

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

INTRODUCCIÓN

La propuesta que se presenta fue elaborada por la Mesa de Gasto del Foro Estatal con la participación de la Universidad de Monterrey. Esta encaminada a proponer algunas características que pueden lograr que la distribución del gasto entre los ordenes de gobierno se mejore.

Los antecedentes del tema correspondiente al gasto, están basados en los trabajos preparatorios previos a la Convención Nacional Hacendaria, en estos se marca el actual esquema de descentralización de los gastos federales en apoyo a las entidades federativas y como se distribuyen.

ANTECEDENTES

A partir de los años 50's, el gobierno federal a través de la celebración de una serie de convenios o acuerdos empieza a impulsar las inversiones públicas de aquellas regiones con mayor atraso con el propósito de lograr el crecimiento económico en todo el país.

Ya para los años 70's las transferencias de recursos hacia las entidades federativas y municipios, se dio por medio de la formalización de programas concretos que pretendían dar mayor atención al campo e impulsar la industria y el comercio de las regiones. A partir del ejercicio fiscal de 1998 se comienzan a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del Capítulo V "De los Fondos de Aportaciones" en la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen estos Fondos, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización a través de los cuales ya se transferían recursos a las entidades federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.

Actualmente existen los siguientes fondos de aportaciones:

RAMO 33	
I.	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
II.	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
III.	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. IIIa. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal. IIIb. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
IV.	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y 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.
RAMO 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	
PROGRAMAS FEDERALES	
INGRESOS POR EXCEDENTES Fideicomiso para IA Infraestructura de los Estados (FIES)	

Si bien se ha dado un claro avance en la descentralización del gasto aún las fórmulas de reparto de algunos de los fondos no son claras.

En la actualidad, la descentralización del gasto se realiza a través de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39), Gasto Federal Reasignado y Programas Específicos. Cada uno de los cuales presentan procedimientos diferentes para su integración y proceso de distribución.

Principios generales para la Distribución de Atribuciones en Materia de Gasto Público en un Sistema Federal.

Resulta importante considerar los principios de distribución que debe contener la distribución de los diferentes fondos.

✓ **Soberanía y Democracia.**

El ideal federalista está vinculado estrechamente con la democracia y la soberanía popular. El reconocimiento de la capacidad para determinar el poder político como un atributo básico de la condición de ciudadano, confirma que la soberanía popular ha encontrado en el método democrático la mejor forma de expresarse. En este sentido, los ciudadanos son el objeto y sujetos de gobierno en los tres ámbitos que conforman el sistema federal. La soberanía del pueblo y la legitimidad democrática son el origen que da sustento a Federación, Entidades Federativas y Municipios sin ningún orden jerárquico, porque los gobiernos emanados del pueblo no pueden tener una relación de subordinación entre sí.

✓ **Estado de Derecho como Gobierno de Leyes.**

El estado de derecho implica absoluta sujeción de los tres ámbitos de gobierno a la norma jurídica. Federación, Entidades Federativas y Municipios deben respetar los derechos humanos y ciudadanos, así como promover la ampliación del marco del derecho en sus distintas áreas de competencia y ámbitos territoriales. El mantenimiento de la gobernabilidad democrática, en un marco de respeto a la legalidad, es tarea de los tres ámbitos de gobierno.

✓ **Libertad e Igualdad.**

En un régimen federal que impulsa las libertades ciudadanas y la igualdad ante la ley, la libertad representa autodeterminación asociada a la voluntad de un sujeto colectivo: la entidad federada, cuya libertad sólo puede tener sustento en la soberanía estatal y se manifiesta en su inserción al Pacto Federal. En este acuerdo, fundamento del federalismo, se establecen condiciones de igualdad entre las partes sin importar distinciones étnicas, económicas, políticas o demográficas; igualdad que permite su encuentro en una Federación sin relación jerárquica alguna.

✓ **Subsidiariedad.**

En el federalismo, los poderes federales no pueden usurpar las atribuciones que corresponden a los gobiernos locales bajo el argumento de la incapacidad. Por el contrario, la subsidiariedad supone que el gobierno federal debe restringirse a las tareas que la Constitución le autoriza de forma limitada y expresa.

✓ **Solidaridad.**

La solidaridad representa ante todo un principio político que otorga orientación a la acción subsidiaria del Estado. La solidaridad es cooperación condicionada, acción compartida para lograr un orden más justo de convivencia, hacer propios los problemas de los demás y realizar sacrificios para la prosperidad conjunta. En su dimensión federal, es la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre Federación, Entidades Federativas y Municipios. Tomando en cuenta el principio de solidaridad las atribuciones y los recursos se asignan de manera diferenciada, considerando las particularidades sociales y estructurales de Entidades Federativas y Municipios.

✓ **Equidad.**

Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con el desarrollo integral en el marco de las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente.

✓ **Resarcitoriedad.**

El principio de resarcitoriedad tiene implícita la idea de retribuir a las entidades que más aportan a la riqueza nacional, para dar contenido a la justicia conmutativa. Esta tarea debe ser compensada en proporción al esfuerzo de cada entidad, para no desincentivar la recaudación tributaria y, al mismo tiempo ampliar los beneficios que surgen de la pertenencia a la unión federal.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La necesidad de fortalecer los mecanismos distributivos y de igualación de estas transferencias para que verdaderamente contribuyan a fortalecer el desarrollo de las regiones y de los servicios públicos que demanda la población, ello con la finalidad de reducir los niveles de necesidades e incrementar el grado de bienestar. En concreto, pareciera que el proceso de descentralización de funciones federales a los estados y municipios debe continuar avanzando lo cual redundaría en el aumento del grado de autonomía financiera con que los gobiernos subnacionales desempeñan las competencias asignadas.

Las necesidades de gasto de los ordenes de gobierno, están ligadas a las obligaciones que les marca la legislación atender.

El actual sistema de asignación del gasto publico y potestades tributarias vigente en el país adolece de graves problemas que van en detrimento de la eficiencia en la adecuada provisión de los bienes públicos que requieren los ciudadanos a cada orden de gobierno.

Esta problemática hace necesaria la reformulación y replanteamiento de los criterios de determinación de los gastos que le deben de corresponder a cada orden de gobierno, así como de los medios para tener el financiamiento adecuado; redefinir las potestades tributarias o mejorar los criterios para la determinación de las aportaciones y transferencias del gobierno federal a los estados y municipios.

PROPUESTA

La distribución de gasto debe de tener las siguientes características:

1. Eficiente. No debe interferir con la eficiencia en la asignación de recursos.
2. Equitativa. Debe contribuir a elevar la equidad y convergencia en los niveles de bienestar entre los estados y municipios del país.
3. Transparente. Los mecanismos y formulas de su determinación deben ser conocidos por todos los interesados con oportunidad y completa certidumbre.
4. Rendición de cuentas. Debe incluir sistemas y mecanismos de rendición de cuentas par parte de cada nivel de gobierno.
5. Favorable al desarrollo. Debe diseñarse de manera tal que conduzca a un mayor desarrollo del país.
6. Efectos de la competencia interjurisdiccional. Deben considerarse los efectos de la competencia interjurisdiccional entre Estados y Municipios para atraer la inversión privada y los efectos que esto pudiera producir en la captación de impuestos y por consecuencias en los niveles de gasto.

MARCO LÓGICO

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	Mejorar la distribución del gasto.	Cuentas públicas desglosadas.	Análisis comparativos verticales y horizontales.	Que exista el ordenamiento regulatorio de fácil acceso.
PROPÓSITO: El impacto directo al implementarse	Atender las necesidades sociales de los ciudadanos oportunamente	Asignación del fondo por área en tiempo y forma	Con documentación comprobatoria	Que se aplique el recurso en tiempo y forma.
COMPONENTES: Condiciones para la propuesta. Elementos	Que se incluyan en la LCF las mecánicas de distribución	Marco jurídico correspondiente	ejercicios de aplicación de los mecanismos	Que se cumplan los preceptos.
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico.	Establecer los criterios de distribución para cada fondo en la LCF	Marco jurídico	Publicación y vigencia de las leyes	Que se aprueben las adecuaciones.

FACTIBILIDAD

La factibilidad de la propuesta se refiere al cumplimiento mínimo de los requisitos para alcanzar los objetivos que se establecen, que sea medible y que los resultados son los que se plantean para resolver la problemática.

En esta ocasión los resultados que arroja la aplicación del marco lógico, pueden interpretarse de la siguiente manera:

La propuesta contribuye a la transparencia y claridad en la distribución de los recursos en el renglón de aportaciones, es decir, ramo 33, ramo 39, reasignaciones presupuestales y PAFEF, al proponer que se incluyan todos los mecanismos de distribución de los mismos, en un ordenamiento de fácil acceso, como lo es la Ley de Coordinación Fiscal.

Los supuestos que se plantean para que la propuesta sea factible son:

1. Que se adecue la Ley de Coordinación Fiscal para que se incluyan los mecanismos que hasta este momento, se establecen en los ordenamientos de las dependencias ejecutoras, como la Secretaría de Salud y la de Educación.
2. Que al realizarse lo anterior, exista la posibilidad de enviar y recibir el recurso en tiempo y forma.
3. Que dentro de las cuentas públicas se desglose el recurso recibido y su destino.

Como conclusión, al considerarse una propuesta de forma que promueve la transparencia y simplificación, si implementación resulta factible y benéfica.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Diagnóstico Tema no. 1, Gasto Público, enero 15 de 2004.

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Trabajos Preparatorios, Trabajo no. 5, Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas, enero 15 de 2004