

TRANSPARENCIA DEL GASTO FEDERALIZADO. DILEMAS, OBSTÁCULOS Y RETOS

ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA*

INTRODUCCIÓN

El desarrollo democrático del país modificó la forma en cómo se accede y ejerce el poder, abriendo espacios de mayor exigencia ciudadana respecto de las decisiones y resultados del quehacer gubernamental. Esto sólo ha sido posible a partir de la construcción de mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información que han permitido activar la vigilancia ciudadana para someter al escrutinio público al poder y buscar la prevalencia del interés público. El derecho a conocer de la gestión pública implica garantizar la máxima publicidad de cómo son procesados los recursos públicos, a cuánto asciende el financiamiento, de dónde proviene, cuál es su destino y cuáles son sus resultados. Se trata de instrumentos de vigilancia que modifican la relación entre gobierno y ciudadanos, contribuyendo así a la consolidación de un Estado democrático.

El presupuesto público y el financiamiento del ejercicio de gobierno son los ejes en los que se han concentrado mayormente las exigencias sobre la generación y apertura de información. Actualmente, las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado y éstas han sido acompañadas de la renovación del proceso presupuestal y de planeación, de la actualización del marco de coordinación fiscal, así como de la dinámica de evaluación gubernamental y armonización contable. Todo ello de la mano de cambios en la normatividad y la creación de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

No obstante lo anterior, el nivel de eficacia y eficiencia del gasto en todos los niveles de gobierno se presume insuficiente para atender el amplio es-

* Profesor de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

pectro de tareas públicas que debería soportar, y al mismo tiempo tampoco ha logrado dar resultados adecuados en aquellas actividades que sí alcanza a financiar. De la revisión del desempeño de las finanzas públicas se observa que persisten áreas opacas que generan escándalos, malos manejos y casos concretos de corrupción. Esta situación pone en el centro de la discusión la pertinencia de la estructura institucional, normativa y operacional vigente de las finanzas públicas, así como la relevancia de adecuarla o, si es necesario, modificar completamente el *federalismo hacendario* cuya base es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Precisamente, el gasto federalizado se sustenta en este sistema, el cual en la actualidad, no deja satisfecho en términos de sus resultados al gobierno federal, pero tampoco a los gobiernos estatales y municipales, menos aún da respuesta a las necesidades de financiamiento público. Si los ingresos son insuficientes, para el gobierno federal la causa es la falta de responsabilidad de los gobiernos locales en el tema, en tanto que para los gobiernos locales el problema es la limitada capacidad tributaria que les dejó la imposición de la coordinación fiscal. Por el lado del gasto se presenta una situación similar pues, reiteradamente, se señala que las ineficiencias del gasto, su escasa eficacia y sus fugas a destinos poco claros se atribuyen al ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

En este contexto, la evaluación de las políticas públicas y la transparencia en el ejercicio del gasto cobran mayor relevancia como instrumentos que le permiten a la sociedad valorar qué sucede con los recursos públicos que aplica el gobierno, sea federal, estatal o municipal. No sólo eso, la mayor transparencia también tiene el potencial para mejorar la efectividad del gasto y sus impactos en la sociedad.

El tema del gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, qué pasa con los resultados de las políticas públicas tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. De esta forma, en materia de gasto, el papel de la transparencia es indubitable y pasa por dos niveles: la transparencia y rendición de cuentas entre órdenes de gobierno, y Poderes de la Unión y la transparencia hacia la sociedad. Del primer nivel, se registran avances en el diseño de diversos mecanismos de supervisión y sanción, reglas e instituciones, pero del segundo nivel, se mantienen rezagos, pues hay límites cuando se trata de contar con información completa, clara y oportuna en todos los niveles de gobierno. En estas áreas los desafíos son varios y no sólo atañen a la complejidad técnica de observar y generar datos pertinentes sobre dichos temas.

En esta idea, se plantea la necesidad de revisar el estado actual de lo que se denomina comúnmente gasto federalizado y sus componentes. Esto es relevante no sólo por la cantidad de recursos que representa dentro del

gasto gubernamental, sino también porque, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la mayor parte del gasto público se ejecuta en y por las entidades federativas. El argumento que dio paso a la asignación de partidas de gasto federalizado fue el proceso de descentralización de funciones del Estado hacia los niveles de gobierno con mayor cercanía a la población. Esto implicaba que la cercanía de los gobiernos estatales y municipales con la sociedad, los situaba como los órdenes de gobierno en mejor posición para responder a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo —como ya se señaló—, han sido pocos los avances en la efectividad para la resolución de rezagos en el país.

Avanzar en la discusión del uso de estos recursos y las ventajas que se pueden derivar de la transparencia son relevantes para la definición de propuestas que permitan mejorar la efectividad del gasto y evitar el abuso de los recursos públicos. De esta manera, el capítulo se estructura en cuatro secciones. Primero, se hace una descripción del contexto y los procesos políticos que determinaron la creación del gasto federalizado y sus principales características. A continuación se revisa el marco normativo y los mecanismos institucionales que sustentan la política de transparencia del país en materia de gasto. La discusión se centra principalmente en los avances que, desde el gobierno federal, se han impulsado en transparencia y, no sólo eso, a ello, se agrega las implicaciones de otras estrategias complementarias que, desde un punto de vista integral, se considera tienen efectos en los objetivos planteados por la política de transparencia; en particular, se contempla el proceso de armonización contable, que actualmente se impulsa a nivel local, el nuevo modelo de gestión con un enfoque de resultados; así como las obligaciones de transparencia y generación de información, establecidas en el paquete presupuestal. En la tercera sección se presenta el marco institucional local y la normatividad que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, se ha instrumentado con el objetivo de identificar los principales avances, obstáculos y retrocesos. Por último, se concluye con una sección que retoma los retos de la transparencia en el gasto federalizado y algunas propuestas para mejorar la acción gubernamental.

ORIGEN Y NATURALEZA DEL GASTO FEDERALIZADO

El gasto federalizado tiene su origen y definición de objetivos en el esquema de colaboración que implica el federalismo fiscal¹ y el diseño del Sistema

¹ El federalismo fiscal provee de razones para adoptarlo como una estructura de gobierno, así como las reglas para la asignación de recursos federales entre los distintos niveles de gobier-

Nacional de Coordinación Fiscal vigente. En México, dicho sistema se adoptó en la última parte del siglo pasado y tuvo como propósito incrementar la recaudación fiscal y redefinir los mecanismos de financiamiento público para el funcionamiento del aparato gubernamental, la promoción del desarrollo económico y social en los tres niveles de gobierno. Este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dejó suspendidas las facultades recaudatorias que originalmente recaen en los gobiernos de las entidades federativas, ampliando las facultades del gobierno federal en esta materia. El planteamiento fue que, ante la diversidad de gravámenes federales y estatales al ingreso y al consumo, era necesario concentrar la capacidad recaudatoria en dos instrumentos básicos de carácter federal: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Se supuso también que el gobierno federal, con la colaboración de los gobiernos locales, sería más eficiente y eficaz en el cumplimiento de las funciones de recaudación, lo que sería complementado con un mecanismo de reparto de los ingresos públicos para todos los órdenes de gobierno.²

Los lineamientos del SNCF están definidos en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene como objetivo:

[...] coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.³

A esta medida se agregó, como un capítulo adicional de la Ley de Coordinación Fiscal, el tema relativo al gasto, especialmente el relacionado con el gasto público vinculado a las funciones del gobierno federal que, bajo un contexto de descentralización, serían ejercidas por las entidades federativas como lo son la educación pública, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública. Un elemento adicional lo conformaron otro tipo de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos locales, que permitieron que se transfirieran otros recursos a las entidades federativas, pero siempre ligados a funciones específicas determinadas sobre todo por el gobierno federal.

no, las transferencias intergubernamentales de ingresos y finalmente, el establecimiento de modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa. Es concebido como un proceso económico y político que refleja los costos y beneficios de la descentralización en los diferentes mecanismos de vigilancia y control del gobierno y, en general, en la toma de decisiones. Véase Gutiérrez (2013).

² Serna (2009).

³ Artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Esto definió un entramado legal e institucional que debía redundar en una mayor recaudación y un ejercicio del gasto más eficaz. Sin embargo, lo que resultó fue un sistema en el que ninguno de sus dos objetivos fundamentales se cumple a cabalidad, dejando muchas insuficiencias, generando nuevos desequilibrios y tensiones en la relación federalista hacendaria.

Partiendo de lo anterior, se puede afirmar que la actual política de transparencia y la relación hacendaria que enmarca las finanzas públicas del país, se encuentran determinadas por cuatro procesos que no necesariamente han evolucionado de manera paralela: 1) un sistema federalista de hacienda pública; 2) procesos de descentralización del gasto (redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno en materia de gasto público); 3) un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 4) el peso de la creciente pluralidad política que genera nuevas tensiones y necesidades de políticas públicas.

El proceso de descentralización que define el gasto federalizado consideró que al hacer partícipes a los gobiernos locales de responsabilidades federales habría una vinculación más directa con las necesidades de cada localidad o región del país, lo que permitiría que se adaptara más fácilmente la provisión de los servicios públicos a las necesidades de cada entidad federativa y región. No obstante, la descentralización derivó en una amplia transferencia de responsabilidades de gasto a las entidades federativas y, en sentido contrario, se dio una concentración de potestades tributarias, generando una limitada capacidad de financiamiento con recursos propios de las nuevas funciones.⁴

De acuerdo con lo anterior, la organización de las finanzas públicas se caracteriza por la elevada concentración de capacidades recaudatorias y facultades de decisión y de control en el gobierno federal, en tanto que se han consolidado procesos de descentralización de funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales, en los que éstos tienen una limitada capacidad de decisión. Un elemento que muestra el peso determinante que tiene el gobierno federal en la definición del uso del gasto, es el hecho de que no exista una visión integral del estado que guardan las finanzas públicas nacionales, esto es, las finanzas públicas del gobierno federal, agregadas a las estatales y municipales como un todo (el agregado de los ingresos, gastos, deuda y patrimonio de los gobiernos federal, estatales y municipales). Sólo recientemente, en el año 2016, la alerta sobre el desequilibrio de las finanzas de los gobiernos locales y la sospecha respecto al manejo de los instrumentos de deuda a nivel local, llevó a que se promulgará la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios, la cual tiene el objetivo de

⁴ Gutiérrez (2006).

CUADRO I
EVOLUCIÓN DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS
Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN MÉXICO

<i>Concentración de potestades tributarias</i>	<i>Descentralización del gasto</i>
1917: Establecimiento de los aspectos fundamentales del Federalismo Fiscal.	1947: Creación de Comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional.
1925-1933-1947: Convenciones Nacionales Fiscales.	1950: Implementación de Convenios y Acuerdos para impulsar inversiones públicas.
1947: Establecimiento de esquemas de coordinación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y Convenios fiscales sobre otras fuentes tributarias.	
1974: Coordinación entre entidades federativas y el gobierno federal respecto del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.	1970: Asignación de recursos para impulsar el campo, la industria y el comercio y creación de COPRADES.
1980: Aprobación de una Reforma Fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y se formaliza la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	1981: Creación de COPLADES.
	1983: Instrumentación de CUD planeación, descentralización y fortalecimiento municipal.
1980-1989: Inicia la colaboración administrativa sobre el IVA.	1988: Diseño del Programa Nacional de Seguridad.
1990: El gobierno federal asume la administración estatal del IVA.	1992: Convenio de Desarrollo Social y puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
	1996: Acuerdo Nacional para la descentralización de los Servicios de Salud.
1996: Implementación del cobro en bancos de todos los impuestos.	1998: Creación del Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.
Posteriormente de 1997 a 2017 los cambios registrados se ubican en el manejo de las fuentes fiscales	1999: Creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Concentración de potestades tributarias</i>	<i>Descentralización del gasto</i>
del gobierno federal y escasamente en las estatales y municipales. Así, en esos diez años y sobre todo en el marco de las Reformas Hacendarias de 2007 y 2013, se realizan modificaciones que afectan el Impuesto al Activo, instrumento para evitar la evasión fiscal, se introduce el Impuesto Empresarial a Tasa Única IETU con fines de facilitar y aumentar la recaudación bajo un esquema de simplificación, se crea el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (2007), el cual posteriormente se suprime (2013) y se modifican reglas de consolidación fiscal y se introduce un impuesto al capital. Para las entidades federativas solamente se establece un esquema adicional de recaudación, el Régimen de Pequeños Contribuyentes.	2007: Modificación de las fórmulas de distribución de las Participaciones Federales y algunos de los Fondos de Aportaciones Federales.
	2007: Incorporación del PAFEF al Ramo 33 –cambio de denominación a Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas.
	2013: Cambios de la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
	2014: Cambios de los mecanismos y fórmulas de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FUENTE: elaboración propia con base en las modificaciones al marco normativo fiscal.

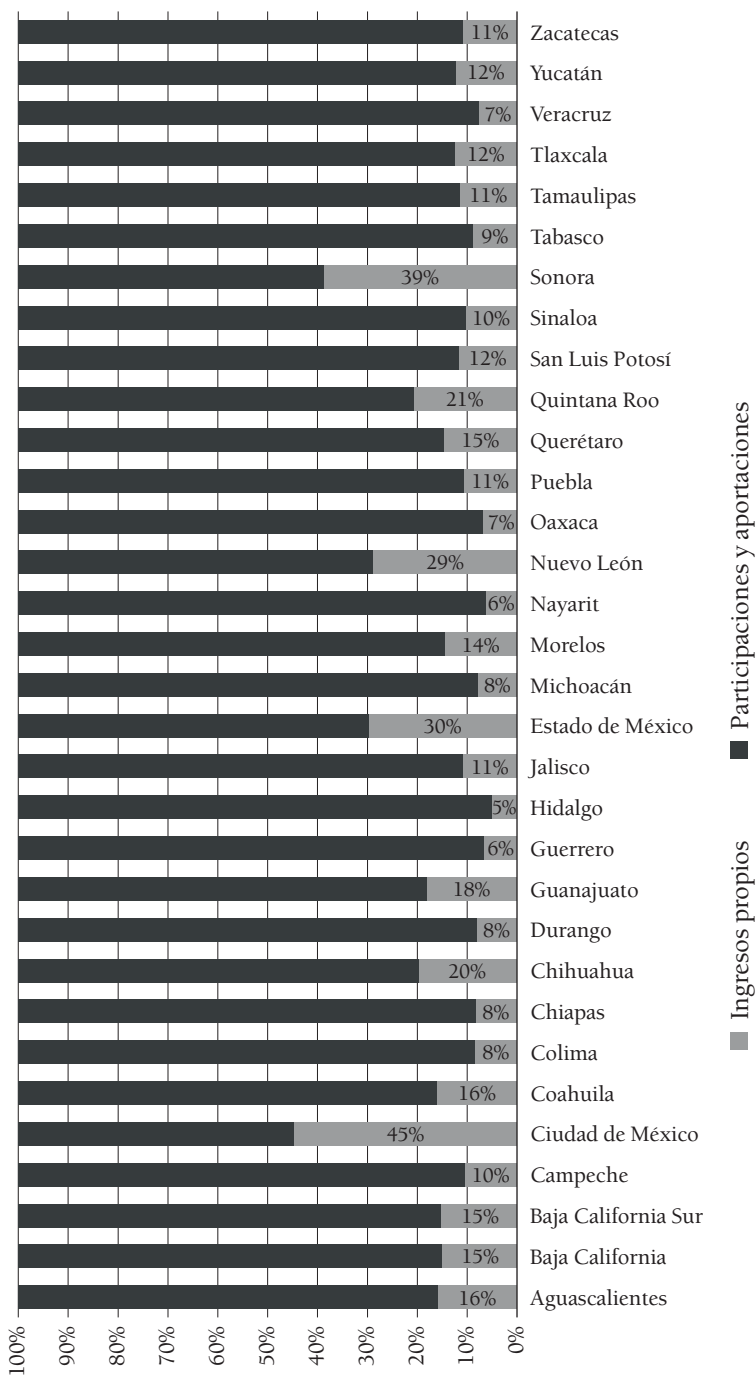
establecer la responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de la hacienda pública.⁵

Los esquemas de ingreso y gasto muestran tendencias contrarias en términos de concentración de ingresos en el gobierno federal y distribución de responsabilidades de gasto hacia los gobiernos locales. Por el lado de los ingresos, se limitaron las fuentes de ingreso propias de entidades y municipios; mientras que, por otro lado, se ampliaron los compromisos de gasto sin que existiera un soporte financiero adecuado del gobierno federal, ni la recuperación de potestades recaudatorias importantes de los gobiernos locales. El saldo es el desequilibrio financiero de las haciendas locales que propicia el propio esquema normativo institucional.

La reconfiguración de las responsabilidades del gasto modificó la distribución del gasto público entre el orden federal, estatal y municipal. El gasto federalizado contabiliza los recursos que el gobierno federal transfiera a las entidades federativas y municipios por medio de participaciones, apor-

⁵ Artículo 1° de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

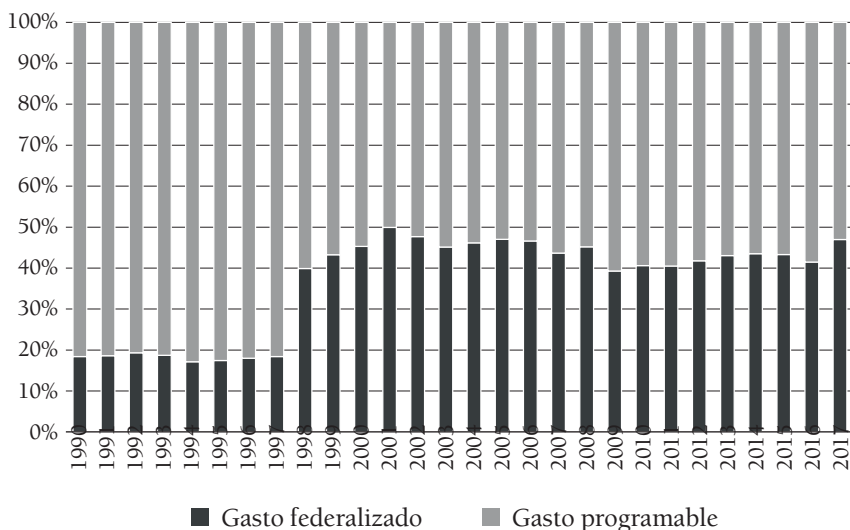
GRÁFICA 1
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2017
(PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN)



FUENTE: Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

taciones federales, subsidios y convenios. De acuerdo con información del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1990 a 2017, prácticamente cinco de cada diez pesos del gasto programable es ejercido por los estados y municipios.

GRÁFICA 2
 GASTO FEDERALIZADO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PROGRAMABLE: 1990-2010
 (PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas>.

De acuerdo con lo señalado por la SHCP, las partidas presupuestales que conforman el gasto federalizado son: 1) Ramo 28: Participaciones Federales; 2) Ramo 33: Aportaciones Federales, y 3) Convenios de Descentralización. A estos rubros se agregan los recursos que —vía excedentes fiscales, especialmente petroleros— están destinados para fortalecer las finanzas de las entidades federativas por la vía de fondos y fideicomisos específicos orientados, sobre todo, hacia la inversión y la creación de reservas financieras de estabilización. Otros recursos son aquellos que mediante negociaciones bilaterales se pueden liberar para las entidades federativas, con los cuales se busca atender situaciones muy particulares, la mayor parte de su financiamiento proviene de los ramos presupuestales 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y, Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas, así como del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en qué deben gastar los estados y municipios. En torno a las participaciones, es necesario puntualizar que estos recursos se determinan por el acuerdo de coordinación fiscal, en el que —como socios de la misma— gobiernos estatales y municipales renunciaron a cobrar determinados impuestos al ingreso y al consumo, a fin de que el gobierno federal fuera quien cobrara este tipo de gravámenes. De este modo, los recursos recaudados responden a un acuerdo en el que participan todos y, por lo tanto, dichos recursos son ingresos generados y compartidos por todos. Las participaciones se reparten conforme a reglas predeterminadas muy claras, bajo un esquema hasta 2007 y ahora bajo nuevas modalidades, pero que al fin y al cabo se trata de ingresos, “*no de gasto*,” de los cuales una parte pertenece a los gobiernos estatales y municipales y “*no del gobierno federal*”.

Por lo tanto, las participaciones representan el esquema de reparto del ingreso que, de manera conjunta y acordada, generan los tres órdenes de gobierno vía impuestos al ingreso, al consumo y cobro de derechos. Se trata de ingreso y no de gasto, mucho menos de gasto del gobierno federal, pues las participaciones no le pertenecen. Este acuerdo soberano que es base de la coordinación fiscal se pasa por alto al incorporar a las participaciones, que son ingresos de los municipios y entidades federativas, como gasto del gobierno federal.⁶ Esto no exime a los gobiernos locales de la responsabilidad y obligación de ejercer los recursos propios y sus participaciones con eficacia y eficiencia, lo que lleva a considerar el desarrollo de las capacidades locales de gestión, administración, supervisión, vigilancia, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, como un factor indispensable para la mejoría de la acción pública.

Por su parte, la creación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios buscó dotar de recursos a los gobiernos locales para cumplir con las responsabilidades derivadas de la descentralización. De este modo, en 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar los objetivos de gasto y mecanismos de distribución de los fondos que componen este ramo. Actualmente está conformado por ocho fondos que atienden funciones específicas del quehacer gubernamental:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

⁶ Gutiérrez (2013:238).

- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Con la creación del Ramo 33, los recursos de la Federación destinaban a atender problemas de pobreza en los estados (Ramo 26), pasaron a formar parte de un grupo de fondos con los que se pretendía reducir el margen de discrecionalidad en el manejo de recursos, a la vez que se comprometía a los gobiernos estatales y municipales a realizar determinadas acciones de política social. De igual modo, se propuso apoyar a las entidades en sus responsabilidades de seguridad pública y saneamiento de sus finanzas. No obstante, la operación del Ramo 33, a la luz de los problemas que ha traído consigo la descentralización de diferentes responsabilidades públicas, ha registrado insuficiencias de recursos. Entre los problemas que se observan en la aplicación de los recursos del Ramo 33 destacan:

- Falta de claridad respecto a la naturaleza de los recursos transferidos y las responsabilidades del ejercicio del gasto por orden de gobierno.
- La asignación de recursos tiene un fuerte componente inercial.
- No se reconocen logros en materia de desarrollo económico, social y en materia de equidad.
- No hay claridad en cuanto a las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la vigilancia de uso de los recursos.
- Los criterios de distribución del ramo no corresponden a las necesidades reales de la población en cada entidad federativa.

A la bolsa de recursos del gasto federalizado también se debe agregar el presupuesto asignado por concepto de convenios de reasignación y subsidios. En este caso, una de las fuentes crecientes que alimenta este gasto proviene del Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas. Tradicionalmente, esta partida de gasto se consideró ampliamente discrecional y opaca respecto a la ejecución de sus recursos, ya que su asignación dependía enteramente de la decisión del Ejecutivo Federal, sin que mediara ninguna

CUADRO 2
DEPENDENCIA COORDINADORA Y DESTINO DEL GASTO DEL RAMO 33

<i>Fondo</i>	<i>Destino de gasto</i>	<i>Antecedente</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Dependencia coordinadora</i>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Servicios personales educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	1998	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Servicios de salud a población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Obligaciones financieras y desarrollo municipal.	Fondo de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Fondo</i>	<i>Destino de gasto</i>	<i>Antecedente</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Dependencia coordinadora</i>
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Gobernación
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Infraestructura física y saneamiento financiero	Redistribución de excedentes petroleros	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

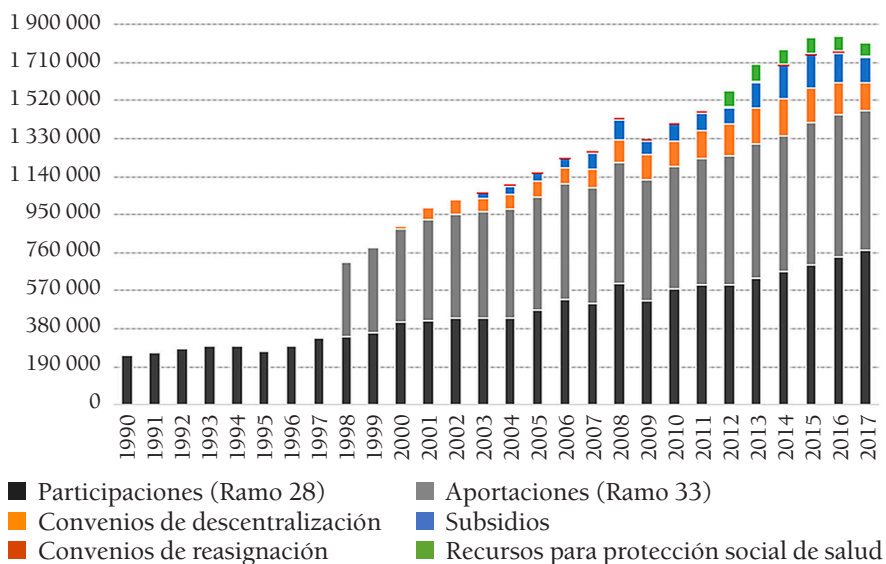
regla o criterio de asignación, así como tampoco contaba con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.⁷

Hoy, el Ramo 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender obligaciones del gobierno federal a través de asignaciones de recursos a los gobiernos locales. Está conformado por fondos específicos que van a entidades federativas y municipios como: Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Metropolitano, Fondo de Capitalidad, Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal o el Fondo de Desastres Naturales. Aunque en la actualidad el Ramo 23 es una bolsa miscelánea que cumple con la función de darle flexibilidad al presupuesto, las reglas de operación a que están sujetos los fondos que lo componen son laxas y su manejo se sigue prestando a uso discrecional por la dependencia coordinadora.

De este modo, de 1990 a la fecha se puede observar la tendencia creciente del gasto federalizado. En 2017, los recursos contabilizados en este rubro ascendieron a 1 808.8 miles de millones de pesos, en tanto que en 1990 apenas suponían un presupuesto de 249.2 miles de millones de pesos. El

⁷ Elizondo y Magaloni (2012).

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO: 1990-2017
(MILLONES DE PESOS DE 2017)



FUENTE: elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas>.

crecimiento real del gasto federalizado del año 2000 a 2017 registró una tasa promedio anual de 6%. En términos relativos, el gasto federalizado del último año representa 35% del gasto neto del sector público presupuestario y 8.3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Por otra parte, conforme a la clasificación funcional del gasto, poco más de dos quintas partes del gasto federalizado tienen como destino la función social, esto es, atender funciones de educación pública, salud, desarrollo e infraestructura social e incluso, seguridad pública. En este sentido, cobran mayor relevancia los temas de evaluación y transparencia, pues es necesario conocer si de los programas gubernamentales fluye la información necesaria y sustentada para conocer los resultados del ejercicio del gasto, toda vez que una parte sustantiva de él se orienta hacia la atención de temas relevantes de programas gubernamentales de alto impacto en la sociedad, además de que involucra a todos los órdenes de gobierno mediante un entramado institucional y normativo amplio y complejo que ha llegado a caer en varias contradicciones.

El sistema en sí es complejo y genera tensiones en la relación federalista entre órdenes de gobierno. De entrada, nada garantiza la complementariedad

de planes, programas y presupuestos de orden federal, estatal y municipal, lo que origina superposición de acciones públicas y falta de claridad sobre qué le toca hacer a cada quién y con qué. La acción de gobierno no está claramente delimitada y las relaciones intergubernamentales de instancias operadoras y de regulación solamente generan mayor incertidumbre al mantener tensiones y negociaciones constantes en torno a la definición de las responsabilidades y capacidades de cada orden de gobierno. Esta complejidad se traduce en dificultades reales para evaluar las políticas públicas y conocer si el gasto está logrando los objetivos de política pública establecidos. A ello se suma el ingrediente político de la alternancia y la injerencia de nuevos actores que tratan de hacer prevalecer sus intereses económicos y partidistas, lo que distorsiona la calificación de los diferentes ejercicios de gobierno. Así se observa que un partido político al frente de un gobierno puede impulsar medidas de evaluación y transparencia, en tanto que en otro frente las niega, las bloquea o las impone sólo a la oposición. En esta complejidad se desenvuelve el gasto federalizado.

REFORMAS DE TRANSPARENCIA Y CONSTRUCCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las reformas en materia de transparencia impulsadas en México son producto de la pluralidad política y de la exigencia de nuevos actores ciudadanos frente a la creciente desconfianza de la actuación gubernamental. Esto propició que desde 1977, cuando se vivió la primera experiencia real de contrapeso del Congreso federal, se incluyera en el artículo sexto de la Constitución el derecho a la información y la obligación del Estado para garantizarlo.⁸ La adición en la norma fundamental se registró como apunte en la agenda pública, ya que no se materializó en ninguna política o instrumento que plasmara en los hechos el precepto del derecho a la información. Fue hasta el año 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, que se configuró la arquitectura institucional para la apertura de la información gubernamental, en especial de las finanzas públicas.⁹

Asimismo, la reforma al artículo 6º constitucional (2007) fortaleció el principio de máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal,

⁸ Cejudo (2009).

⁹ Gutiérrez (2002).

y elevó el derecho a la información a rango de derecho humano. Con ello, se avanzó en el establecimiento de un modelo de transparencia basado en los siguientes aspectos:

- 1) La información en posesión del Estado —en cualquiera de los niveles de gobierno— es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.
- 2) El principio de máxima publicidad debe guiar la acción gubernamental y cualquier persona puede tener acceso a los documentos públicos.
- 3) Toda acción gubernamental debe documentarse y preservarse en los archivos administrativos para su acceso público, así como la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de sus resultados.
- 4) El acceso a la información pública debe garantizarse mediante procedimiento ágil y expedito, y no se condiciona a la justificación de su uso o la identificación de la persona.
- 5) Las quejas y controversias respecto al acceso a la información serán resueltas por una autoridad especializada y con facultades para resolver, en definitiva, además de la definición de sanciones para los servidores públicos por incumplimiento.

Con el establecimiento de este marco institucional a nivel federal, los gobiernos locales modificaron su normatividad para establecer el modelo de transparencia; sin embargo, los resultados fueron heterogéneos y se observaron asimetrías en las leyes de transparencia del país.¹⁰ Las últimas reformas constitucionales sobre transparencia de 2007 y 2014, buscaron revertir esta situación a través del establecimiento de pautas para construir pisos mínimos homogéneos en todo el país, que permitan hacer efectiva la política de transparencia y el ejercicio del derecho al acceso a la información.

De este modo, se aprobó la emisión de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que precisa las bases para la construcción del Sistema Nacional de Transparencia para armonizar las condiciones de acceso a la información en el país, además de ampliar las obligaciones en la materia y el universo de sujetos obligados.

Con ello, las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado y han enriquecido la normatividad y los mecanismos institucionales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, de acuerdo con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y hon-

¹⁰ Peschard (2017).

radez. Este marco institucional impone una mayor exigencia en la difusión de mayor información sobre los recursos con los que el gobierno financia sus actividades, desarrolla sus proyectos y orienta el desarrollo nacional.

El gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, los resultados de las políticas públicas, tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. Incluso, las transformaciones gubernamentales que siguieron un curso paralelo a las reformas de transparencia, tienen un fuerte énfasis en el control del gasto. El marco institucional del gasto ha evolucionado para establecer mecanismos de supervisión y control que tienen su origen en las modificaciones a la Carta Magna que en materia de transparencia garantiza el derecho a la información y establece en la Ley General de Transparencia y en la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la obligatoriedad de que las entidades públicas generen información sobre el uso de los recursos y evalúen el impacto de los programas gubernamentales. Igualmente, la Ley de Coordinación Fiscal ya recoge planteamientos similares y refuerza para todos los órdenes de gobierno la vigilancia sobre el ejercicio de los recursos. Por el lado del control del gasto, es relevante la labor que realizaba la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales de fiscalización. Aunque hay que mencionar que su labor únicamente se orienta al control y supervisión interna de los gobiernos federales y local, lo que deja en segundo plano la generación de información y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El marco normativo, impulsado desde el gobierno federal que regula la política de transparencia en materia de gasto, no sólo considera la generación de información del uso y ejercicio de recursos, sino que también establece la obligación de generar un acervo de información gubernamental, así como la transparencia de los indicadores de desempeño y gestión de los organismos gubernamentales. Con ello se pretende no sólo avanzar en la transparencia del gasto. Estas medidas también tienen impacto en la evaluación, fiscalización y rendición de cuentas entorno a la aplicación del dinero público. Sin embargo, las reformas realizadas, hasta el momento, no han sido ni suficientes, ni completamente exitosas. Se observa heterogeneidad en el grado de avance de las acciones para transparentar el gasto federalizado en las entidades federativas. A pesar de que los gobiernos locales entregan cada vez más información del ejercicio del gasto federal, la información sigue siendo parcial, incompleta, heterogénea y de difícil comparación. Poco se conoce del grado de avance y resultado de los indicadores de gestión del gasto federalizado.

En este sentido, la introducción del Sistema de Evaluación del Desempeño y con él del Presupuesto Basado en Resultados, buscó establecer un mecanismo homogéneo de seguimiento y evaluación que permita determinar

CUADRO 3
MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA
Y SUS IMPLICACIONES EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

<i>Cambios constitucionales</i>	<i>Leyes secundarias</i>	<i>Implicaciones</i>
<p>Artículo 6°</p> <p><i>Fracc. I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (...) que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (...).</i></p>	<p>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 70, 71, 74 y 8)</p>	<p>Generación de información sobre el presupuesto de egreso, las fórmulas de distribución de los recursos otorgados, su uso y aplicación de recursos</p>
		<p>Construcción del Sistema Nacional de Transparencia</p>
	<p>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 79, 82, 85, 106, 107 y 110)</p>	<p>Transparencia sobre la aplicación de los recursos públicos.</p>
		<p>Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales de gasto público.</p> <p>Evaluación y revisión sobre el impacto de programas federales y gestión gubernamental.</p>
<p><i>Fracc. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales.</i></p>	<p>Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación</p>	<p>Define obligaciones para transparentar y vigilar el ejercicio del presupuesto otorgado a todos los entes públicos, bajo los principios de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.</p>
<p><i>Fracc. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos</i></p>	<p>Ley de Coordinación Fiscal (art. 48 y 49)</p>	<p>La información financiera que generen las entidades federativas y los</p>

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Cambios constitucionales</i>	<i>Leyes secundarias</i>	<i>Implicaciones</i>
<p><i>en archivos administrativos actualizados y publicarán (...), la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.</i></p>		<p>municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia.</p>
		<p>Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.</p>
<p><i>Artículos 73, 79, 116, 122 y 134</i></p> <p>Facultades para legislar en materia de transparencia, disciplina fiscal evaluación, fiscalización y contabilidad gubernamental.</p>	<p>Ley General de Contabilidad Gubernamental</p>	<p>Definición del responsabilidades del control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales.</p>
		<p>Armonización de los registros contables en todo los niveles de gobierno.</p>
	<p>Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios</p>	<p>Establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que rigen las entidades federativas y los municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.</p>
<p>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</p>	<p>Vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos.</p>	

FUENTE: elaboración propia con base en las disposiciones establecidas en la Constitución Política, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>.

indicadores que den cuenta de la pertinencia y eficacia de los programas y acciones de política pública en función de sus resultados. Esta metodología intenta definir con precisión los ajustes que requieren los programas evaluados, así como el monto de recursos con los que pueden contar en función de su capacidad para alcanzar sus objetivos y garantizar resultados.

Nuevamente, desde el Ejecutivo y Legislativo Federal, se han establecido medidas complementarias para hacer transparente la gestión y el ejercicio de gasto de los gobiernos estatales, así como el de los municipios. En los últimos años, se han incluido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación obligaciones de entrega de información a la SHCP y a la Cámara de Diputados. La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, vía dependencias federales una, y a través de la información exigida por el legislativo la otra, también cuentan con facultades explícitas de supervisión del gasto público que se transfiere a las entidades federativas y municipios.

Un elemento que busca fortalecer la posibilidad de generación de información oportuna y confiable para el análisis de las políticas públicas y del proceso de gasto es la armonización contable. Se trata de un proceso impulsado para avanzar en la homologación de los sistemas de registro y contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, lo que permitirá conocer y comparar de manera más clara los ejercicios de gasto, pero también el diseño y ejecución de las políticas públicas. A pesar de que la transición hacia el nuevo sistema contable ha sido lenta y, que resultará más costosa de lo previsto, dadas las desigualdades regionales y la disparidad de capacidades locales, la incorporación de los nuevos mecanismos para los registros financieros públicos facilitará la valoración en términos de eficiencia y eficacia de los ejecutores del gasto en todos los ámbitos de gobierno.

Por su parte, también desde el gobierno federal, se buscó fortalecer a los Órganos de Fiscalización Estatal (OFE). Sin embargo, la exigencia normativa no ha sido suficiente para transformar los sistemas de presupuestación y supervisión local. El problema consiste en que los instrumentos normativos estatales que regulan a los OFE no garantizan su autonomía de gestión e independencia, ni prevén reglamentos internos que den certidumbre a su acción. El tema no es menor y presenta un reto de reingeniería institucional, pues no basta que la norma exista ni que el organismo fiscalizador opere; también es necesario que las instituciones encargadas de la evaluación y de la transparencia cuenten con capacidades y reconocimiento institucional para ser actores del proceso de mejora de la política pública y no meros agentes incómodos a la tarea gubernamental. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, aprobado a partir de la reforma constitucional en la materia de 2015, se busca fortalecer los esquemas de transparencia y

fiscalización del gasto en todos los niveles de gobierno; sin embargo, esto depende del compromiso institucional que demuestren los actores políticos en cada una de las entidades para aprobar las modificaciones legales que sustente dicho cambio.¹¹

ALCANCES DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

De acuerdo con la estructura de ingresos y gasto de entidades federativas y municipios, existen determinadas fuentes de ingreso propias y participaciones cuyo ejercicio y aplicación son exclusivamente atribuciones soberanas de los gobiernos estatales. En este sentido, el destino de los ingresos propios de las entidades federativas, como lo son aquellos provenientes de la recaudación de impuestos locales como el de nómina, hospedaje, honorarios y pequeños contribuyentes, así como del cobro de derechos, se norma bajo disposiciones locales sancionadas por los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Lo mismo sucede con el destino de los recursos provenientes del impuesto predial y algunos derechos a cargo de los gobiernos municipales, donde cabildos y congresos locales tienen facultades y órganos de fiscalización para supervisar el destino y manejo del gasto.

En el caso del gasto federalizado, antes de la reforma en materia anti-corrupción de 2015, las participaciones (al ser ingresos a los que tienen derecho los gobiernos locales por el acuerdo de coordinación fiscal), sólo los congresos locales y sus órganos de fiscalización contaban con facultades para reglamentar su destino y supervisar el gasto financiado con estos recursos.¹² De este modo, en las entidades federativas y municipios existía un tramo de recursos que por su origen solamente podían ser fiscalizados por las instancias locales. Sin embargo, a partir de 2016 se le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para fiscalizar a los estados a través de la figura de participaciones federales. Al mismo tiempo, existen otro tipo de recursos que provienen de los procesos de descentralización, de convenios u otros acuerdos que por su origen federal sí son susceptibles de ser fiscalizados por instancias de orden federal, sean éstas del ejecutivo o del legislativo federal.

El tipo de gasto vinculado con recursos propiamente federales siempre ha contado con una reglamentación que define con precisión el destino de los recursos por función y actividad específica. La mezcla entre gasto de operación, o bien, corriente o de inversión viene predeterminada desde la apro-

¹¹ Betanzos y Chávez (2017).

¹² Elizalde (2011).

bación por parte de la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, en lo que corresponde a los proyectos de inversión impulsados por las autoridades locales y que son incorporados al presupuesto federal, así como los recursos y apoyos que son convenidos entre los gobiernos locales y las dependencias del gobierno federal, son sujetos a una reglamentación y supervisión directa de las autoridades federales correspondientes y en última instancia por la Secretaría de Hacienda.

Prácticamente para todos los recursos del Ramo 33, así como para los de otros fondos y convenios de descentralización y reasignación, existen reglas de operación tanto para acceder a los recursos como para su ejecución y, en todos los casos, se contemplan mecanismos de evaluación y reglas de transparencia. De hecho, en la negociación del paquete económico, se incluyen obligaciones específicas que determinan la generación de información en materia de gasto federalizado. En particular destacan las obligaciones de apertura de información del gasto transferido a los gobiernos locales en educación, salud, infraestructura y seguridad.

Es pertinente resaltar, que estos preceptos también representan un sistema de control y fiscalización del gasto federalizado, ya que la falta de entrega de los informes solicitados a través del decreto presupuestal, propicia la suspensión de la ministración del gasto e implica responsabilidad legal para los funcionarios locales. Entre otras disposiciones, esta reglamentación establece la obligatoriedad de informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la evolución y uso del gasto, de llevar registros específicos, así como la prohibición de transferir recursos a otros fondos. El gasto sujeto a reglas de operación cuenta con lineamientos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales.¹³

En términos generales, las reglas de operación deben contener presentación y antecedentes, objetivos, lineamientos generales y específicos como lo son: la cobertura, la población objetivo, características de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimientos de selección, esquemas de coordinación institucional, definición de instancias ejecutoras, normativas de control y vigilancia, así como informes programáticos-presupuestarios, avances físicos-financieros, cierres, evaluaciones interna y externa, informes de vinculación con la matriz de indicadores de resultados, esquemas e informes de seguimiento, resultados, control y auditoría, entre otras cosas. Otros elementos que apuntan hacia la transparencia y la rendición de cuentas son aquellos esfuerzos por desarrollar la contraloría social, esto es que sean los mismos beneficiarios de los programas y obras quienes evalúen

¹³ Guizar (2011).

y supervisen el desempeño de los programas y el ejercicio de gasto. Como instrumento de política pública, la participación social ha coadyuvado a mejorar el diseño, gestión y administración de políticas y programas públicos, así como a garantizar la mejor aplicación de los recursos.

Asimismo, la práctica de seguimiento, control y auditoría también han permitido que el uso de los recursos públicos sea más claro, lo que permite que fluya información sobre el desarrollo de los programas y obras, los informes de avance físico-financiero y nuevos esquemas de difusión. Ahora bien, estos mecanismos de control se diseñan prioritariamente para informar a otras instancias de gobierno (como los informes trimestrales que exige la Cámara de Diputados) sobre la ejecución de los programas, a fin de identificar si hay o no desviaciones de recursos, sea por prácticas corruptas o por un manejo electoral del recurso público. Sin embargo, no se ha logrado conformar un sistema de información y difusión cuyo público objetivo sea la ciudadanía. Incluso ahora que se presume de transparencia y abundancia de información, por ejemplo, programas vinculados al PEF, el desglose de información y la forma como se presenta, sólo puede ser entendido y procesado por especialistas de los temas, no así por la ciudadanía en general.

Desde el punto de vista de las entidades federativas, el diseño y aplicación de las reglas de operación limita la capacidad de acceso y ejecución de los recursos. Los gobiernos locales han señalado los problemas siguientes:

- Existen programas o fondos, cuya rigidez en su normatividad hace compleja la aplicación y ejecución de los recursos.
- No en todos los casos se puede hacer uso de los recursos, en razón de las limitativas, que las reglas de operación prevén.
- Existen desfases temporales entre la publicación de las reglas de operación y la aprobación de los presupuestos locales (lo que limita posibilidades de concurrencia cuando se establecen niveles elevados de *pari passu*).
- Las reglas de operación de los programas no son permanentes. Es común que se presenten cambios en las reglas de operación de algunos programas federales, lo que genera complicaciones para su aplicación.
- Las reglas de operación no consideran las divergencias naturales e históricas de las entidades federativas.
- No existe una comunicación fluida que permita lograr acuerdos, corregir dificultades surgidas de las reglas, lineamientos o alinear disposiciones federales con las locales.
- Se presentan contradicciones entre las reglas de operación y disposiciones presupuestarias para distribuir y aplicar los recursos aprobados como subsidios a entidades federativas y municipios.

- En materia de convenios, los plazos que transcurren para que sean enviados por las instancias federales a las entidades federativas para su firma son largos, pero no se modifican los plazos establecidos para el ejercicio. Debido a ello, sobre todo tratándose de reasignaciones, se incurre en subejercicios, lo que obliga a la devolución de recursos al gobierno federal.
- En lo que se refiere al Ramo 20, Desarrollo Social, se considera que los proyectos son limitados y no promueven la participación comunitaria, que persiste la dificultad para identificar a la población objetivo y las unidades de atención, y tampoco hay mediciones claras de satisfacción de la población beneficiaria; algunos indicadores no son adecuados y consistentes; existe duplicidad con acciones de otros programas; por el carácter social de los programas es difícil focalizar los recursos de manera precisa y determinar si los mecanismos de acceso previstos en su diseño son los adecuados para beneficiar a la población a la que se dirige.
- En lo referente a los subsidios al campo, desde 2008, la SAGARPA redujo el número de programas, pero las nuevas reglas de operación tienen en general una visión centralista; limitan la actuación de los Consejos de Desarrollo Rural establecidos en cada entidad, de manera que asigna los recursos sin su aprobación, contraviniendo la propia Ley de Desarrollo Rural, además las entidades federativas no participan en el diseño de los mecanismos de evaluación de los diferentes programas.
- En materia de seguridad, los recursos entregados a los municipios —vía el SUBSEMUN— se otorgan directamente por el gobierno federal a los municipios, sin que los gobiernos estatales participen, y muchas veces los criterios para elegir a los municipios no corresponden necesariamente a los que tienen los mayores requerimientos en materia de seguridad.

El tipo de observaciones planteadas por las entidades federativas y el hecho de que se insista en ellas año con año, expresa la debilidad institucional que tienen para negociar con el gobierno federal, particularmente con la SHCP, la normatividad para el acceso y aplicación de los recursos. Por otra parte, el cúmulo de requisitos para que los recursos sean autorizados y liberados también es una muestra de la facilidad con que éstos pueden desviarse —o han sido desviados— de su objetivo original. De nueva cuenta persiste la debilidad institucional para garantizar que los recursos públicos se apliquen en los programas previamente determinados y que esto sea con oportunidad.

Otro factor que limita el ejercicio de gasto y complica la transparencia es la capacidad institucional real con que cuentan los gobiernos estatales y municipales para operar programas vinculados al gasto federalizado. Estas limitaciones van desde la misma dotación de recursos humanos y financieros para acompañar y seguir los programas, para establecer padrones de beneficiarios confiables, hasta la relación que deben establecer con las delegaciones de las dependencias federales. Todo ello afecta la eficacia del gasto federalizado y al mismo tiempo limita que se desarrollen mecanismos de evaluación, información y transparencia. La misma heterogeneidad estructural del país, los diferentes grados de desarrollo entre regiones y entidades federativas, se expresan en las distintas capacidades de los gobiernos locales conformando un mosaico de contrastes institucionales para impulsar la práctica de la transparencia.

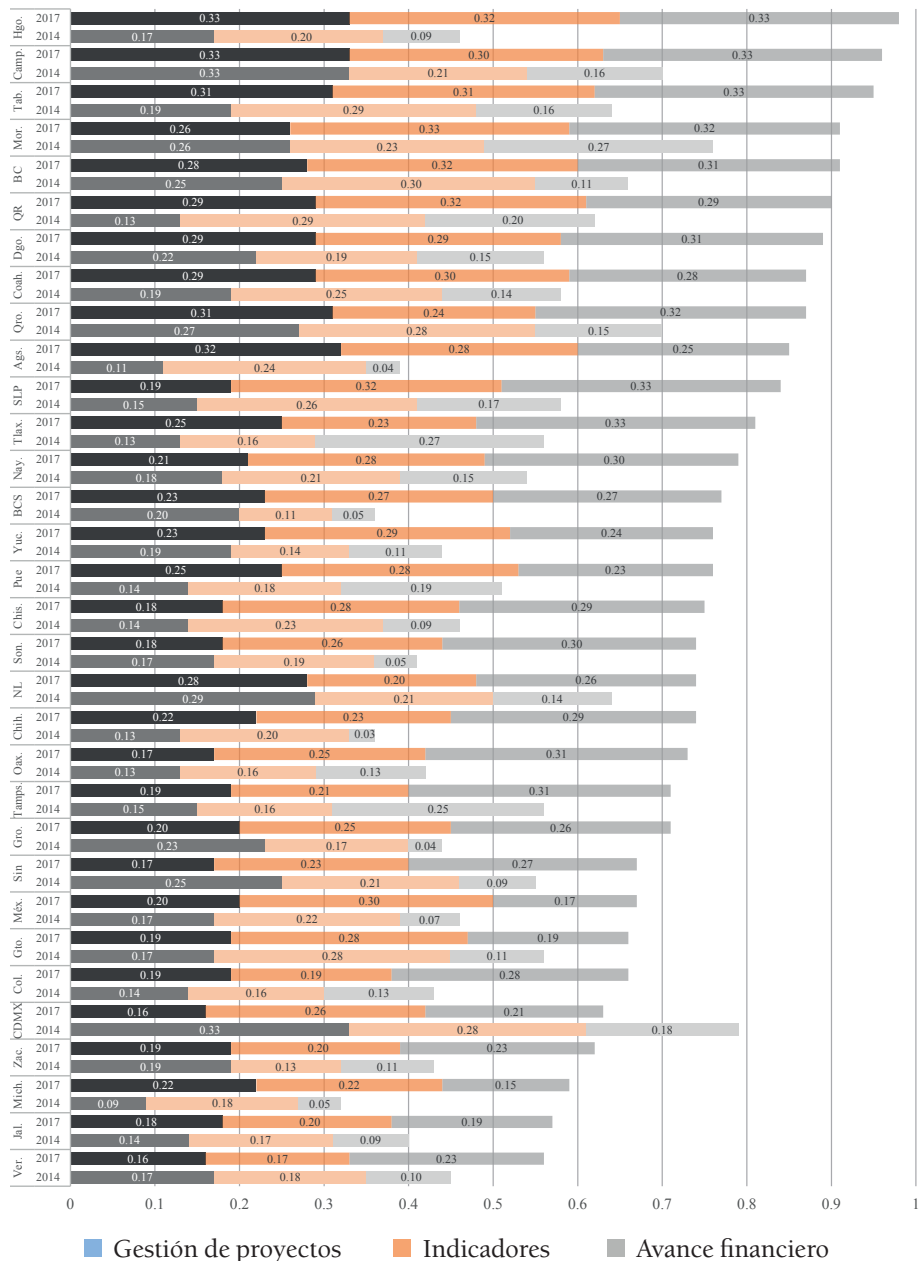
La transparencia del gasto federalizado depende básicamente de la información que las entidades federativas reportan a la SHCP, a través del informe trimestral de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Los datos que se reportan se refieren a los avances financieros de ejecución del gasto; la gestión de programas y proyectos de inversión;¹⁴ así como el avance de los indicadores de desempeño que cada entidad diseña y reporta a la SHCP, con base en la metodología de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Dicho esquema de generación de información está formulado para reportar cifras y datos ante la autoridad hacendaria, y pierde de vista la utilidad social que tiene para la ciudadanía de este espectro de información.

Desde la propia autoridad hacendaria a nivel federal, se han realizado esfuerzos para verificar y medir la calidad de la información que se genera respecto al gasto federalizado. Desde 2014, la SHCP elabora un *Índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos*, que tiene el propósito de:

[...] identificar si los informes presentados por los Gobiernos Locales, cuentan con las características necesarias para valorar el desempeño del gasto federalizado. Estos informes incluyen información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos por medio de aportaciones federales, subsidios y convenios de descentralización. Su rango va de 0 a 1,

¹⁴ De acuerdo con la SHCP, se refiere a las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, las adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos proyectos, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles. Véase nota metodológica del Índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

GRÁFICA 4
 ÍNDICE DE CALIDAD EN LA INFORMACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO



FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

en donde un valor más próximo a uno refleja una mayor calidad en la información reportada.¹⁵

La comparación de los resultados de este índice, desde el año de su primera implementación (2014) hasta 2017, muestra un avance positivo para todas las entidades. Sin embargo, sólo tres estados registran valores globales cercanos a uno (Hidalgo, Campeche y Tabasco), mientras que las entidades con información de menor calidad son: Veracruz, Jalisco y Michoacán.

La información del gasto federalizado que se entrega a la SHCP tiene un enfoque eminentemente financiero, y los indicadores de desempeño que se reportan en poco contribuyen a valorar la resolución de los problemas públicos que atiende este tipo de gasto. Aunado a lo anterior, se suma la complejidad para comprender en su justa dimensión los datos provistos y los esquemas de reutilización de la información no contribuyen a los propósitos de la transparencia. En el caso particular del gasto federalizado, se advierte que la apertura de su información no implica la transparencia de los procesos, decisiones y criterios utilizados para el uso de los recursos, su distribución y correcta ejecución.

LOS RETOS Y DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

La transparencia y la rendición de cuentas enfrentan entramados normativos complejos y superpuestos, así como falta de claridad sobre qué informar y para qué. En tanto no se asuma que la transparencia y la rendición de cuentas son verdaderos instrumentos de política y política pública que, en mucho, pueden ayudar a mejorar el ejercicio de gobierno y su relación con la sociedad, difícilmente se podrá avanzar con rapidez. Actualmente se observa que en materia de gasto federalizado prevalecen determinadas situaciones que limitan la transparencia y la rendición de cuentas:

- No se considera parámetro alguno sobre las prácticas de transparencia a observar en el respectivo quehacer que desempeña cada nivel de gobierno.
- No existen estándares de transparencia y procedimientos claros de coordinación entre órdenes de gobierno para retroalimentar a los ejecutores de las dependencias del gobierno federal sobre la marcha del ejercicio del gasto federalizado.

¹⁵ Véase nota metodológica del Índice de calidad en la información reporta sobre recursos federales transferidos, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

- Prevalecen diseños legales e institucionales heterogéneos.
- No existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas del gobierno federal y de las estatales a cargo de programas federalizados.
- No hay información sistemática acerca de la fiscalización del gasto al interior de los congresos estatales.
- No se conocen los resultados concretos de los recursos asignados a los gobiernos de los estados.
- La información financiera presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público.
- Falta de transparencia en la gestión de recursos federalizados con amplios márgenes de discrecionalidad, tanto del gobierno federal como de los estatales (gasto capturado por grupos de poder y condicionado a la competencia política).

Para enfrentar la complejidad estructural e institucional del gasto federalizado y dotar de mayor transparencia su aplicación es importante considerar:

- 1) Establecer con claridad la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobierno en términos de la definición y aplicación del gasto federalizado, debe ser una prioridad de política (pacto federal) y de política pública (congruencia y complementariedad de planes, programas y presupuestos de los tres órdenes de gobierno). Tener esta claridad sobre el gasto previene problemas de coordinación hacendaria al igual que promueve la eficiencia en el gasto, evitando duplicidades de programas y beneficiarios. Asimismo, evita la elusión de responsabilidades de gasto.
- 2) La política de transparencia en el gasto federalizado no debe limitarse a cumplir las normas mínimas que regulan los informes a otras instancias de gobierno y la apertura a la información pública, sino que debe tomar en cuenta la forma como se produce, se distribuye y se utiliza la información a través de un proceso de coordinación intergubernamental, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines del gasto.
- 3) Ante la complejidad del marco de actuación del gasto federalizado, es necesario que la política de transparencia no se asuma desde una visión vertical y aislada. Para hacer efectiva la política de transparencia se requiere trabajar en el diseño de una política hacia la transparencia, que

considere el fenómeno de manera sistémica (lógica horizontal), que establezca mecanismos de cooperación intergubernamental.

- 4) Es necesario generar mecanismos compartidos y corresponsables de comunicación intergubernamental que permita lograr acuerdos para supervisar y corregir procesos o dificultades emanadas de las reglas de operación o de los lineamientos correspondientes, o bien para alinear disposiciones federales con las locales. Ello implica aceptar reconstruir la Coordinación Hacendaria para pasar de un juego de suma cero a una situación en las que todos ganen si se precisan atribuciones y responsabilidades por orden de gobierno en los procesos de descentralización de gasto, lo que incluye que en materia de concurrencia se tengan plenamente identificadas las responsabilidades y capacidades de cada quien.

Una revisión en este sentido implicaría dotar de más facultades a las entidades federativas para participar en la determinación, distribución y normatividad de los fondos de aportaciones federales, cuyo ejercicio y supervisión únicamente corresponderá a las mismas entidades, quienes a su vez deberán contar con órganos de supervisión, evaluación y transparencia más sólidos, autónomos y profesionales.

La transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales constituyen parte de los nuevos pilares para mejorar la calidad de la democracia. En concreto, el ámbito de las finanzas públicas es el primer eslabón sobre el que se ha buscado conocer lo que sucede en el interior del aparato gubernamental en todos los niveles de gobierno. Es innegable la apertura y generación de datos al respecto de los recursos públicos, sin embargo, esto no ha sido suficiente para reconocer las decisiones que justifican su aplicación e identificar resultados concretos en la atención de los problemas más sensibles de la población. Reconocer que los cambios normativos y la publicación de un cúmulo de datos no se transforma en automático en información socialmente útil para modificar en sentido positivo la efectividad del ejercicio del gasto y evitar los abusos de los recursos públicos, es el primer paso para avanzar en la construcción de una verdadera política de transparencia en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, disponible en <https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf>.

- Betanzos, E. y J. Chávez (2017), *Reforma en materia de Anticorrupción, Tiran lo Blanch*, México.
- Cejudo, G. (2009), “La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas”, en *Serie, Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 12, México, ASF.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008), *Las transferencias federales y los avances en la normatividad para la rendición de cuentas por parte de las administraciones locales*.
- CONAGO (2005), *Declaratorias 2001-2002*, CONAGO, disponible en <<http://www.conago.org.mx/Publicaciones/Documentos>>, consultado el 25 de noviembre 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>, consultado el 29 de marzo de 2011.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf>.
- Elizalde, R. (2011), “Gasto federalizado, Oportunidad de recursos para entidades federativas”, en *Presupuesto y Contabilidad, Enfoque para Resultados*, *Revista Trimestral INDETEC*, núm. 9, enero-marzo.
- Elizondo, D. y A.L. Magaloni (ed.) (2012), *Uso y abuso de los recursos públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- González, J. (2010), “Pilar de Transparencia de Gasto de la Reforma Hacendaria, Avances y Perspectivas Transparencia en el Gasto Federalizado”, *Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 18 de marzo*, IFAI.
- Guizar, J. (2011), “Obligaciones para el manejo de los recursos federales transferidos 2011”, en *Presupuesto y Contabilidad, Enfoque para Resultados*, *Revista Trimestral INDETEC*, núm. 9 enero-marzo.
- Gutiérrez, A. (2007), *El nuevo espacio federal en Cambio estructural de la economía mexicana*, J. Cabrera (coord.), Facultad de Economía-UNAM.
- Gutiérrez, A. (2010), *Transparencia en el Gasto Federalizado, Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada*, marzo, IFAI.
- Gutiérrez, A. (2010), *Entrevista sobre el sistema de armonización contable*, realizada el 30 de abril, Villahermosa, México.
- Gutiérrez, A. (2013), *Las Finanzas Públicas en México, Retos y características de una reforma*, Facultad de Economía-UNAM.
- INDETEC (2005), *Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria. Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>>.

- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFE-FM_300118.pdf>.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>>.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>>.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf>.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>>.
- Peschard, J. (2017), *Transparencia, promesas y desafíos*, Colegio de México-UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico del Sistema Tributaria y Reforma Hacendaria*, Subsecretaria de Ingresos de la SHCP.
- Serna, J. (2009), *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa-UNAM.

