

Introducción

Uno de los mayores desafíos que afrontará el Gobierno del Estado durante este periodo sexenal, es el de lograr que su actividad financiera y presupuestaria se traduzca eficazmente en los programas y acciones propuestos por sus dependencias y organismos.

El orden financiero es hoy la base de realismo en la que las autoridades estatales y municipales debemos fundar el alcance de los programas y la expresión genuina de las palabras.

El planteamiento de los cuatro ejes estratégicos del desarrollo del estado constituye sin duda un enorme reto para las finanzas públicas, por lo que para la realización de sus objetivos, estrategias y acciones se requerirá de una gran coordinación interinstitucional, de reformas legales y administrativas estructurales, así como de grandes esfuerzos en las políticas de ingreso y de gasto públicos.

La estrategia hacendaria no debe responder a objetivos parciales y temporales de una política financiera; es indispensable que se analice en la compleja y dinámica interrelación de las políticas de ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos de los tres ámbitos de gobierno, con una visión integral, y en el contexto de las políticas económicas del estado y del país en su conjunto.

Ante una demanda social de bienes y servicios exponencialmente creciente y recursos limitados, el proceso de programación-presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, ocupará un lugar central en las políticas de ingreso y gasto, a fin de que mediante una administración financiera eficaz, los programas y acciones de gobierno se realicen con un costo-beneficio que permita generar ahorros que se destinen a otros rubros prioritarios del quehacer público.

La estrechez del margen financiero obliga también a revalorar las estructuras de organización existentes y a reducir el gasto corriente para liberar recursos que puedan destinarse a inversiones productivas, a fin de responder a las expectativas sociales que han generado los cuatro ejes estratégicos para el desarrollo social y económico del estado.

No obstante, el entorno favorable para transitar con finanzas sanas, hoy más que nunca el equilibrio entre el ingreso y el gasto obedece sólo a razones formales de apego a la norma legal, pero en modo alguno es reflejo de recursos suficientes para responder a las crecientes demandas sociales. Por ello pues, la singular importancia que revisten los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y ejercicio del gasto público con un enfoque de resultados y de cara a la sociedad.

Por otro lado, las políticas de ingresos deberán implicar el fortalecimiento del sistema tributario estatal, mediante la búsqueda tanto de potestades tributarias en el contexto de la Coordinación Nacional Hacendaria y la eficiencia recaudatoria, como de alternativas de ingresos financieros no fiscales, fundamentalmente mediante el diseño de proyectos de inversión productiva.

Mención especial merece también la adecuación y actualización de los sistemas financiero y contable, tanto del estado como de los municipios, a fin de ser homologados a los sistemas del Gobierno Federal en cumplimiento a los acuerdos derivados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, así como a las obligaciones de transparentar y permitir el acceso de la sociedad a la información pública financiera.

Diagnóstico

La situación actual de las finanzas del estado está caracterizada por un bajo nivel de ingresos tributarios, pues no obstante ubicarse Chihuahua entre los primeros lugares con mayor ingreso fiscal derivado de fuentes propias, con alrededor de un 20 por ciento del total de sus ingresos, la realidad es que se mantiene una situación presupuestal de equilibrio con crecientes limitaciones a las posibilidades de gasto público.

Las probabilidades de mejorar y optimizar el ingreso fiscal están relacionadas principalmente con el incremento de las participaciones federales; la transferencia federal de nuevas potestades tributarias, el resarcimiento en el gasto educativo estatal por parte del Gobierno Federal, el ahorro público que generen las restricciones al gasto corriente, el pago voluntario y oportuno de los impuestos por parte de los contribuyentes y una política de recaudación que coadyuve a superar los rezagos fiscales existentes.

La pérdida de autonomía financiera del estado, al igual que del resto de las entidades federativas, está vinculada al hecho de que, a consecuencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados renunciaron prácticamente a todas sus potestades tributarias a cambio de recibir una participación en los ingresos fiscales federales. Básicamente a ello se debe que el Gobierno Federal disponga de alrededor del 97 por ciento de las fuentes tributarias nacionales.

Asimismo, el condicionamiento legal para el acceso y destino de los recursos derivados de los fondos de aportaciones federales, como son los asignados a educación básica y normal; servicios de salud; educación tecnológica; seguridad pública o para el fortalecimiento de los municipios, y demás que establece la Ley de Coordinación Fiscal, limitan una planeación del desarrollo estatal acorde a las necesidades y prioridades estratégicas del estado.

En referencia particular a la llamada descentralización de la educación básica ocurrida en el año 1992, se destaca el hecho de que el estado, como el resto de las entidades federativas, se limita básicamente a efectuar el pago de los servicios de educación que son responsabilidad del Gobierno Federal. Además, Chihuahua se ha visto precisado a destinar recursos para la prestación de dichos servicios de educación, situación que ha propiciado el agravamiento de la problemática financiera que esta entidad federativa afronta en materia de gasto educativo estatal, lo cual hace con recursos fiscales propios.

En la actualidad, el estado destina prácticamente todas sus participaciones federales a la atención del sistema estatal de educación, en tanto que otras entidades federativas no tienen carga presupuestal alguna y, dado que esta situación tiende a agravarse, deberá realizarse una gestión eficaz ante el Gobierno Federal para que reconozca esta desigualdad financiera entre los estados y prevea un mecanismo de resarcimiento, a fin de aliviar la presión que ejerce sobre el presupuesto público la atención que demanda este rubro del gasto social.

Por lo que respecta al endeudamiento público directo del estado, cabe señalar que los empréstitos vigentes al 31 de diciembre del 2004 ascendieron a 350 millones de UDI's, equivalentes a 1,239 millones de pesos, que en su momento fueron contratados bajo dicho esquema debido a las condiciones existentes en el mercado y que ahora deberán convertirse a pesos a fin de mejorar el perfil de la deuda, explorando las posibilidades que actualmente ofrecen los mercados financieros. Este cambio permitirá reducir el costo de la deuda y derivar recursos que reforzarán los programas y acciones estratégicos del Gobierno.

En otro orden de cosas, se destaca de manera particular el hecho de que el sistema de recaudación actual, creado en 1994, así como las herramientas en que se desarrolló, están próximas a la obsolescencia y carecen de soporte, además de dificultar la interacción con las nuevas tecnologías de acceso vía internet y Kioscos, situación que también limita las posibilidades de incrementar el ingreso recaudatorio.

Es de observarse también que el marco legal, el modelo y criterios de organización, así como los sistemas de información respecto de las unidades responsables de la administración del gasto público, están dirigidos principalmente a controlar el apego al presupuesto autorizado por el Congreso del Estado y a la normatividad aplicable, así como a exigir la documentación comprobatoria de los bienes, servicios e insumos que adquieren las distintas dependencias, favoreciendo sólo el control de lo que se adquiere y no de lo que se hace, todo lo cual restringe las posibilidades de controlar y evaluar el ejercicio del gasto público con un enfoque que refuerce la responsabilidad, la medición del desempeño y la obtención de resultados mediante la adopción de indicadores estratégicos.

Objetivos

- Preservar el equilibrio de las finanzas públicas, limitando el endeudamiento a la realización de proyectos productivos.
- Potenciar las posibilidades del sistema tributario estatal, así como la recaudación de las contribuciones federales generadas en el estado, en tanto que el crecimiento de la recaudación federal produce un aumento en las participaciones que al mismo le corresponden.
- Lograr la consolidación de una cultura social de cumplimiento voluntario, cabal y oportuno de las obligaciones fiscales, apoyada en una auténtica rendición de cuentas, así como en la administración responsable, efectiva y transparente de los recursos públicos.
- Mejorar la recaudación de los ingresos propios, a partir de la revisión y actualización de los sistemas e instrumentos de captación.
- Establecer criterios de racionalidad y de eficiencia en la elaboración del presupuesto y en el ejercicio del gasto público, así como promover la adecuación de las estructuras de organización y de sistemas, a fin de posibilitar el control y la evaluación del uso y destino de los recursos con enfoque de medición del desempeño y obtención de resultados de impacto social, adoptando parámetros e indicadores estratégicos.
- Adecuar y actualizar el sistema integrado de administración financiera, para dar cumplimiento a las responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como para homologar dichos sistemas a los del Gobierno Federal y facilitar la elaboración de estadísticas comparables de la gestión financiera y el acceso mismo a los fondos federales, en cumplimiento a los acuerdos emanados de la Convención Nacional Hacendaria, y promover la realización de estas mismas acciones en la esfera municipal.
- Impulsar la asociación y la cooperación intermunicipal en materia hacendaria, como vehículo para la vinculación de sus programas, acciones y recursos con los del estado, principalmente respecto de proyectos estratégicos de inversión, así como para mejorar la recaudación de los dos ámbitos de gobierno.
- Promover una efectiva coordinación hacendaria entre el estado y sus municipios, a fin de que la distribución de las participaciones que a éstos corresponden, tanto federales como estatales, se realice de manera justa y equitativa, de forma que se signifique en el impulso al desarrollo de sus comunidades, bajo principios de una relación intergubernamental cooperativa, solidaria, subsidiaria e interdependiente.
- Propiciar la instalación de la Comisión Estatal de Gasto-Financiamiento, a fin de imponerle la calidad y efectividad que requieren la programación y presupuestación estatal, acorde con las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.

Estrategias

- Se mantendrá la disciplina fiscal y administrativa necesaria para el logro de los objetivos en la materia, preservando el equilibrio de las finanzas públicas.
- Se promoverán comités interinstitucionales en materia de planeación, programación, presupuestación y gasto público.

- Se potenciarán las posibilidades de las contribuciones estatales, así como las federales generadas en el estado, en tanto que a mayor recaudación en fuentes fiscales federales corresponderá una mayor participación a los estados.
- Se llevará a cabo una política de ingresos más creativa y justa, privilegiando el impulso de una cultura social de cumplimiento voluntario y cabal de las obligaciones fiscales, sustentada en el ejercicio eficaz y eficiente del gasto público, mediante la corresponsabilidad pública, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Se promoverá ante los foros que ofrecen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores, la reasignación de nuevas potestades tributarias para los estados.
- Se promoverán ante las instancias federales competentes las acciones que se requieran para obtener una distribución equitativa de los recursos federales, particularmente en materia de gasto educativo.
- Se realizarán las acciones necesarias para acceder a los recursos derivados de programas de financiamiento al desarrollo que promueven organismos internacionales, así como de programas específicos del Gobierno Federal.
- Se propondrán los cambios legales y administrativos necesarios para establecer la coordinación hacendaria entre el estado y los municipios y se impulsará la cooperación y la colaboración administrativa intermunicipal en la materia.
- Se pondrán en marcha mecanismos que ayuden a la detección e incorporación de contribuyentes omisos y de aquellos que se encuentren operando en la economía informal, en aras de la equidad fiscal y el fortalecimiento de las finanzas estatales.
- Se reorientará la normatividad relacionada con estímulos fiscales para el establecimiento de empresas, buscando la optimización en el uso de los recursos.
- Se adecuarán las estructuras de organización y los sistemas a fin de posibilitar procesos de mejora continua, así como el control y la evaluación del gasto público con enfoque a la medición del desempeño y la obtención de resultados.
- Se actualizará el sistema integrado de administración financiera para dar cumplimiento a las responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como para homologar dichos sistemas a los del Gobierno Federal y facilitar la elaboración de estadísticas comparables de la gestión financiera y el acceso mismo a los fondos federales, en cumplimiento de los acuerdos emanados de la Convención Nacional Hacendaria y se impulsarán acciones para que los municipios avancen en este proceso.

Líneas de Acción

- ⇒ Instalar la Comisión Estatal de Gasto-Financiamiento, a fin de imprimirle mayor calidad y eficacia a la planeación, programación y presupuestación de las dependencias del Ejecutivo.
- ⇒ Rediseñar las estructuras de organización, los sistemas y promover los cambios que se requieran para mejorar la obtención y el ejercicio óptimo de los recursos públicos, facilitando la introducción de indicadores estratégicos de medición del desempeño y la obtención de resultados en su ejercicio, control y evaluación, así como la gestión de los recursos derivados de los distintos fondos de aportaciones federales.
- ⇒ Elaborar las iniciativas que se requieran para establecer la homologación de los sistemas presupuestario y contable del estado con los del Gobierno Federal, así como impulsar a los municipios para que hagan lo propio.
- ⇒ Llevar a cabo la gestión ante el Gobierno Federal, para lograr el resarcimiento de los recursos que el estado destina al gasto en educación en circunstancias de inequidad frente a otros estados.

- ⇒ Aplicar medidas de austeridad orientadas a la reducción del gasto corriente y el destino de mayores recursos a los programas de inversión.
- ⇒ Diseñar y ampliar programas permanentes de comunicación con los contribuyentes, encaminados a impulsar una cultura de contribución fiscal y a prestarles la orientación necesaria para el pago de contribuciones, previniéndoles de los riesgos que ocasiona su incumplimiento.
- ⇒ Simplificar e impulsar la mejora continua de los procesos de atención al contribuyente.
- ⇒ Promover la capacitación y actualización permanente de los recaudadores y de su personal, así como evaluar sus resultados.
- ⇒ Actualizar el padrón de contribuyentes y la realización de programas permanentes de abatimiento del rezago fiscal.
- ⇒ Realizar campañas permanentes de toma de conciencia en el uso de las carreteras de cuota, principalmente entre las empresas dedicadas al transporte de carga y de pasajeros.
- ⇒ Apoyar en la atracción de capital nacional y extranjero, mediante una política diferenciada de incentivos fiscales que privilegien su asentamiento en polos alternos de desarrollo.
- ⇒ Impulsar el saneamiento de las finanzas de los organismos descentralizados, mediante acciones orientadas a la autosuficiencia operativa y presupuestal, así como a la reestructuración de sus pasivos.
- ⇒ Elaborar y presentar iniciativas legales relacionadas con las fuentes de contribuciones federales cedidas a los estados.
- ⇒ Promover la identificación y puesta en marcha de proyectos de inversión autofinanciables.
- ⇒ Impulsar la instrumentación de los acuerdos derivados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, orientados al fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales.
- ⇒ Elaborar la propuesta formal de la Iniciativa de Ley de Coordinación Hacendaria entre el estado y los municipios, mediante la realización de un amplio consenso con los municipios y demás actores políticos interesados.
- ⇒ Orientar los programas de inversión municipales, para que sean congruentes con los objetivos del estado.
- ⇒ Celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal estatal con los municipios.