

Capítulo III.

El gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.

La asimetría entre la inversión federal con respecto a la estatal, la municipal y la privada.

Como tendencia de los sistemas federales consolidados en el mundo, a la distribución competencial para la dotación de servicios públicos necesariamente corresponde la asignación de facultades para que los procesos de recaudación y gasto puedan traducirse en un financiamiento suficiente para la producción de los servicios propios de cada nivel. Sin embargo, en el entendido de que los principales rubros recaudatorios generalmente tienden a centralizarse en el orden federal de gobierno, se dispone de transferencias federales para subsidiar o complementar los gastos estatales y municipales en servicios públicos.

En México el financiamiento federal de los servicios públicos es avasallante y, en contradicción a lo expresado inicialmente, el complemento financiero, si es que llega a existir, corresponde a los órdenes estatal y municipal de gobierno y a la iniciativa privada. En tal sentido, la escala de evaluación relativa al gasto intergubernamental en servicios públicos presenta en sus niveles superiores mayores grados de cofinanciamiento para los servicios públicos, proyectando así condiciones similares a las prevalecientes en los sistemas federales consolidados. En contraste, en los niveles inferiores se incluyeron los grados de cofinanciamiento en función de las posibilidades reales de la muestra de seis estados que se analizó en estudios previos.

Escala de evaluación del gasto intergubernamental en servicios públicos.

	Capacidad de asociación.	Restricción competencial.	Evaluación subsidiaria.	Avance competencial.
8	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven la implementación de PPS y el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para la implementación de PPS y del mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento público y privado inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios en la implementación de PPS y en el 50% de cofinanciamiento en servicios públicos.

7	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 43.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
6	El SNCF promueve el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de legislación federal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por el SECF.	Participación de estados y municipios con un 37.50% de cofinanciamiento en servicios públicos.
5	Los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de reglamentos orgánicos para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 31.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
4	Las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación, fideicomisos y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios.	Participación de estados y municipios con un 25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
3	Las aportaciones y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones y convenios.	Participación de estados y municipios con un 18.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
2	Los convenios sectoriales y especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios sectoriales y especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios sectoriales y especiales.	Participación de estados y municipios con un 13% de cofinanciamiento en servicios públicos.

1	Los convenios especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios especiales.	Participación de estados y municipios con un 6.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
0	Los órganos y fondos federales y estatales promueven la extralimitación financiera del orden federal.	Los instrumentos jurídicos existentes omiten proyectar un gasto cofinanciado estatal y municipal.	La Evaluación del cofinanciamiento estatal y municipal no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos.	0% de cofinanciamiento de estados y municipios en servicios públicos.

Esta escala de evaluación ha permitido contrastar la visión para cada elemento del federalismo subsidiario en materia de gasto intergubernamental respecto a la realidad existente en una muestra de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)⁵². Las conclusiones alcanzadas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Con relación a la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. La autonomía en la construcción del bien común regional y local deberá instrumentarse a través de un equilibrio en el gasto cofinanciado en servicios públicos que, en uso de sus respectivas facultades y escalas geográficas, gestionen directamente los gobiernos estatales y los municipales. Pese a lo anterior, la asociación de las partes en el SNCF o en subsistemas individuales por cada servicio no está dirigida hacia esta premisa, por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales y municipales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales, constituyendo así su dependencia financiera. Destaca también la opción de asociaciones cofinancieras entre sectores públicos y privados, los servicios que responden a tal tendencia son: carreteras, agua potable, transporte público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros. Sin embargo, en la revisión de la muestra de seis estados sólo se encontró un caso de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), el Sistema Estatal Acueducto II de Querétaro es una inversión contingente que no logró bases jurídicas para una asociación pública-privada de carácter permanente en el financiamiento de los servicios públicos.

⁵² Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 120-124.

2. Con respecto a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Se deberá evitar que el gobierno federal financie mayoritariamente, o bien, en contradicción a las facultades o escala geográfica de los gobiernos estatales y municipales, el gasto en servicios públicos. No obstante, las opciones de financiamiento federal son vastas con respecto a las escasas opciones estatales y municipales. Trece servicios públicos identificados para su análisis son financiados con fracciones de veinte fondos federales clasificados en aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales.

La correspondencia entre servicios públicos y fondos es asimétrica: once fondos son exclusivos para cinco tipos de servicios y el resto de ellos puede encontrar posibilidad de financiamiento en tres fondos específicos y seis genéricos, estos últimos pueden incluso compartir usos con acciones compensatorias o asistenciales. Las reglas de operación de los fondos o programas es el factor que determina la existencia de asociación cofinanciera en el ejercicio de estos. En tal sentido, para las aportaciones y los excedentes petroleros no es necesario el cofinanciamiento, aunque no se prohíbe, mientras que en los convenios sectoriales el cofinanciamiento es acordado en el instrumento mismo.

En suma, existe una estandarización en el ejercicio del gasto descentralizado en donde se limita el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito, y que además los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el reciclamiento de las aportaciones, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. La excepción es el Estado de Baja California, cuyo Programa de Obras Convenidas reproduce el esquema de las reglas de operación para motivar la asociación cofinanciera *con la federación, los ayuntamientos, las entidades y los particulares*; disponiendo así de un fondo de recursos estatales y de los convenios sectoriales para tal fin. El Estado de Aguascalientes parece aproximarse al modelo bajacaliforniano por contar también con un fondo cofinanciero de recursos estatales carente de normas.

3. Con referencia a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia estatal y municipal en la gestión del gasto cofinanciado

en servicios públicos, aunque en la práctica no se localizó una acción evaluadora constante.

4. En cuanto al *avance competencial de las sociedades más simples*. Los gobiernos estatales y los municipales deberán equilibrar la estructura cofinanciera del gasto en los servicios públicos de su competencia, o en su defecto, el gobierno federal podrá financiar mayoritariamente la producción de servicios públicos bajo límites, tiempos y circunstancias determinadas. Una condición ideal sería que el grado general de cofinanciamiento fuera 50-50% federación-estados o federación-municipios, por lo que el mejor de los casos de la muestra de seis estados en el ejercicio fiscal 2007 quedó aún muy lejos de esta proporción: a) Morelos, 8.53% del cofinanciamiento y cinco servicios sin atender; b) Guanajuato, 10.32% de participación estatal y cinco servicios sin atender; c) Jalisco, 12.84% en la estructura financiera estatal y cinco servicios sin atender; d) Querétaro, 19.42% de cofinanciamiento, un programa PPS de carácter contingente, y cuatro servicios sin atender; e) Aguascalientes, 25.51% de participación estatal, un programa propio de inversión, y cuatro servicios sin atender; y f) Baja California, 26.78% en la estructura financiera estatal, un programa propio de inversión, reglas estatales de operación cofinanciera, y cuatro servicios sin atender.

En el caso de los municipios muestreados, estos se ubicaron en 2007 por encima de la proporción cofinanciera 50-50, aunque no sea principalmente por esquemas de mezcla financiera sino por el complemento con programas de recursos propios: 1) Cuernavaca, 56.55% de cofinanciamiento, se desconocen los servicios que no atiende dada la ambigüedad de sus relaciones de gasto, el programa municipal atiende vialidades e infraestructuras; 2) Tijuana, 58.20% de participación municipal, siete servicios sin atender, el programa municipal atiende exclusivamente mantenimiento de vialidades; 3) León, 63.97% en la estructura financiera municipal, un solo servicio sin atender; 4) Aguascalientes (capital), 69.65% de cofinanciamiento, cinco servicios sin atender; 5) Querétaro (capital estatal), 74.43% de participación municipal, no fue posible determinar los servicios sin atender por la generalidad de sus reportes de acciones; y 6) Zapopan, 76.99% de estructura financiera municipal, dos servicios sin atender.

En síntesis, el promedio general de las seis entidades analizadas según la escala de evaluación del gasto intergubernamental en servicios públicos fue de 1.87. Bajo este antecedente, la siguiente sección presenta el caso del gobierno del Estado de Hidalgo y algunas referencias municipales que fueron posibles.

En Hidalgo, un caso extremo de la inercia “no cofinanciera” nacional.

Para el gobierno hidalguense, la existencia de una estructura cofinanciera en los programas aplicables a los servicios públicos se limita a aquellos esquemas donde el cofinanciamiento es un requisito señalado expresamente en las reglas de operación. Una revisión efectuada a los programas ejercidos durante el ejercicio fiscal 2009 arroja que los programas que no contemplaron cofinanciamiento fueron el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISE), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), las acciones compensatorias del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y los fondos regionales⁵³.

A su vez, los esquemas financieros que si consideraron el cofinanciamiento fueron el programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas (PIBAI, 20% de participación estatal); el programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales (PROSSAPYS, 50% de participación estatal); el programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas (APAZU, 50% de participación estatal); el programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP, 25% de participación estatal); el programa 3 x 1 migrantes (25% de participación estatal); el programa HÁBITAT (25% de participación estatal), el programa rescate de espacios públicos (7% de participación estatal), el programa jornaleros agrícolas (PJA, 25% de participación estatal) y el programa escuelas de calidad (PEC, 20% de participación estatal)⁵⁴.

⁵³ Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011. Se aclara que la respuesta a esta solicitud remitió al sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2009.asp>

⁵⁴ *Ibidem*.

En términos cuantitativos, de la revisión señalada en el párrafo anterior se desprende que la inversión federal fue de \$ 2,238,941 312.14 (dos mil doscientos treinta y ocho millones novecientos cuarenta y un mil trescientos doce pesos 14/100), mientras que la inversión estatal fue de \$ 265,365,305.83 (doscientos sesenta y cinco millones trescientos sesenta y cinco mil trescientos cinco pesos 83/100)⁵⁵. Ante la inexistencia de un Fondo de Recursos Propios para la inversión en servicios públicos, la relación aritmética entre las dos cantidades citadas indica que el porcentaje de cofinanciamiento estatal correspondió al 10.60% en el año 2009. Sin embargo, una revisión minuciosa de los registros de acciones en cada programa revela que las aportaciones estatales fueron cubiertas con recursos del FISE, del FAFEF y de los fondos regionales⁵⁶; repitiéndose así el reciclamiento de aportaciones o *ajedrez financiero* tal como fue expresado en el inciso 2 del apartado anterior. Cabe señalar que para el ejercicio 2010 iniciaron su operación nuevos programas financieros sin cofinanciamiento, como el fondo metropolitano para el Estado de Hidalgo y el fondo de inversión para entidades federativas de aplicación general, razón por la cual el porcentaje de cofinanciamiento señalado tenderá a disminuir⁵⁷.

En lo general, el gobierno del Estado de Hidalgo se limita a la ejecución de programas financieros en función de sus reglas de operación, por lo que no se enfatiza el cofinanciamiento de los servicios públicos a través de mecanismos u órganos de gestión alternativos, tampoco es una prioridad la evaluación correspondiente. A la fecha, no se ha conformado la base jurídica para promocionar la inversión privada a través de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)⁵⁸, por lo que el financiamiento sigue siendo materia exclusiva gubernamental. Bajo estas particularidades, los servicios públicos atendidos mediante inversión pública por parte del gobierno estatal en el año 2009 fueron carreteras, educación, salud, seguridad pública, agua potable y saneamiento, electrificación, alumbrado público, calles, parques y jardines,

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Información interpretada por el autor según base de datos localizada en el sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2010.aspx>

⁵⁸ Información interpretada por el autor de acuerdo a la revisión de la legislación local, principalmente la relativa a las obras públicas.

transporte público y limpia y manejo de residuos sólidos⁵⁹. Por su parte, los servicios públicos sin atender fueron mercados, panteones y rastros⁶⁰.

En forma análoga a la revisión realizada en el gasto 2009 del gobierno estatal, dos referencias que resultaron posibles gracias a la disposición de los municipios por la aportación de sus resultados de gasto para la presente investigación fueron los casos de Huichapan y Pachuca de Soto. El primero ejerció en 2009 el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) sin financiamiento complementario por parte del municipio⁶¹, sin embargo, una forma indirecta de cofinanciar el gasto en servicios públicos ha sido la conformación de un programa de recursos propios (conocido comúnmente por sus siglas como REPO)⁶². La opción que contó con una estructura cofinanciera tangible fue únicamente el programa 3 x 1 migrantes en términos de los

⁵⁹ Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011. Se aclara que la respuesta a esta solicitud remitió al sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2009.asp>

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitud con el número de expediente 00183410 del sistema INFOMEX Hidalgo, 27 de octubre del año 2010.

⁶² En el Estado de Hidalgo, las fuentes de recursos propios de los ayuntamientos son consecuencia de una correcta administración hacendaria. No obstante, en la mayoría de los casos la recaudación municipal presenta grandes ineficiencias. La recaudación derivada del impuesto predial enfrenta carencias como: registros catastrales rudimentarios (sin tecnología), falta de actualización catastral, avalúos no profesionales (en muchos casos los lotes pagan una tarifa fija sin importar su área y construcción), indiferencia ante los escasos porcentajes de recaudación (sin incentivos), además de que las principales decisiones sobre el predial y el catastro están sesgadas al *proteccionismo del votante* y en ese sentido las promueven los poderes estatales en lugar de dejárselas a los mismos ayuntamientos. El agua potable en muchos municipios no se paga pues el argumento es que constituye un recurso abundante en el estado, y en los municipios donde sí se paga enfrenta carencias similares al impuesto predial. A su vez, los derechos y los productos, como servicios municipales derivados del derecho público y del privado respectivamente, tienen tarifas bajas y su pago es desalentado por la falta de simplificación administrativa, por la corrupción y por el cacicazgo político. De ese modo, los municipios que sí cuentan con un fondo de recursos propios para la inversión pública son simple y sencillamente aquellos que han logrado superar las carencias estructurales de la recaudación local. Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

porcentajes normativos (25% de participación municipal)⁶³. De este modo, la inversión municipal directa alcanzó en 2009 la cantidad de \$ 3,008,587.89 (tres millones ocho mil quinientos ochenta y siete pesos 89/100), mientras que las transferencias de otros niveles de gobierno fueron del orden de los \$16,118,305.02 (diez y seis millones ciento dieciocho mil trescientos cinco pesos 02/100), lo que representó un porcentaje de cofinanciamiento municipal del 15.73%. Los servicios atendidos fueron calles, carreteras o caminos, electrificación, agua potable y saneamiento, y educación⁶⁴. A su vez, los servicios no atendidos fueron salud, seguridad pública, alumbrado público, transporte público, limpia y manejo de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros⁶⁵.

En el caso del municipio de Pachuca de Soto, el ejercicio 2009 del FISM y del REPO fueron similares al caso de Huichapan: el primero sin financiamiento complementario municipal⁶⁶ y el segundo como una forma indirecta de cofinanciamiento al gasto total de los servicios públicos⁶⁷. El resto de los programas fueron el de rescate de espacios públicos (PREP) y el HÁBITAT, también en términos de sus respectivos porcentajes normativos⁶⁸. La inversión municipal directa fue de \$12,244,690.99 (doce millones doscientos cuarenta y cuatro mil seiscientos noventa pesos 99/100), mientras que las transferencias de otros niveles de gobierno alcanzaron los \$50,653,683.57 (cincuenta millones seiscientos cincuenta y tres mil seiscientos ochenta y tres pesos 57/100), lo cual se tradujo en un porcentaje de cofinanciamiento municipal del

⁶³ Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

⁶⁴ Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitudes con números de expediente 00183410 y 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 27 de octubre del 2010 y 17 de marzo del 2011 respectivamente.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitud con el número de expediente 00183610 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010.

⁶⁷ Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitud con el número de expediente 00022211 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de marzo del año 2011.

⁶⁸ Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

19.47%. Los servicios atendidos fueron agua potable y saneamiento, calles, educación, electrificación y parques⁶⁹; mientras que los servicios sin atender fueron carreteras o caminos, salud, seguridad pública, alumbrado público, transporte público, limpia y manejo de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros⁷⁰.

Sobre los casos municipales, resulta claro que los porcentajes de cofinanciamiento municipal son mayores que el porcentaje de cofinanciamiento estatal durante el mismo año 2009, lo que representa un esfuerzo mayor de las instancias municipales por complementar con recursos propios su gasto en servicios públicos, aunque las limitantes en cuanto al número de servicios atendidos también resultan evidentes.

El factor determinante se refiere a que, además de cubrir los porcentajes normativos de los programas federales descentralizados, los municipios han constituido fondos de recursos propios que aplican en función de las demandas y del grado de colaboración ciudadana, asunto que nos habrá de ocupar en el capítulo VII, siendo esto una virtud que lamentablemente no aplica a todos los municipios del estado ni al gobierno estatal. A manera de ejemplo, entre los municipios de mayor gasto que no dieron acceso a sus resultados de egreso, Tula de Allende cuenta con un Fondo de Recursos Propios (REPO) y Tulancingo de Bravo carece de él.

Conclusiones del Capítulo III.

Según la escala de evaluación del gasto intergubernamental en servicios públicos, con una evaluación de 1.50 el gobierno del Estado de Hidalgo se coloca por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (1.87). Nuestra propuesta establece que otra vertiente en la formación de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas hidalguense, necesariamente complementaria a la que se plasmó en el capítulo I, debe darse en cuanto a la integración de fondos de recursos propios y de esquemas que incluyan la inversión privada. Como énfasis subsidiario, esos programas deben propiciar

⁶⁹ Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitudes con números de expediente 00183610 y 00022211 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010 y 7 de marzo del año 2011 respectivamente.

⁷⁰ *Ibidem*.

espacios de negociación de estructuras cofinancieras (evitar las limitantes sociales de los programas por reglas de operación), ponderando previamente las posibilidades financieras de las partes en función directa de los subsidios ofertados, y prever adicionalmente un proceso de evaluación.