

## “Gasto federalizado. Experiencias internacionales”

México, D.F., 28 de marzo de 2014

El jueves 27 de marzo del actual, se llevó a cabo el Foro: *Gasto federalizado. Experiencias internacionales*, a partir de las 10:00 horas, en el auditorio “Aurora Jiménez de Palacios”, situado en el edificio E del Palacio Legislativo de San Lázaro.

El evento fue organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El Foro comenzó con palabras de bienvenida del Lic. Raúl Mejía González, Director General del CEFP, seguidas del mensaje inaugural por la Dip. Magdalena Núñez Monreal, Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

En el Foro, se impartieron dos conferencias magistrales: una por parte del Dr. Roberto Villareal Gonda, exjefe de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de la ONU; y, la otra por el Lic. Javier Pérez Torres, Director General del INDETEC.

El Foro constó de dos paneles: el Panel 1. *Experiencias en los procesos de descentralización del gasto*; y el Panel 2. *Ejercicio del gasto federalizado, transparencia y rendición de cuentas*.

En el Panel 1, fueron ponentes: el Dr. David Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la CEPAL; el Dr. Horacio Sobarzo Fimbres, del Colegio de México; y el Dr. Edgar Nolasco Estudillo, Exdirector del CEFP. La moderadora fue la Dip. Cecilia González Gómez, Presidenta del Comité del CEFP.

En el Panel 2, fueron ponentes: el Dr. Guillermo M. Cejudo, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); el Lic. Jaime Álvarez Hernández, Director General de Investigación y Evaluación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); y el Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara, por la UNAM. Fungió como moderador el Lic. Raúl Mejía González, Director General del CEFP.

Las ponencias abordaron diversos aspectos del gasto federalizado, como por ejemplo: su integración, monto; concepto; etiquetación, centralización y descentralización; transparencia, control, monitoreo, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas; asignación, calidad y ejercicio; retos; y avances.

En el foro, se destacó que:

- El gasto federalizado es el conjunto de recursos públicos que se transfieren a entidades federativas, por concepto de participaciones,<sup>1</sup> por vía del Ramo 28, así como de aportaciones federales, a través del Ramo 33;
- El gasto federalizado es el principal instrumento para el desarrollo de entidades federativas y municipios. Hay municipios para los que ese gasto representa el 90% de sus ingresos;<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En relación con las participaciones federales, es de comentar que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Esto de conformidad con el artículo 115 constitucional. Igualmente, es de señalar que la Ley de Coordinación Fiscal coordina el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos.

<sup>2</sup> Otro mecanismo de transferencia es el Ramo 23, provisiones salariales y económicas.

- El monto del gasto federalizado es casi un tercio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Ello considerando que el PEF para el ejercicio fiscal 2014 ascendió a \$4'467,225'800,000, cantidad de la que casi un billón y medio de pesos es de participaciones y aportaciones federales;<sup>3</sup>
- El Sistema de coordinación fiscal nace en los 70s, pero se incorpora a la ley en los 80s;<sup>4</sup>
- En la década de los 80s había un gran centralismo. En los 90s, se inició la descentralización del gasto, comenzando por salud y educación. Esa descentralización, se consolidó en 1998 con la creación del Ramo 33;
- La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) norma la participación de la recaudación federal participable,<sup>5</sup> así como las aportaciones que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios.
- Las aportaciones federales están condicionadas en su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF, en ocho Fondos;<sup>6</sup>
- Las participaciones son ingresos compartidos, donde la Federación, los estados y municipios contribuyen en una gran bolsa. De ahí se realiza la distribución;
- Las participaciones son fiscalizables por las entidades de fiscalización superior locales, no por la ASF;<sup>7</sup>
- Las aportaciones federales son revisables por la ASF y por las entidades de fiscalización superior locales;<sup>8</sup>
- Después de más de 20 años de descentralización del gasto, hay quien plantea cambiarlo hacia la centralización. Pero la tendencia no es clara;<sup>9</sup>
- En 2013, a nivel internacional, 193 países coincidieron en que la erradicación de la pobreza es el objetivo del desarrollo sostenible, del cual existen tres grandes corrientes a nivel mundial: mercados, planeación y sistema de gobernanza;

<sup>3</sup> De ese 33%, el 40% corresponde a participaciones, y el 60% a aportaciones federales. El 66% restante del PEF se asigna, mayoritariamente, al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación y los organismos constitucionales autónomos también están incluidos en ese porcentaje.

<sup>4</sup> En los 90s hubo estados que ponían impuestos, aunque había convenio de no hacerlo. Para evitar esa práctica, se dispuso que la recaudación de esos impuestos se deduciría de las participaciones federales.

<sup>5</sup> Las participaciones se originaron por un convenio de coordinación fiscal que firmaron los gobiernos locales con el gobierno federal para evitar la doble tributación.

<sup>6</sup> Originalmente (1998) eran 4 fondos. Hoy son ocho: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el Fondo de Aportaciones Múltiples; el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V, *De los Fondos de Aportaciones Federales*, de la LCF. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de la LCF.

<sup>7</sup> En términos del artículo 79 constitucional, la ASF fiscaliza directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

<sup>8</sup> Ello con independencia del control interno, al que están sometidas tanto las participaciones como las aportaciones.

<sup>9</sup> En el foro, se explicó que hay experiencias internacionales de países centralizados a los que les va bien, y descentralizados a los que también les va bien. No hay una forma única recomendable. Depende de cuestiones históricas, políticas y de diseño técnico.

- La descentralización del gasto puede verse como un medio y como una función del desarrollo sostenible por parte del Estado. El gasto federalizado es un medio para el desarrollo sostenible del Estado;
- En un gobierno federal, la Federación tiene facultades superiores que le permiten, por ejemplo, mejorar la macroeconomía, en tanto que los gobiernos locales saben detectar necesidades y prioridades de la población, así como definir los proyectos y programas para propiciar el desarrollo social, y llevar a cabo negociaciones con los ciudadanos y sus organizaciones;
- Una pregunta que se formula es ¿la descentralización del gasto ha contribuido o no al crecimiento y bienestar de los ciudadanos? Otro cuestionamiento es: ¿qué es preferible, la planificación o la desregulación; la política fiscal pasiva o la proactiva; el unitarismo o el federalismo?;
- Hay varias formas de control, a saber: la democrática (ejercida por los ciudadanos con el voto) la jerárquica (del jefe a los subordinados); la de auditores o contralores internos; la externa, de las entidades de fiscalización superior, y la de contralorías sociales;
- En la rendición de cuentas, se distingue aquella en la que los servidores públicos que prestan directamente los bienes y servicios dan cuentas a la ciudadanía. Aquí, las sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas son ampliamente consideradas, salvo que existan impedimentos graves;
- La mayor carga fiscal es equivalente a mayor desarrollo, porque al haber mayores ingresos más se beneficia a los gobiernos subnacionales;
- No es cierto que mayor inversión genere mayor crecimiento económico;<sup>10</sup>
- Con las reformas de 2013, en nuestro país, se regresaron a la federación facultades en materia de salud y educación que dejaron de ser descentralizadas, para centralizarse; y
- Hay avances en nuestro país con las últimas modificaciones ocurridas en materia de contabilidad gubernamental, transparencia, rendición de cuentas (por ejemplo, estableciendo indicadores de resultados del ejercicio del gasto público de la Federación, estados y municipios, así como del Distrito Federal) y la autonomía constitucional del CONEVAL (que evaluará todo el gasto de la política social). Esos adelantos, se complementarán con las reformas que están en proceso en materia de anticorrupción y de responsabilidad financiera (endeudamiento) de estados y municipios.

En el foro, se plantearon varios **problemas**, en relación con nuestro país, por ejemplo:

- ✓ La gran dependencia de los gobiernos locales respecto de los recursos federales, lo cual no les permite estrategias de desarrollo;<sup>11</sup>
- ✓ El que se haya descentralizado el gasto, pero muy poco se dotó a las entidades federativas de facultades de cobro de impuestos;<sup>12</sup>
- ✓ El bajo potencial de recaudación de estados y municipios;<sup>13</sup>

<sup>10</sup> En el foro, se dijo que en 2010 la carga fiscal fue del 18.8% del Producto Interno Bruto.

<sup>11</sup> Ello considerando que hay estados y municipios en los esos recursos representan el 80 o el 90% de sus ingresos. Por ejemplo, Oaxaca depende en un 95% de los recursos federales.

<sup>12</sup> Así, estados y municipios tienen capacidades tributarias bajas.

- ✓ La circunstancia de que la dinámica de federalización del gasto haya ocasionado debilidad de los ingresos de estados y municipios; neutralización del potencial económico local; y escasa respuesta de los gobiernos estatales y municipales a las exigencias de la población;<sup>14</sup>
- ✓ La falta de recursos para atender funciones básicas, que han llevado a estados y municipios al endeudamiento, que asciende a 530 mil millones de pesos;
- ✓ El que desde el centro, el Poder Legislativo Federal decide el gasto para estados y municipios;
- ✓ El que un obstáculo para el desarrollo de estados y municipios, sea la dificultad de sus gobiernos para ingresar al programa Paripaso. Ello ante la falta de solvencia por la reducción en las participaciones federales;<sup>15</sup>
- ✓ La ineficiencia de las entidades federativas para usar los recursos públicos;
- ✓ La falta de claridad de criterios para la asignación de los montos del gasto federalizado;
- ✓ Los retrasos en la ministración del gasto federalizado;
- ✓ La existencia de espacios de discrecionalidad; poca vigilancia; ausencia de reglas sobre conflictos de interés, y simulación de rendición de cuentas (informes que nadie lee y que tiene una carga administrativa), en el ejercicio del gasto federalizado,;
- ✓ Los inconvenientes de monitoreo y evaluación del gasto federalizado;
- ✓ La opacidad en la naturaleza de los fondos de aportaciones, así como en la centralización de sus reglas de operación, y el desconocimiento de las mismas por los que las tienen que aplicar;
- ✓ Las trabas en cuanto a calidad del gasto, que derivan de que las decisiones sustantivas sean predefinidas por reglas o procedimientos centralizados, aunque no sean los necesarios;
- ✓ En participaciones, faltan mecanismos para asignar recursos, hay subejercicios y una deficiente rendición de cuentas;
- ✓ La descentralización del gasto con etiquetaciones, como sucede con las aportaciones federales, limita a las entidades federativas y a los municipios para responder rápidamente a las reales necesidades de su población;
- ✓ La elevada recurrencia en las observaciones de la fiscalización del gasto federalizado que realiza anualmente la ASF. En la Cuenta Federal del 2012, la ASF realizó observaciones por 64 mil millones. Esta recurrencia de observaciones deriva de la falta de una efectiva rendición de cuentas estatales y municipales; debilidades en las finanzas; alta rotación del personal en cada cambio de administración, marco jurídico heterogéneo en materia de responsabilidades administrativas; y débiles sistemas de contraloría interna;

---

<sup>13</sup> En el foro, se habló del bajo cobro de impuesto predial por parte de los gobiernos municipales, lo genera un desperdicio del potencial recaudatorio.

<sup>14</sup> En el foro, se mencionó que la baja recaudación de los gobiernos municipales no les permite tener un desarrollo sostenible.

<sup>15</sup> El programa Paripaso es aquel donde los gobiernos locales ponen una parte de financiamiento y otra la Federación para la realización de diversos proyectos. El problema es que los gobiernos locales no tienen recursos para inversión ni para Paripastos.

- ✓ La falta de un mecanismo de supervisión y de control para determinar cómo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) recauda y cuánto recauda;
- ✓ El inconveniente de que para las evaluaciones, no haya un lenguaje común en indicadores de desempeño ni de impacto; y
- ✓ El hecho de que se expidiera la Ley General de Contabilidad Gubernamental,<sup>16</sup> pero falta dinero para establecer en las entidades federativas y los municipios los sistemas de contabilidad que ella manda;

En el foro, se ofrecieron **propuestas**, como las que a continuación se indican:

- ❖ Disminuir la etiquetación del gasto federalizado (en aportaciones federales);
- ❖ Fortalecer la autonomía financiera de los estados,<sup>17</sup> bajo un esquema que estimule la recaudación fiscal;<sup>18</sup>
- ❖ Permitir que estados y municipios participen en el proceso federal de asignación del gasto, cuando se aprueba el PEF;
- ❖ Lograr que la información gubernamental sea actualizada, completa y confiable;
- ❖ Conseguir que los indicadores de desempeño sean sustantivos y relevantes;
- ❖ Lograr evaluaciones de resultados, y su utilización para la toma de decisiones;
- ❖ Construir un federalismo eficaz (revisión del pacto federal –ingreso, gasto y deuda-);
- ❖ Mejorar la distribución de competencias (en la Constitución Federal y en las leyes generales);
- ❖ Si se va a trabajar con reglas de operación, éstas deben vincularse con los presupuestos transversales, donde se sepa quién va a dar la información y quien va a poner el indicador, ya que hay reglas de operación, pero no reflejan esos datos para un sistema de fiscalización y rendición de cuentas;
- ❖ Fortalecer el gasto en educación superior, porque existen como 12 fondos; y
- ❖ Robustecer la transparencia y la rendición de cuentas.

El Foro terminó al filo de las 16:00 horas, del día de su apertura.

---

<sup>16</sup> Es de mencionar que la Ley General de Contabilidad Gubernamental tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Ella es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales. Conforme a esa Ley:

- Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de dicha Ley;
- El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, y
- Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

<sup>17</sup> En el foro, se señaló que un impuesto del 5% a las ventas locales, incrementaría la recaudación local.

<sup>18</sup> En el foro, se aseveró que si recauda más, habrá más participaciones.