

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara¹

PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

Durante las últimas dos décadas, México experimentó importantes procesos de democratización y descentralización que dieron paso a una mayor pluralidad política, a la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales y a la modificación del arreglo institucional a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. En esta idea, el proceso de determinación, gestión, ejercicio y supervisión del principal instrumento de política pública del país, el gasto público, se modificó al tiempo que nuevos actores hicieron su aparición en la arena pública y se redefinieron las responsabilidades en los tres ámbitos de gobierno.

La descentralización implicó la transferencia de funciones, tales como educación, salud e infraestructura social, hacia las entidades federativas y municipios, esto bajo el supuesto de que la cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía les permitiría responder con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de servicios públicos de la población. En este sentido, la transferencia de funciones fue acompañada de la transferencia de recursos públicos por parte del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, con lo cual se crearon nuevas partidas presupuestales que en su conjunto constituyen el gasto federalizado. Cabe resaltar que la asignación de recursos federalizados ha sido creciente. En 2009 aproximadamente el 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) lo ejercieron los gobiernos estatales.

Frente a lo anterior y en un contexto de alternancia política, se transformó el marco institucional con el objetivo de generar los mecanismos que permitieran la transparencia y rendición de cuentas. La reforma al artículo 6° constitucional sentó las bases para modificar las normas legales, los procesos administrativos y organizacionales; así como los valores de los funcionarios públicos a fin de evitar el manejo discrecional de la información, lo cual incluye también el ejercicio de los recursos públicos. De esta manera, la reforma incluyó nuevas obligaciones para cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, en materia de transparencia y acceso a la información, archivos administrativos, indicadores de gestión, publicidad en el uso de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, presupuestos por resultados, evaluación de políticas y fiscalización.

Aunado a la reforma al artículo 6 constitucional se han realizado cambios importantes a la normatividad fiscal vigente con el propósito de que la administración de los

.....

¹ Profesor de carrera de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM y colaborador del noticiero Enfoque.

recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad y transparencia (SHCP, 2006). Sin embargo, persisten dificultades para darle total transparencia y fiscalizar el gasto federalizado; éste no es un asunto menor, ya que los recursos federalizados representan un alto porcentaje de los recursos públicos del país, pero además, se espera que el ejercicio de este gasto tenga un alto impacto en la ciudadanía, pues son los gobiernos locales quienes ejercen estos recursos y conocen mejor las necesidades propias de cada región.

Dada la problemática que muestra el gasto federalizado en términos de la capacidad institucional para darle mayor transparencia, en este documento se presenta un panorama general del proceso de descentralización del gasto público y las características del gasto federalizado.

El gasto público federalizado

Durante la mayor parte del siglo XX, en México prevaleció un arreglo político que permitió centralizar funciones a favor del gobierno federal, con lo cual el destino de los recursos públicos era definido unilateralmente por este orden de gobierno. No obstante, frente a la creciente apertura política y ante la percepción de la ciudadanía de bajos resultados de la acción pública, se generaron y profundizaron iniciativas de redistribución de funciones, tales como educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza, entre los diversos órdenes de gobierno. Esta nueva distribución de funciones suponía una mayor correspondencia entre las necesidades de la población y el conjunto de servicios públicos ofrecidos por el Estado. Es decir, ante la heterogeneidad de necesidades de los gobiernos locales, la toma de decisiones en forma descentralizada permitiría adaptar más fácilmente los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en lugar de ofrecer un conjunto de servicios uniforme para todo el país independiente de las diferentes necesidades.

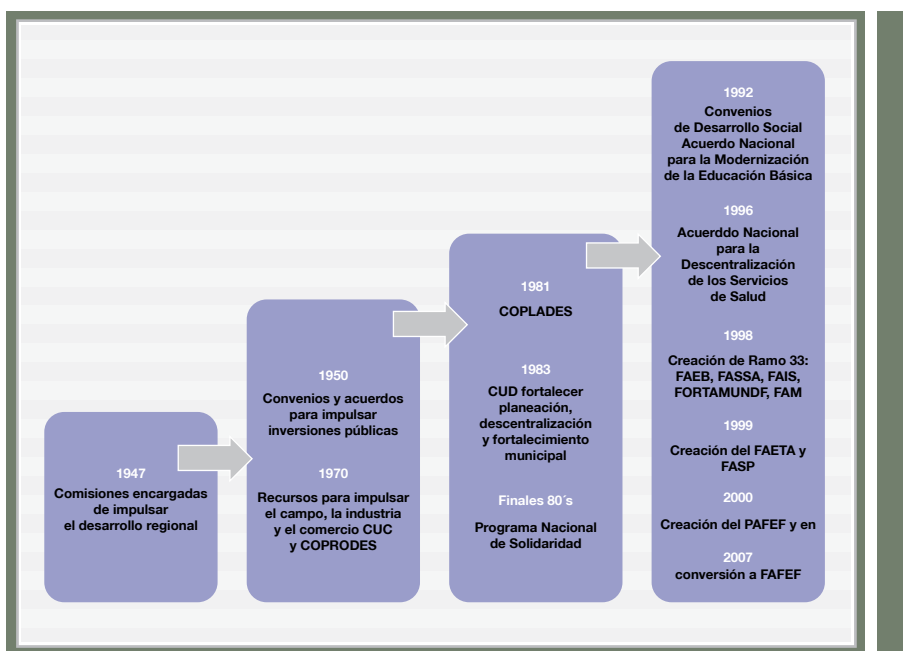
Así, el proceso de descentralización, iniciado en la década de los noventa, estuvo acompañado de la transferencia de gasto público que dio paso a una mayor participación de las entidades federativas en el ejercicio de dichos recursos. Con este proceso se contempló la creación de una serie de partidas, convenios y ramos presupuestales que favorecieran la descentralización y apoyaran a los gobiernos locales a solventar la carga financiera derivada de las nuevas responsabilidades adquiridas. De esta manera, en los últimos 20 años, se amplió de manera sustancial el gasto que ejercen las entidades federativas, a través de transferencias etiquetadas para la atención de programas o sectores específicos como lo son las Aportaciones Federales englobadas en el Ramo 33.

Cabe precisar también que a partir de la implantación del Sistema de Coordinación Fiscal, se consolidó un acuerdo hacendario en el que los gobiernos locales dejaron sin efecto su potestad tributaria, para que el gobierno federal impusiera gravámenes federales en todo el país, como el ISR y el IVA, a cambio de que todos los órdenes de gobierno tuvieran una participación en el monto total recaudado por dichos impuestos; así surge el Ramo 28 participaciones Federales a estados, municipios

y el Distrito Federal, los cuales por la naturaleza de su origen son recursos de libre disposición (no etiquetados) de los gobiernos locales.

De esta forma, se puede observar en la figura 1 la evolución de las transferencias etiquetadas que acompañaron los procesos de descentralización que buscaron atender problemas específicos como la educación básica, la salud, el desarrollo regional y la seguridad pública, entre otros.

Figura 1. Ampliación del Gasto Federalizado



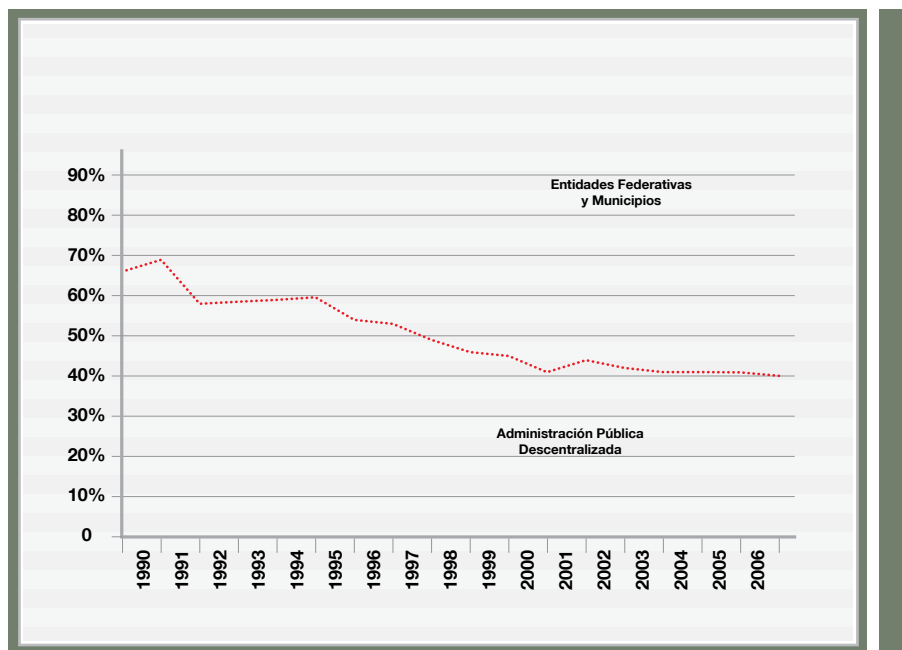
Fuente: Elaboración con base en el documento Diagnóstico sobre colaboración y coordinación intergubernamental, CNH.

Por otro lado, al mismo tiempo que se promovían las iniciativas descentralizadoras, nuevos actores entraron en la escena pública como: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM); así como asociaciones municipales diversas y organismos privados y sociales, entre otros, con lo que se reconfiguraron las relaciones intergubernamentales del país.

En suma, la nueva configuración de responsabilidades del gasto, modificó la distribución de recursos públicos entre el orden federal, estatal y municipal pero además de ello, se registró una fuerte tendencia a incrementar el gasto federalizado.

En 1990, al iniciar el proceso de descentralización, los gobiernos locales ejercían alrededor del 30% del presupuesto público, mientras que en 2006 este porcentaje ascendió a 50% (véase gráfica 1). De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, 5 de cada 10 pesos del gasto programable ahora es ejercido por los estados y municipios.

Gráfica 1. Gasto Público Ejercido por Orden de Gobierno (1990 – 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP).

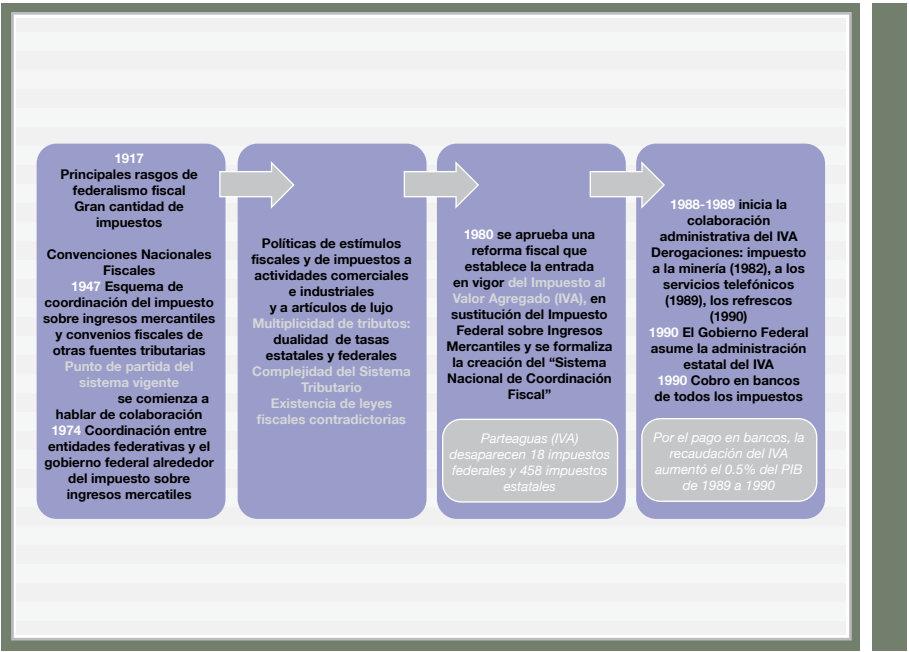
No obstante que la gran mayoría del presupuesto público se ejerce a través de las entidades federativas, persiste la crítica de la poca vinculación del gasto federalizado con las necesidades reales de las diferentes regiones del país. Lo que ha sucedido es que la parte más significativa de los recursos son controlados a nivel central; esto es, se trata de asignaciones que se ejercen conforme a los criterios y prioridades del gobierno federal, bajo sus reglas y con escasa ingerencia de las autoridades locales. Por ejemplo, el Ramo 33, Aportaciones Federales, transfiere recursos etiquetados y sujetos a la supervisión de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación y su normatividad está mayormente influida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías correspondientes.

En algunos casos, como el educativo y de salud, la misma transferencia ha provocado desequilibrios financieros que los mismos gobiernos locales se han visto en la necesidad de atender con recursos propios, generando desequilibrios en

sus haciendas locales. Para algunos funcionarios estatales lo que se descentralizó fueron problemas, en tanto que lo que se centralizó fue la generación de recursos fiscales.

En este sentido, la otra cara de la moneda fue la centralización de la capacidad recaudatoria a través de la implantación del Sistema de Coordinación Fiscal, sistema que partió de la suspensión de las potestades tributarias originales de estados y municipios, a fin de que el gobierno federal centralizara la recaudación de impuestos sobre la renta y el valor agregado. Para la SHCP el esquema fue el siguiente:

Figura 2. Concentración cuasi-absoluta de las potestades tributarias relevantes en el Gobierno Federal



Fuente: Elaboración con base en el documento Diagnóstico sobre colaboración y coordinación intergubernamental, CNH.

En este sentido, no hay coincidencia entre responsabilidades transferidas a los estados y capacidades financieras para atender las nuevas responsabilidades de política pública. Esta situación limita la justificación de la descentralización que se refiere a la mayor capacidad de los gobiernos locales para atender demandas de la población por estar más cerca de la gente; el problema es que el recurso presupuestal es escaso y las fuentes de ingreso propio prácticamente inexistentes.

Por otro lado, hay que destacar que desde la Convención Nacional Hacendaria se discutió la pertinencia de hacer transparente también el ingreso público; esto es,

se consideró necesario darle certeza a la información que la SHCP proporciona sobre los niveles de recaudación, las disponibilidades y los ingresos de todos los organismos públicos. **Si las entidades federativas y el gobierno federal bajo el esquema de coordinación fiscal son “socios” en materia de recaudación, ¿por qué no darle transparencia a la generación y registro de ingresos públicos?** La propuesta no alcanzó a plasmarse en los acuerdos definitivos pero es una demanda recurrente de las entidades federativas.

El gasto público y la política pública

El gasto público es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en él se definen en términos monetarios las prioridades de la acción gubernamental. A este respecto, el gasto federalizado supone una vinculación más directa con las necesidades de cada región del país por lo que se pueden adaptar más fácilmente la provisión de los servicios públicos a las necesidades de cada entidad federativa. El gasto debe reflejar las prioridades de política pública de cada administración y se espera que garantice resultados a la población. Por su impacto debe ser sujeto de verificación del diseño, comportamiento y resultados de las políticas delineadas. Esto requiere de la aplicación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

En un primer nivel la rendición de cuentas el gasto federalizado está sujeto al establecimiento de instancias gubernamentales de supervisión, pero el paso más importante es la rendición de cuentas al ciudadano. El primer mecanismo de transparencia y rendición de cuentas se contempla en la legislación federal y en las disposiciones estatales y municipales; no obstante, el segundo se encuentra en proceso de desarrollo, aunque existe un antecedente importante en términos de contraloría social. De acuerdo con esta experiencia la rendición de cuentas a la sociedad es un instrumento de política pública que contribuye a la mejora en el diseño y resultados de programas y proyectos, de ahí que revisar su impacto sea algo oportuno y relevante para la política pública y el ejercicio del gasto federalizado.

Características del gasto federalizado

En el año en curso (2010), 40% del gasto federalizado fue destinado a la función social, como educación, salud e infraestructura social. En este sentido, la transparencia cobra mayor relevancia ya que es preciso que la información presentada por el gobierno permita evaluar si el gasto logra los objetivos de política pública.

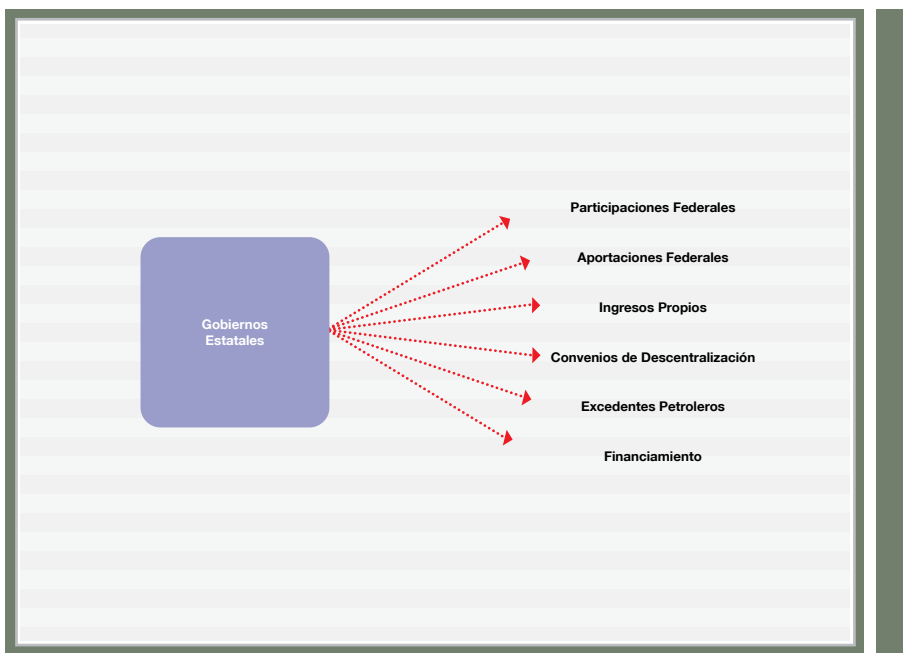
La integración del gasto federalizado en México se contempla en la Ley de Coordinación Fiscal y se compone de los siguientes ramos y convenios:

- Ramo 28 Participaciones Federales
- Ramo 33 Aportaciones Federales

- Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas
- Convenios de Descentralización

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 que deben gastarse dichos recursos. Con respecto a lo anterior, en la figura 2 se muestran los componentes de gasto federalizado que reciben los gobiernos federales, así como otros ingresos que percibe este nivel de gobierno.

Figura 3. Estructura de transferencias e ingresos de los Gobiernos Estatales



En torno a las Participaciones cabe destacar que éstas responden al acuerdo de coordinación fiscal por el que las entidades federativas dejaron de cobrar determinados impuestos al ingreso y al consumo, a fin de que fuera el gobierno federal quien cobrara este tipo de gravámenes. Esto para crear una mayor y más

eficiente capacidad de recaudación. Así se convino en el Sistema de Coordinación Fiscal que el ingreso recaudado por ISR e IVA, Derechos y otros ingresos, con la colaboración de los gobiernos locales, sería repartido entre los órdenes de gobierno. Por lo tanto, se trata de un ingreso que es compartido y generado con la participación federal, estatal y municipal. En este sentido **las Participaciones no son un “gasto” propiamente dicho, sino un ingreso compartido por los tres órdenes de gobierno. Tampoco es un “gasto del gobierno federal” pues no se trata de recursos propiamente de él, son recursos que no le pertenecen.**

El marco legal para la transparencia

Las entidades federativas y los municipios son ejecutores de gasto sujeto a Reglas de Operación, lineamientos de transparencia, de acceso a la información, de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales. Ello se expresa a través de elementos de: 1) Contraloría Social; 2) Control y Auditoría; 3) Difusión; 4) informes de Avances Físicos-Financieros; y del 5) Padrón de Beneficiarios. Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) regula el monto y la asignación del gasto federalizado (Ramo 28 - Ramo 33). La problemática reside en que ésta no menciona parámetro alguno sobre las prácticas de transparencia a observar en el respectivo quehacer que desempeña cada nivel de gobierno. Asimismo, la naturaleza misma del gasto federalizado requiere de la coordinación entre los órdenes de gobierno, la Federación se encarga de su asignación y, por otra parte, las entidades federativas de su ejercicio y fiscalización.

Las características y obligaciones de entidades federativas y municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas de los recursos federalizados, se encuentran considerados en la normatividad vigente del país. Así, en 2007, se reformó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública, a efecto de afianzar la confianza de los ciudadanos, en la obtención de información objetiva y expedita, generada por los órganos de los tres órdenes de gobierno y demás sujetos que obtengan o ejerzan recursos públicos, consolidando con estas acciones, una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer gubernamental, y con mejores instrumentos para fiscalizar las acciones estatales.

Por su parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen los lineamientos que regulan la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal; asimismo hace especial énfasis a los recursos transferidos a través del Ramo 33. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en general, establece que para los recursos transferidos a las entidades federativas, se deben incluir criterios que aseguren la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los mismos.

El Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina las condiciones mediante las cuales las dependencias y entidades están

obligadas a informar y transparentar la aplicación de los recursos que se transfieren a las entidades federativas. Asimismo, se detalla que el Convenio de Coordinación es el instrumento a través del cual las dependencias y entidades descentralizan la aplicación y ejecución de los recursos federales con las entidades federativas, se promueve la promoción de la difusión de los resultados locales y se establece el monto que se puede destinar para el órgano de control del Ejecutivo Estatal para llevar a cabo la vigilancia, control y evaluación de las obras y acciones ejecutadas.

De este modo, se ha desarrollado un complejo marco normativo sobre el tema de la transparencia y la rendición de cuentas que se resume a continuación:

Tabla 1. Marco Normativo en Materia de Transparencia

Total	Artículos
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	8° y 9°
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	79°, 82°, 85°, 106°, 107° y 110°
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	224° y 226°
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	37°
Ley de Coordinación Fiscal	48° y 49°
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	38°

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente.

Otro de los problemas que se presenta es la distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complejo el manejo presupuestario. Esto es, el no tener claro el qué le toca hacer a cada orden de gobierno y con qué, limita la efectividad de la política pública y su adecuada transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la rendición de cuentas de este gasto se transfirió a las entidades federativas y no se establecieron estándares de transparencia y procedimientos claros de coordinación para retroalimentar a la Federación con respecto al ejercicio de este gasto.

Por una parte, las funciones de rectoría generalmente se conservan en manos de la federación, dejando poco margen de decisión a los gobiernos estatales para adecuar las políticas a las necesidades locales. Un factor que impide la adecuada transparencia y la rendición de cuentas es que regularmente no existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas de gobierno a cargo; tampoco hay información sistemática acerca de su fiscalización al interior del Poder Legislativo local. La información financiera presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público. De este modo, la federación destina alrededor del 30% del gasto social directo

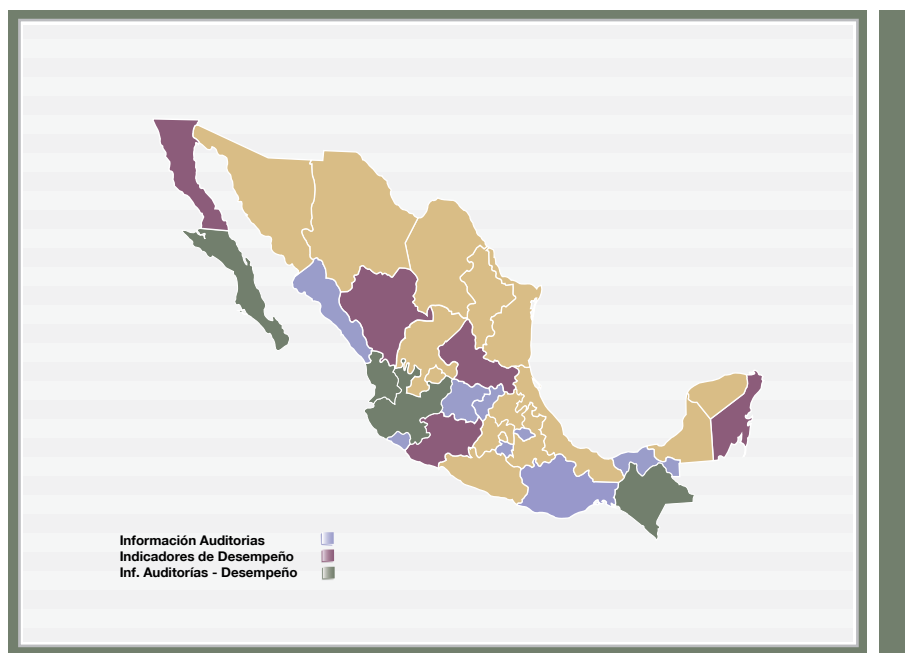


(PEF 2010) a la provisión de bienes y servicios sociales. No obstante, no se genera información oficial y periódica sobre la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos, lo que dificulta la evaluación del impacto de las políticas seguidas y por lo tanto la toma de decisiones para hacer más eficaz y eficiente el gasto.

Si bien se reconoce la dificultad para fiscalizar el gasto federalizado, se ha intentado imponer indicadores de desempeño del Ramo 33 a través de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Sistema de Evaluación del Desempeño. A ello se suma la ley de contabilidad gubernamental que implica la coordinación y homologación de esquemas de contabilidad pública que permita analizar y sistematizar de mejor manera la información sobre el gasto ejercido por los tres órdenes de gobierno y los diferentes poderes federales y locales.

Por su parte, en el periodo de 2002–2006, las entidades federativas aprobaron la Ley de Acceso a la Información, pero con diseños legales e institucionales variados y muy heterogéneos. Gobiernos estatales han introducido en sus portales electrónicos un enlace de transparencia fiscal, donde a pesar de las diferencias, los estados presentan cierta información fiscal sobre Cuenta Pública, Ingresos y Gastos Públicos, Informes de Finanzas, pero sólo 12 entidades federativas presentan información de Auditorías realizadas y nada más 9 indicadores de evaluación del desempeño.

Figura 4. Transparencia Fiscal en los Portales electrónicos de los gobiernos estatales, 2010



Fuente: Presentado por el autor.

Según la Fundación IDEA, A.C. "...la transparencia es un principio que define la **relación entre los tomadores de decisiones y los grupos de población afectados** por las medidas que los primeros solventan (...) una relación transparente es aquélla que permite a los grupos afectados por las decisiones de terceros conocer los hechos básicos inherentes a esas decisiones, al igual que los mecanismos y procesos que condujeron a esas decisiones. **No es suficiente saber qué decisiones se toman, la transparencia también implica el acceso a la información sobre la forma en que se toman dichas decisiones.**

Las ventajas de la transparencia son:

- 1) favorece el apego a la ley y el uso mesurado de los recursos públicos;
- 2) reduce los márgenes de discrecionalidad;
- 3) genera incentivos para aumentar la eficiencia del gasto y,
- 4) ayuda a la toma decisiones del gasto.

Medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobiernos en términos del gasto federalizado forma parte de una rendición de cuentas efectiva pero ello exige tener claridad sobre las competencias, atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el gasto previene problemas de coordinación fiscal al igual que promueve la eficiencia en el gasto evitando duplicidad en actividades y gasto.

El acceso a la información es primordial para la consolidación de un Estado democrático. Dicha información debe ser comprensiva, oportuna y exhaustiva. De igual manera, **la política de transparencia en el gasto federalizado no debe limitarse a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso 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.**

Es indispensable que la información relacionada con el gasto federalizado sea presentada de manera comprensiva con el objeto de que, con base en esta información, se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas para redefinir los instrumentos, mecanismos y estrategias de la política pública para lograr los objetivos que se persiguen.

Así, la transparencia debe ser entendida como algo más que un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, más bien debe asumirse como un insumo estratégico para la acción intergubernamental y el logro de resultados.

En principio, un avance lo constituye el Sistema de Evaluación del Desempeño impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual pretende determinar con mayor precisión los objetivos de los programas y proyectos financiados con recursos federales, pero éste debe considerar la diversidad institucional, las diferentes capacidades de los gobiernos locales.

Otro más lo constituye el proceso de Armonización Contable actualmente en marcha. Desde 1995, con el Programa de Fortalecimiento Financiero promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se impulsaron acciones con el objetivo de armonizar la contabilidad gubernamental en los gobiernos estatales. En 2004, la Convención Nacional Hacendaria (CNH) reafirmó la necesidad de armonizar y modernizar los sistemas de información contable en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, fue hasta 2006 con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se hicieron explícitas la rendición de cuentas y la obligatoriedad de hacer transparente el gasto público. Así, en el paquete de propuestas, aprobadas por el Congreso de la Unión en la Reforma Hacendaria 2007, se plantearon modificaciones constitucionales que se sustentaron en dos pilares: (1) la armonización contable y (2) la fiscalización.

En lo que corresponde a la armonización contable se reformó el artículo 73 constitucional facultando al Congreso de la Unión a expedir las leyes necesarias a efecto de homologar la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Por la parte de fiscalización se modificó el artículo 79 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales, entidades federativas y municipios. Además de modificar el artículo 116 de la Constitución para fortalecer la capacidad técnica e independencia de los órganos de fiscalización locales (SHCP, 2010).

En particular, con los cambios realizados al artículo 73 de la Constitución se previó la publicación en 2008 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en la cual se establecerían prácticas contables homogéneas para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos administrativos de sus demarcaciones territoriales.

La perspectiva de las entidades federativas

En lo que toca al Gasto Federalizado, la LCF y la LFPRH establecen la obligación de evaluar --excepto las participaciones que están sujetas a reglas de carácter local-- a través de un sistema de información financiera y de avance, el ejercicio y cumplimiento de las metas establecidas considerando indicadores estratégicos y de gestión.

Estos indicadores son elaborados por las dependencias federales y propuestos a los gobiernos locales. Éstos últimos trabajando conjuntamente con el gobierno federal deben definir de común acuerdo los indicadores con un enfoque homogéneo. Las evaluaciones se realizan conforme al Programa Anual de Evaluación y conforme a los lineamientos y criterios de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el Coneval.

El artículo 77, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de los Programas Vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y la Cámara de Diputados, podrá emitir opinión sobre las Reglas de Operación.

Sin embargo, las entidades federativas señalan que hay tres problemas fundamentales. El primero es que existen programas o fondos, cuya rigidez en su normatividad, hace compleja la aplicación y ejecución de los recursos; en segundo lugar, no en todos los casos se puede hacer uso de los recursos, en razón de las limitativas que las reglas de operación prevén y, en tercer lugar, existe un desfase temporal entre la publicación de las Reglas de Operación y la aprobación de los presupuestos locales. Este desfase se suma al que existe entre los planes estatales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo; esto es, entre los objetivos y prioridades de política del gobierno federal y los definidos por los gobiernos estatales.

Asimismo, se observa que es frecuente que se presenten cambios en las Reglas de Operación de algunos programas federales, lo cual genera complicaciones para su aplicación. En muchos programas dichas reglas no son permanentes y no consideran las divergencias naturales e históricas de las entidades federativas. No existe una comunicación fluida que permita lograr acuerdos, corregir dificultades emanadas de las reglas o lineamientos, o bien alinear disposiciones federales con las locales. Se presentan contradicciones entre las Reglas de Operación y disposiciones presupuestarias para distribuir los recursos aprobados como subsidios a entidades federativas y municipios.

En materia de Convenios, los plazos que transcurren para que éstos 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 lo largo de este proceso de suscripción de Convenios, a veces deliberado, sobre todo tratándose de reasignaciones, se incurre en subejercicios lo que obliga a la devolución de recursos al gobierno federal.

En lo que respecta a los Convenios de Desarrollo Social, el Gobierno Federal (Secretaría de Desarrollo Social) centraliza el programa, elige los proyectos y no atiende las opiniones de las entidades federativas y municipios. En el Ramo 20 de Desarrollo Social los proyectos son limitados y no promueven la participación comunitaria, persiste la dificultad para identificar a la población objetivo y las unidades de atención; no existen mediciones claras de satisfacción de la población beneficiaria; algunos indicadores no son adecuados y consistentes; y existe duplicidad con acciones de otros programas. De igual forma, debido al 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 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (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 Subsidio de Seguridad Pública a los Municipios (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.

Asimismo, en el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) los anticipos en una emergencia son otorgados hasta concluir la etapa de evaluación de los daños; las reglas obligan a que todos los gastos se comprueben con documentación que satisfaga los requisitos fiscales; y las obras deben concursarse bajo las reglas ordinarias de la legislación federal.

A manera de conclusiones

Como se puede apreciar el país ha registrado avances importantes en términos de transparencia y rendición de cuentas. No obstante el mismo entramado institucional limita dicha práctica.

Hay que avanzar hacia la transparencia y rendición de cuentas, no sólo entre instancias gubernamentales, sino hacia la sociedad y el ciudadano. Una opción es recuperar la experiencia participativa de la contraloría social.

Fortalecer la práctica de la transparencia y rendición de cuentas implica considerar ambas como instrumentos de política pública que contribuye a mejorar la eficacia y eficiencia del gasto; esto es, la transparencia y la rendición de cuentas como un medio para el logro de los fines de la política pública.

En lo que respecta al ejercicio de recursos federalizados, es claro que mientras no se resuelva un nuevo Pacto Hacendario Federalista, no habrá condiciones para que avance el ejercicio de la transparencia. Se requiere revisar y precisar a detalle, la competencia y responsabilidad pública de cada orden de gobierno y con él los parámetros de la transparencia y la rendición de cuentas tanto en materia de ingresos como de gasto.

Las mismas entidades federativas han propuesto construir una nueva Coordinación Hacendaria que precise atribuciones y responsabilidades por orden de gobierno en los procesos de descentralización de gasto y reclaman más facultades para participar en la determinación, distribución y normatividad de los fondos de aportaciones federales, cuyo ejercicio y supervisión requerirá nuevas reglas y mecanismos de supervisión fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

En el mismo sentido, se destaca la necesidad de establecer criterios compartidos para el seguimiento y evaluación del gasto; fortalecer los mecanismos de transparencia en el ejercicio; mejorar la calidad del gasto y, simplificar la normatividad.

En suma, se registran avances y sin duda habrá más, pero ello requerirá de voluntad política para recuperar la visión federalista que conformó, recordando el bicentenario, el Pacto Federal.

Referencias Bibliográficas

- Alvarado, L. y Campos, M. (2008). *Transparencia en el Presupuesto Social en serie: El Gasto Social en México vol. 2*. Fundación IDEA, A.C.
- 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 consultado el 25 de noviembre 2008 en <<http://www.conago.org.mx/Publicaciones/Documentos>>
- 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.
- Gutiérrez, A. (2010). Transparencia en el Gasto Federalizado. Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 4 de marzo. IFAI.
- _____. (2010). *Entrevista sobre el sistema de armonización contable*. Realizada el 30 de abril de 2010, Villahermosa, México.
- _____. (2007). *El nuevo espacio federal en Cambio estructural de la economía mexicana*. Coord. Cabrera, J. FE – UNAM.
- INDETEC. (2005). Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003) Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. SHCP.
- _____. (2007). Diagnóstico del Sistema Tributaria y Reforma Hacendaria, Subsecretaria de Ingresos de la SHCP.

Normatividad consultada:

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- III. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- IV. Ley de Coordinación Fiscal.
- V. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- VI. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años).
- VII. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.