EN MATERIA DE EGRESO EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

3.1 ¿Bajo un escenario internacional de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿Qué le conviene más al gobierno del Estado de Sinaloa: endeudarse más, mejorar la recaudación o ajustar su gasto y por qué?

3.2 ¿Ha considerado que el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, le pueden ayudar a enfrentar los problemas financieros en las etapas que lo requiera al gobierno del estado de Sinaloa? Si/No, ¿por qué?

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN EN EL PERÍODO 2010-2016?

4.1. ¿De acuerdo a su experiencia cómo ha impactado en el gobierno estatal la disminución de transferencias no condicionadas (participaciones federales)? ¿Qué estrategias ha seguido para subsanar su disminución?

4.2. Usted considera que como consecuencia de la disminución de transferencias condicionadas, el estado de Sinaloa disminuyó su gasto en obra pública y programas sociales. Si/No, ¿Por qué?

4.3. ¿Qué medidas y consecuencias deberá prever el gobierno del estado de Sinaloa, para evitar endeudarse?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016” mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 40 minutos y tratará sobre la política fiscal en materia de ingreso, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

Alumna: Rosa Irene Figueroa Trujillo

**GUÍA DE ENTREVISTA 3. Hacienda Pública Estatal
Subsecretario de Ingresos**

1. PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO

1.1 ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo (opcional), profesión, nivel de estudios y su puesto en el gobierno del Estado de Sinaloa?

1.2 ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿DE QUE MANERA EL ESTADO DE SINALOA HA IMPLEMENTADO LAS POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO AL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

2.1. ¿Cuál es la planeación operativa que realiza su departamento para elaborar tanto el pronóstico como la Ley de Ingresos del estado de Sinaloa?

2.2. Uno de los objetivos de la política fiscal a nivel internacional es el fortalecimiento de los ingresos propios en todos los niveles de gobierno ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta el Gobierno estatal para cumplir con este objetivo?

2.3. El diseño y gestión de políticas públicas en el siglo XXI, plantea un modelo racional, hacia la descentralización de competencias y recursos ¿Considera necesario un proceso de

descentralización fiscal en México en los diferentes ámbitos gubernamentales? Si/No, ¿por qué? ¿En qué consistiría?

2.4. ¿Qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en Sinaloa:

a) Ingreso b) Gasto c) Deuda ¿Por qué?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE PRESENTAN EN MATERIA DE INGRES Y GASTO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

3.1. Bajo un escenario internacional de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿Qué le conviene más al gobierno del Estado de Sinaloa: endeudarse más, mejorar la recaudación o ajustar su gasto y por qué?

3.2. Ha considerado que el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, le pueden ayudar a enfrentar los problemas financieros en las etapas que lo requiera el Estado. Si/No, ¿por qué?

3.3. ¿Qué porcentaje de ingresos por concepto de cooperación por obras públicas han recuperado durante el período 2010-2013?

3.4. ¿Está de acuerdo que, actualmente en Sinaloa, el impuesto predial rural (rústico) se cobre sobre una base gravable del valor de la producción comercializada?

3.5. ¿Qué opinión le merece que los ingresos del predial rural (rústico) ya no se destinen a obra pública sino a la prestación de servicios públicos

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN EN EL PERÍODO 2010-2016?

4.1 ¿Considera que las transferencias no condicionadas, inducen a los estados a mantener o disminuir sus ingresos propios? Si/No, ¿Por qué?

4.2 ¿Qué acciones correctivas está realizando el gobierno del Estado para incrementar sus ingresos?

4.3 ¿Considera que el gobierno del Estado y los municipios deben buscar otras alternativas de obtención de ingresos que no sea vía transferencias y por qué?



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES



Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016” mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 60 minutos y está tratara sobre la política fiscal en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

Alumna: Rosa Irene Figueroa Trujillo

GUIA DE ENTREVISTA 4. Hacienda Pública del municipio de Culiacán.
Dirección de Ingresos

1. ¿CUÁL ES EL PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO?

- 1.1. ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo, profesión, nivel de estudios y su puesto en el Ayuntamiento de Culiacán?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿QUÉ POLÍTICAS FISCALES HAN BENEFICIADO MÁS AL MUNICIPIO DE CULIACÁN, EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO POR EL PERÍODO 2010-2016?

- 2.1. ¿Cuál es la planeación operativa que realiza su departamento para elaborar tanto el pronóstico como la Ley de Ingresos del municipio de Culiacán, Sinaloa?
- 2.2. ¿De acuerdo a su experiencia, como se puede desarrollar un gobierno municipal, eficaz, profesionalizado y capaz de trabajar con otros municipios en la obtención de ingresos propios?
- 2.3. ¿Usted considera que es necesaria una Ley de Servicio Profesional de Carrera para que se dé un proceso de descentralización fiscal en el municipio de Culiacán? Si/No. ¿Por qué?

2.4. ¿Qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en el municipio de Culiacán? Los ingresos, los egresos o la deuda. ¿Por Qué?

2.5. ¿Está de acuerdo que, actualmente en Sinaloa, el impuesto predial rural (rústico) se cobre sobre una base gravable del valor de la producción comercializada?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE SE PRESENTAN EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

3.1. ¿Bajo un escenario de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿Qué le convienen más al gobierno municipal: endeudarse más, mejorar la recaudación o ajustar su gasto y por qué?

3.2. ¿La deuda pública, representa una alerta para el gobierno municipal? ¿compromete la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro? Si/No ¿por qué?

3.3. ¿Qué opinión le merece que los ingresos del predial rural (rústico) ya no se destinen a obra pública sino a la prestación de servicios públicos?

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL INGRESOS EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN EN EL PERÍODO 2010-2016?

4.1. ¿De acuerdo a su experiencia qué programas y proyectos implementados como políticas públicas (creación de empleos, combate a la pobreza, infraestructura pública, parques y jardines, ampliación de padrón programas sociales, apoyos a nuevas empresas, otros) han dejado de aplicarse por la falta de recursos financieros en el municipio de Culiacán?

4.2. ¿Qué impacto ha tenido en el presupuesto ciudadano el incremento de los ingresos ordinarios en el municipio de Culiacán?

4.3. ¿Considera que el municipio de Culiacán debe buscar otras fuentes de financiamiento? Si/No ¿Por qué?

4.4. ¿Qué acciones correctivas deberá implementar el gobierno del municipio de Culiacán, para hacer frente a los pasivos de corto plazo, pendientes de pago?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016” mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 40 minutos y está tratada sobre la política fiscal en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

Alumna: Rosa Irene Figueroa Trujillo

GUIA DE ENTREVISTA 5. Hacienda Pública del municipio de Culiacán.

Unidad de Planeación y Control Presupuestal.

1. ¿CUÁL ES EL PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO?

- 1.1. ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo, profesión, nivel de estudios y su puesto en el Ayuntamiento de Culiacán?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿QUÉ POLÍTICAS FISCALES HAN BENEFICIADO MÁS AL MUNICIPIO DE CULIACÁN, EN MATERIA DE INGRESO POR EL PERÍODO 2010-2016?

- 2.1. ¿Cuál es la planeación operativa que realiza su departamento para elaborar tanto el pronóstico como la Ley de Ingresos del municipio de Culiacán, Sinaloa?
- 2.2. ¿De qué forma liga lo estratégico con lo operativo su departamento para realizar una programación y presupuestación del ingreso en el municipio de Culiacán?
- 2.3. ¿De acuerdo a su experiencia, como se puede desarrollar un gobierno municipal, eficaz, profesionalizado y capaz de trabajar con otros municipios en la obtención de ingresos propios?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE SE PRESENTAN EN MATERIA DE INGRESO EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2010-2016?

- 3.1. Bajo un escenario de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿La deuda pública, representa una alerta para el gobierno municipal?
- 3.2. ¿Usted considera que la deuda sin fuente de pago, afecta su control presupuestal? Si/No ¿por qué?
- 3.3. ¿De qué forma afectará en la planeación presupuestal del Ayuntamiento de Culiacán, que los ingresos del predial rural (rústico) ya no se destinen a obra pública sino a la prestación de servicios públicos?
- 3.4. ¿Uno de los requerimientos que más aqueja a los servidores públicos es la falta de programas y software actualizados para el desarrollo de sus actividades, el Ayuntamiento de Culiacán está en condiciones de realizar estos cambios?

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL INGRESO EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN EN EL PERÍODO 2010-2016?

- 4.1. ¿De acuerdo a su experiencia en la programación del presupuesto, qué programas y proyectos implementados como políticas públicas (creación de empleos, combate a la pobreza, infraestructura pública, parques y jardines, ampliación de padrón programas sociales, apoyos a nuevas empresas, otros) han dejado de aplicarse por la falta de recursos financieros en el municipio de Culiacán?
- 4.2. ¿Usted considera que los programas y proyectos implementados como políticas públicas en el presupuesto han garantizado la prestación eficaz de los servicios públicos?
- 4.3. ¿De qué manera la sociedad civil podría participar organizadamente para ejercer el control de la gestión y la calidad de los servicios municipales del Ayuntamiento de Culiacán?
- 4.4. ¿Qué impacto ha tenido en el presupuesto ciudadano el incremento de los ingresos ordinarios en el municipio de Culiacán?
- 4.5. ¿Considera que el municipio de Culiacán debe buscar otras fuentes de financiamiento? Si/No ¿Por qué?
- 4.6. ¿Qué acciones correctivas deberá implementar el gobierno del municipio de Culiacán, para hacer frente a los pasivos de corto plazo, pendientes de pago?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



Presentación:

Me dirijo a usted, para solicitarle su colaboración en un proyecto de investigación de tesis doctoral titulado “Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016” mismo que actualmente estoy realizando en mi calidad de alumna del Doctorado en Estudios Fiscales cursado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, registrado dentro del Programa de Posgrados de Calidad.

Está considerado que la entrevista dure un tiempo aproximado de 40 minutos y está tratara sobre la política fiscal en materia de gasto público, sus características, criterios, mecanismos y su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán. Agradezco de antemano su valiosa aportación. Solicito autorización para grabar la entrevista.

Alumna: Rosa Irene Figueroa Trujillo

**GUIA DE ENTREVISTA 6. Hacienda Pública del municipio de Culiacán.
Dirección de egresos**

1. ¿CUÁL ES EL PERFIL PROFESIONAL DEL FUNCIONARIO?

- 1.1. ¿Cuáles son sus datos personales, nombre completo, profesión, nivel de estudios y su puesto en el Ayuntamiento de Culiacán?
- 1.2. ¿Cuáles son las principales actividades que desarrolla el departamento a su cargo y cuántos empleados laboran en él?

2. ¿QUÉ POLÍTICAS FISCALES HAN BENEFICIADO MÁS AL MUNICIPIO DE CULIACÁN, EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO POR EL PERÍODO 2014-2016?

- 2.1. ¿De qué forma liga lo estratégico con lo operativo su departamento para realizar una programación y presupuestación del egreso en el municipio de Culiacán?
- 2.2. ¿Usted considera que es necesaria una Ley de Servicio Profesional de Carrera para que se dé un proceso de descentralización fiscal en el municipio de Culiacán? Si/No ¿Por qué?
- 2.3. ¿Qué pilar de la descentralización fiscal considera que es más débil en el municipio de Culiacán? Los ingresos, los egresos, la deuda. ¿Por qué?
- 2.4. ¿Cómo ayuda el municipio de Culiacán, para que prosperen las empresas locales?

3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE SE PRESENTAN EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN POR EL PERÍODO 2014-2016?

- 3.1. ¿Qué acciones correctivas está realizando el gobierno municipal para igualar sus egresos con sus ingresos?
- 3.2. Bajo un escenario de reducción en los precios de las materias primas (petróleo), en su opinión ¿Qué le convienen más al gobierno municipal: endeudarse más, mejorar la recaudación o ajustar su gasto y por qué?
- 3.3. ¿Cuál es la problemática que genera la amortización de la deuda al municipio de Culiacán?
- 3.4. ¿La deuda pública, representa una alerta para el gobierno municipal? ¿Compromete la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro? Si/No ¿por qué?

4. ¿CÓMO HAN IMPACTADO LAS POLÍTICAS FISCALES ASIGNADAS EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA SITUACIÓN FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CULIACÁN EN EL PERÍODO 2014-2016?

- 4.1. ¿De acuerdo a su experiencia qué programas y proyectos implementados como políticas públicas (creación de empleos, combate a la pobreza, infraestructura pública, parques y jardines, ampliación de padrón programas sociales, apoyos a nuevas empresas, otros) han dejado de aplicarse por la falta de recursos financieros en el municipio de Culiacán?
- 4.2. ¿Usted considera que los programas y proyectos implementados como políticas públicas por el municipio de Culiacán han garantizado la prestación eficaz de los servicios públicos?
- 4.3. ¿Una de las herramientas que el servidor público requiere para prestar su servicio son los programas y software actualizados, de que forma la dirección a su cargo soluciona estos aspectos?
- 4.4. ¿Cómo afecta al control presupuestal del Ayuntamiento de Culiacán los pasivos sin fuente de pago que presenta?



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



ANEXO 5

**CUESTIONARIO
SERVIDOR PÚBLICO DE GOBIERNO MUNICIPAL**

No _____

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Alumna del Doctorado en Estudios Fiscales de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Objetivo: Analizar las políticas fiscales implementadas en el estado de Sinaloa en materia de ingreso-gasto público y determinar su impacto en la situación financiera y administrativa al municipio de Culiacán por el período 2010-2016. Es importante señalar, que la información proporcionada será utilizada únicamente con fines académicos, en todo momento sus datos están protegidos y para preservar su privacidad no será necesario poner el nombre.

1. ¿Cuánto tiempo tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán?

- 1 a 5 años 6 a 10 años 11 a 15 años
 16 a 20 años Más de 21 años

2. ¿Qué edad tiene?

- 25 a 30 años 31 a 35 años 36 a 40 años
 41 a 45 años 46 a 50 años Más de 50

3. ¿Cuál es su grado máximo de estudios?

- Secundaria Preparatoria Profesional
 Especialidad Maestría Más de 50
 Otro, especifique _____

4. ¿Cómo participas en la planeación operativa del departamento donde laboras?

- Detecto necesidades
 Con lluvia de ideas
 Exponiendo lo que solicitan los ciudadanos que atiendo
 Analizando la problemática que se presenta día a día
 Sugiero posibles soluciones
 No participo
 Otro, especifique _____

5. **¿Qué tipo problemas enfrenta tu departamento derivado de la falta de recursos financieros?**
- () Falta de personal
 - () Saturación del trabajo
 - () Equipo obsoleto
 - () Molestia de los ciudadanos
 - () Otros _____
6. **¿Cómo afectan en el desarrollo de tu departamento los problemas por falta de recursos?**
- () El trabajo no está a tiempo
 - () No se aplican programas de apoyo a la ciudadanía
 - () La medición del desempeño es muy baja
 - () Desconfianza y molestia de la ciudadanía
 - () Otros _____
7. **¿En el tiempo que tienes laborando en el Ayuntamiento de Culiacán, cuántas veces te ha tocado enfrentar los problemas anteriores?**
- () Más de dos veces
 - () Más de cuatro veces
 - () Nunca ha sucedido
 - () Siempre sucede
8. **¿De Acuerdo a su experiencia, enumere del 1 al 7 cómo debería aplicar los recursos financieros el Gobierno municipal?**
- () Promoviendo la inversión hacia el municipio de Culiacán
 - () Desarrollo de cadenas de valor
 - () Infraestructura
 - () Seguridad física y patrimonial
 - () Problemas ambientales
 - () Combate a la pobreza
 - () Desarrollo de talento de capital humano
9. **En su opinión, que consideras que le beneficia más al Ayuntamiento de Culiacán.**
- () Mejorar la recaudación
 - () Endeudarse más
 - () Ajustar su gasto o gastar menos
10. **¿Selecciona los aspectos que creas que le ayudarían más al municipio de Culiacán en la obtención de ingresos?**
- () Servicio profesional de carrera
 - () Ventanilla única
 - () Modernización catastral
 - () Eficiencia recaudatoria
 - () Regulación de adquisiciones y contrataciones
 - () Redimensionamiento del aparato burocrático
 - () Otro, especifique _____

11. ¿De acuerdo a tu experiencia qué le sugieres al Gobierno del Ayuntamiento de Culiacán para que obtenga más recursos económicos?

12. Algo más que quiera agregar sobre las políticas fiscales implementadas en materia de Ingreso o público en el Ayuntamiento de Culiacán.

Gracias, por su colaboración.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES



ANEXO 6

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Coherencia metodológica del cuestionario con interrogantes de investigación

Preguntas específicas	Variable del cuestionario
Información general del funcionario	1, 2 y 3
5. <i>De qué manera el estado de Sinaloa ha implementado las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público al municipio de Culiacán por el periodo 2010-2016?</i>	4 y 8
6. <i>¿Qué políticas fiscales han beneficiado más al municipio de Culiacán, en materia de ingreso y gasto público por el período 2010-2016?</i>	4, 9 , 10 y 11
7. <i>¿Cuáles son los principales problemas financieros y administrativos que se presentan en materia de ingreso y gasto público en el municipio de Culiacán por el periodo 2010-2013?</i>	5 y 6
8. <i>Cómo han impactado las políticas fiscales asignadas en la aplicación del presupuesto de ingresos en la situación financiera en el municipio de Culiacán en el período 2010-2016?</i>	6 y 7

Fuente: Elaboración propia.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES



TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

ANEXO: 7

AT'N AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN
CP. Edgar Kelly García.
Tesorero Municipal
P r e s e n t e.

Por este conducto y de la manera más atenta solicito ante usted el acceso a las instalaciones del **“Ayuntamiento de Culiacán”** para llevar a cabo una visita de estudio de carácter académica, con la finalidad de obtener información necesaria é indispensable para incluirla en la tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios fiscales. Dicho estudio de caso fue seleccionado, ya que el título de la tesis se denomina **“Políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público en el estado de Sinaloa. Caso Ayuntamiento de Culiacán, período 2010-2016.**

Sin más por el momento y en espera de vernos favorecidos quedamos de usted como siempre.

Culiacán, Sin a 08 de Julio del 2016.

A T E N T A M E N T E

Rosa Irene Figueroa Trujillo

Alumna del Doctorado en Estudios Fiscales



Publicado el: 1/10/2017 6:37:39 PM en [Sinaloa](#)

[Compartir](#) [Twitter](#)

Califican finanzas de Culiacán como negativas

La administración de Sergio Torres Félix podría caer en cartera vencida por falta de liquidez, debido a los montos adeudados a corto plazo, según Fitch Raiting



El presidente municipal Jesús Valdés reconoció que las dificultades financieras del ayuntamiento son de tal magnitud que enfrentan problemas para el pago de la nómina, e incluso advirtió la posibilidad de que no se les pague la primera quincena al personal de confianza, y también comentó que hay proveedores de gasolina que no quieren surtir por la falta de pagos.



zy.bidtheatre.com...





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



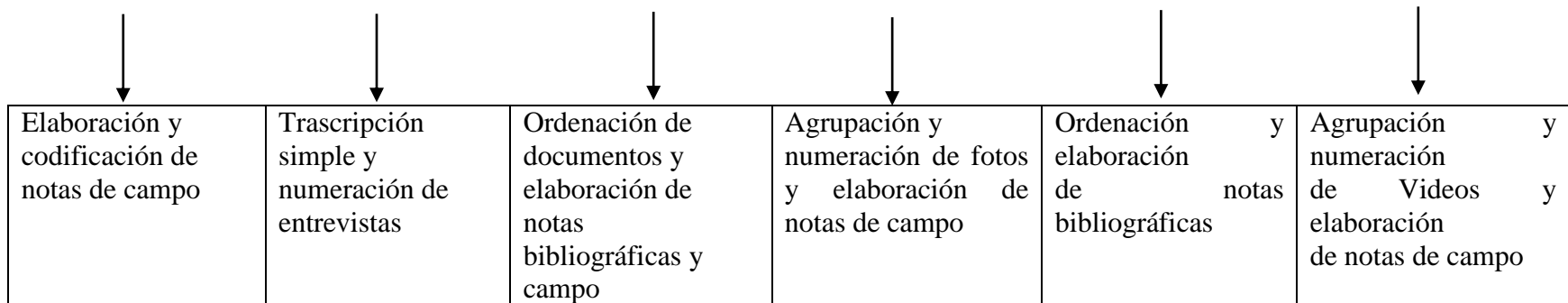
ANEXO 8

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Esquemas para recopilación de información de la investigación

Observación	Entrevista grabada	Acopio Documental	Acopio Fotográfico	Acopio Bibliográfico	Acopio de Video

Tratamiento de datos



Fuente: Rodríguez Peñuelas (2010).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



ANEXO 9

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Esquemas para procesamiento de datos de la entrevista

Entrevistado	Preguntas a respuesta 1	Preguntas a respuesta 2	Preguntas a respuesta 3	Preguntas a respuesta 4 y 5	Observaciones
	Identificación de categorías	Identificación de categorías	Identificación de categorías	Identificación de categorías	
	Síntesis de Respuestas	Síntesis de respuestas	Síntesis de respuestas	Síntesis de respuestas	

Fuente: Rodríguez (2010).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



ANEXO 10

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Esquemas para procesamiento de datos de la investigación

Actividad	Respuestas a pregunta 1	Respuestas a pregunta 2	Respuestas a pregunta 3	Respuestas a pregunta 4 y 5	Observaciones
	Identificación de categorías	Identificación de categorías	Identificación de categorías	Identificación de categorías	
	Síntesis de respuestas de entrevistas	Síntesis de respuestas de entrevistas	Síntesis de respuestas de entrevistas	Síntesis de respuestas de entrevistas	Síntesis de respuestas de entrevistas
	Síntesis de notas agrupada	Síntesis de notas agrupada	Síntesis de notas agrupada	Síntesis de notas agrupada	Síntesis de notas agrupada
	Diseño y estructura de presentación de resultados	Diseño y estructura de presentación de resultados	Diseño y estructura de presentación de resultados	Diseño y estructura de presentación de resultados	Diseño y estructura de presentación de resultados
	Síntesis de notas agrupadas	Síntesis de notas agrupadas	Síntesis de notas agrupadas	Síntesis de notas agrupadas	Síntesis de notas agrupadas
	Presentación de resultados	Presentación de resultados	Presentación de resultados	Presentación de resultados	Presentación de resultados

Fuente: Rodríguez Peñuelas (2010).



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**

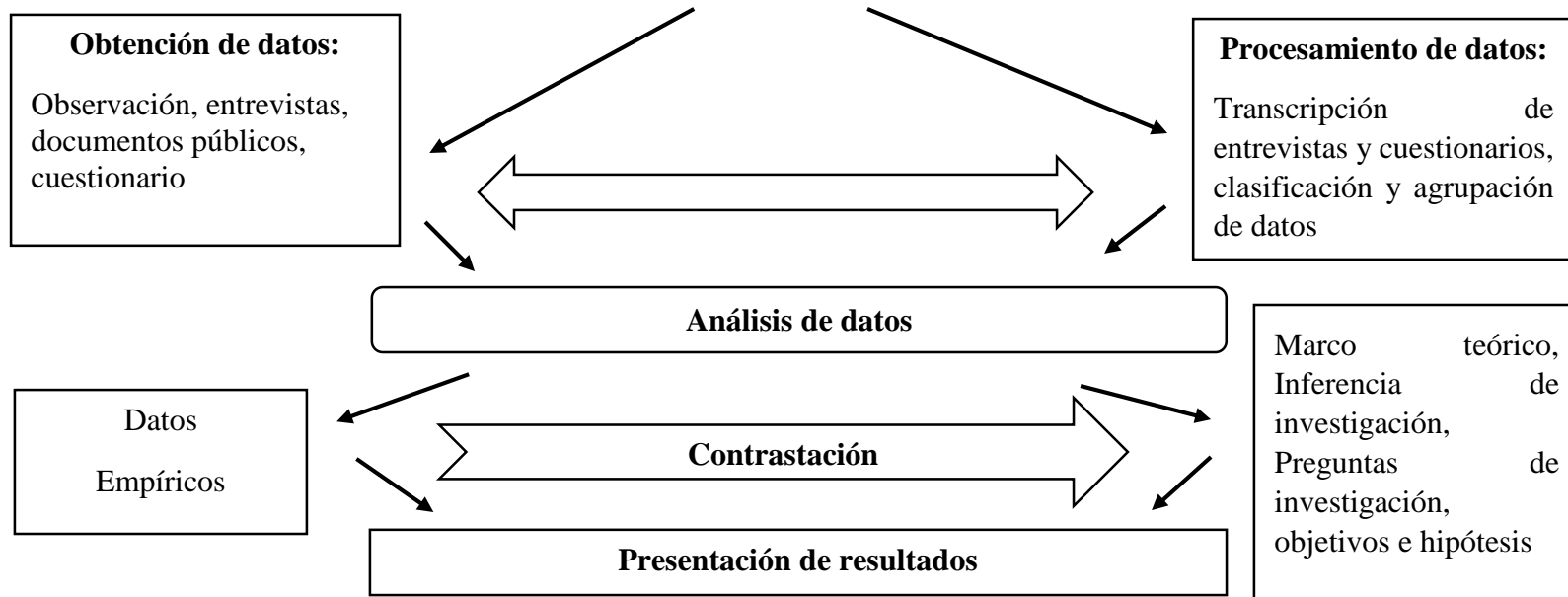


ANEXO 11

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Contrastación de datos empíricos y marco teórico de la investigación

¿Cómo es la política fiscal implementada en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y cuál su impacto en la situación financiera y administrativa en el municipio de Culiacán, período 2010-2016?





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACION
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



ANEXO 12

TESIS: POLÍTICAS FISCALES EN MATERIA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. CASO AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, PERÍODO 2010-2016.

Marco teórico, su construcción

¿Cómo es la política fiscal implementada en el Estado de Sinaloa en materia de ingreso y gasto público, sus características, criterios, mecanismos y cuál su impacto en la situación financie

El municipio sinaloense y su entorno global

Estudio de las políticas fiscales en materia de ingreso y gasto público del municipio de Sinaloa

Revisión bibliográfica

Fuente: elaboración propia