

# Retos de los órganos de fiscalización estatales. El desarrollo humano como criterio de fiscalización en las transferencias intergubernamentales

Carlos Eduardo Hernández Núñez\*

El federalismo fiscal debe generar desarrollo humano generalizado para la población. Sin embargo, hay evidencia de resultados diversos en el caso de México. Por ejemplo, en la década 2002-2012, los recursos percibidos por el estado de Aguascalientes se incrementaron en 153%, mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) alcanzado por su población disminuyó en 8.59%. Esta observación nos lleva a argüir que el ejercicio de los recursos no ha presentado una relación positiva con el incremento del IDH de la población. Entonces, ¿cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en aumentar el IDH? Y, asimismo, ¿cómo operan dichas cuestiones?

## Introducción

**P**ara el presente trabajo, por cuestiones de tiempo y espacio, nos enfocaremos exclusivamente a una de las entidades federativas que conforman al país, el estado de Aguascalientes; ello debido a la composición demográfica relativamente homogénea de dicha localidad, así como a la conformación política relativamente simple que caracteriza a esta entidad: se integra de sólo 11 municipios, lo que debería hacer más accesible la información necesaria para esta obra.

Este estudio aplicó entrevistas a especialistas en la materia, los datos fueron confrontados a cuatro factores identificados en la literatura correspondiente: criterios de asigna-

ción presupuestaria, autonomía de los gobiernos locales, el uso de los recursos y capacidad técnica de sus administradores. Los resultados confirman estos factores y descubren otros nuevos: distribución demográfica, exceso de reglas operativas, carencia de coordinación y proporción de gasto corriente. Consideraciones de política pública también son abordadas en este trabajo.

## Revisión de la literatura

Básicamente, lo revisado sobre el impacto del federalismo fiscal en el IDH puede englobarse en dos grandes esferas de pensamiento, las escuelas de primera y segunda generación. En esencia, los pensadores de la primera generación argumentan que las instituciones públicas y la nación en su conjunto, efectivamente, operan en función a una finalidad específica, sea

generar un desarrollo difundido en su población, y que las fallas en este sistema son debidas principalmente a estructuras administrativas ineficientes a través de las cuales se pretende llegar a dicho fin (Timmons y Broid, 2013: 3-4). Por su parte, los pensadores de la segunda generación asumen la postura de que en realidad las instituciones públicas son estructuras a través de las cuales los diversos actores políticos pretenden maximizar beneficios particulares. Bajo este esquema, se entiende que la administración pública en su conjunto carece de un objetivo específico, por lo que no se llega a generar un desarrollo humano generalizado, e incluso, se cae en una corrupción exacerbada en la función pública, cuestión que presumiblemente resulta contraproducente para el propio IDH. (Timmons y Broid, 2013: 3-4). Las causas y consecuencias enunciadas por los pensadores de ambas

\* Estudiante de maestría en Impuestos, Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

escuelas son múltiples y variadas, e inclusive en ocasiones pudieran parecer interconectadas entre sí. A continuación presentamos las principales observaciones registradas por diversos autores acerca de cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en generar desarrollo humano para la población, así como la operación de las mismas.

Los burócratas encargados de la implementación de recursos en el ámbito local actuarán racionalmente al procurar maximizar su presupuesto cuando intencionalmente no se eliminan del todo las carencias cuya existencia garantiza mayor asignación de recursos, en ausencia de incentivos adecuados o controles directos. Actualmente operan ante la falla que propicia la fórmula de asignación que es exclusivamente proporcional al margen de rezago, la cual contiene incentivos para que éste se preserve como estrategia de maximización presupuestal ya que penaliza el abatimiento del rezago de bienestar. Por lo tanto, se requiere de la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula para dejar de penalizar la obtención de logros y para evitar comportamientos perniciosos (Arellanes, 2015: 15).

De donde podemos extraer que los criterios de asignación presupuestaria generan acciones en los administradores del propio presupuesto, por lo que deben generarse criterios de asignación, así como criterios de fiscalización que promuevan o incentiven actividades deseables en términos de combate al rezago, sea bajo el IDH. Otro componente del problema es quién asigna y quién recibe los recursos a los que Arellanes se ha referido. Según Rodríguez Palavicini, en México el grueso de los recursos públicos son administrados por la federación directamente o a través de transferencias intergubernamentales a estados y municipios. Un mayor grado de independencia entre las políticas públicas implementadas por los diferentes niveles de gobierno parecería estar ligado a un menor éxito de las mismas, acaso, debido a una menor cantidad de recursos disponibles a nivel local para los propios proyectos. De este párrafo podemos derivar la reflexión de que para el éxito del federalismo fiscal acaso no sólo sea necesaria la descentralización administrativa de las localidades respecto a la federación, sino también su autonomía financiera, a fin de que cuenten con el respaldo de los recursos suficientes para cumplir sus propios objetivos locales.

Moreno-Jaimes, por su parte, propone la siguiente cuestión: el apego a las disposiciones por parte de los burócratas. Al respecto, comenta que la imparcialidad en la distribución de los recursos públicos destinados al combate de la marginación ha mejorado, toda vez que los fondos efectivamente llegan a las zonas de mayor rezago del país (2011: 1046-1047). Por supuesto, el hecho de que el recurso llegue a la zona a que fue destinado no implica de ninguna manera que éste se ejerza de manera eficiente, o que, encontrándose a disposición de la administración que lo requiere, ésta lo emplee en la población y al objetivo al que está destinado el propio fondo. Así, por ejemplo, y no obstante lo encontrado por Moreno-Jaimes en el nivel de distribución Federación-Estado, las transferencias se comportan de manera distinta en el nivel Estado-municipio, tal como descubren Timmons y Broid:

Específicamente, encontramos que el Partido Revolucionario Institucional se desvía de las fórmulas más de lo esperado, lo que sugiere que los gobernadores del PRI (y sólo los del PRI) reubican fondos a sus copartidarios. Por otra parte, se observa que los gobiernos del PAN y del PRD redireccionan fondos a las municipalidades que en la fórmula original son las menos favorecidas. Cabe la aclaración de que sólo el PAN entra en esta conducta consistentemente, mientras que el PRD proporciona más recursos a los municipios golpeados por desastres naturales. Quizá de manera sorpresiva, las re-locaciones por motivos de política pública son por lo menos tan grandes como aquéllas motivadas por cuestiones partidistas (2013: 2).

Nuevamente observamos una divergencia, toda vez que el desvío de lo dispuesto por la ley puede deberse a cuestiones tanto de corrupción como a cuestiones de flexibilidad administrativa en atención a diversas problemáticas que pudieran presentarse en un sentido de política pública. La re-locación de recursos por cuestiones de política pública y acciones de emergencia, debieran tener una atención especial por parte de los entes fiscalizadores, de manera tal que se emitiesen recomendaciones constructivas a las partes implicadas.

Finalmente, Becerra argumenta que el factor del grado educativo también resulta decisivo en el desempeño del federalismo fiscal en generar desarrollo humano; específicamente, encuentra que el grado académico alcanzado por los

administradores locales es menor que el de los burócratas estatales y, aún más, de los funcionarios federales (2015: 13). Por otro lado, podemos añadir a lo argumentado por Becerra, que probablemente no sea sólo el grado académico el factor educativo influyente en nuestro problema de estudio, sino también la específica y constante capacitación recibida por los administradores. Debido a ello también resultan pertinentes los programas de capacitación constante por parte de las entidades fiscalizadoras hacia los administradores correspondientes.

Habiendo revisado las principales cuestiones a las cuales se les atribuye el desempeño del federalismo fiscal en la literatura existente, pasemos ahora a la siguiente sección de la investigación.

## Marco teórico

Se entiende por federalismo la existencia, en una misma nación, de distintos órdenes de gobierno, cada uno de los cuales cuenta con potestades, facultades, funciones y jurisdicciones propias. En el caso mexicano, la estructura federal del país está dada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual, en su artículo 40, dicta: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El federalismo puede hacer referencia a diversas actividades, una de las cuales es la fiscal. “El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento, y el gasto de lo ingresado” (Anderson, 2010: 20). Para el caso de México, la actividad fiscal de los diferentes niveles de gobierno opera a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto, según su primer artículo:

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos 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.

La propia Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos subsecuentes, dicta que los recursos que compondrán las transferencias intergubernamentales serán los correspondientes a los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos federal. Asimismo, dicta bajo qué bases y criterios operarán dichos ramos y su consecuente efecto en las finanzas locales y, por supuesto, municipales.

Finalmente, el índice de desarrollo humano es un indicador ampliamente aceptado en la comunidad internacional para medir la calidad de vida de cierta población. Este indicador se compone de tres componentes: acceso de la población a sistemas de educación de calidad, acceso a un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de la propia población, y longevidad, que se mide a través del acceso de la población a sistemas de salud eficientes. Se argumenta que, teniendo acceso a estas tres cuestiones, cierto individuo puede encontrarse en condiciones de desarrollar sus propias potencialidades, elevando al máximo su calidad de vida.

El IDH ha tenido una excelente acogida en la comunidad científica internacional, así como entre los organismos multilaterales y diversas entidades nacionales, ya que constituye un poderoso instrumento para dar transparencia a la gestión gubernamental y conocer los resultados que tienen las políticas públicas en las dimensiones esenciales del desarrollo humano (Consejo Nacional de Población. Índices de Desarrollo Humano, 2001: 7).

Ahora bien, habiendo revisado definiciones muy sucintas tanto de federalismo fiscal como del índice de desarrollo humano, continuemos con la sección metodológica de este estudio.

## Diseño y métodos de investigación

Para esta investigación se propone un método cualitativo que constará de tres fases. Por un lado, derivado de la literatura relativa a nuestro tema de interés, se ha creado un modelo original sobre cuáles son las cuestiones del federalismo fiscal que influyen en su desempeño para lograr desarrollo humano. Dicho modelo se revisará con nueva información que generaremos a través de entrevistas a funcionarios públicos encargados de las áreas de finanzas, de los tres niveles de gobierno, así como a académicos especializados en este mismo tema. Por otra parte, la información arrojada por estas entrevistas se robustecerá

con la revisión de documentos, específicamente la legislación vigente, y de diversos informes relativos a nuestro tema de interés. Contando ya con estas tres fuentes de información, se generará el modelo revisado al que ya hemos hecho referencia. Finalmente, se contrastarán las coincidencias y diferencias resultantes de tal análisis.

## **Resultados**

### ***¿Cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en generar desarrollo humano para la población?***

Los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios. La autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal. El desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generados por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente. La falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal. La distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa. El exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento. La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, la proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente.

### ***¿Cómo operan dichas cuestiones?***

En cuanto a los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios: acudimos tanto a la Ley de Coordinación Fiscal como al Presupuesto de Egresos federal. La Ley de Coordinación Fiscal hace referencia a los ramos 28 y 33 del propio Presupuesto de Egresos de la federación, consistentes en participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, respectivamente. Lo encontrado es que el ramo 28 presenta incentivos basados en la eficiencia recaudatoria de cada entidad, mientras que el 33 se asigna en función de indicadores relacionados con el rezago socioeconómico de las entidades, pero carece de incentivos para el logro del objetivo de reducir tal rezago. En cuanto a las entrevistas, los actores presentaron una opinión favorable hacia los criterios de asignación del ramo 28, pero desfavorable para el ramo

33, toda vez que éste, como ya se ha dicho, se dirige a las entidades más atrasadas del país, disminuyendo con ello los recursos disponibles para las entidades que logran disminuir sus niveles de rezago social. Se considera, entonces, que el ramo 33 cuenta con criterios de asignación inadecuados para el logro de su objetivo.

La siguiente cuestión corresponde a la autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal: el grado de independencia financiera de las entidades afecta su desempeño al brindar los servicios públicos de que son responsables. Por otra parte, se observa que el estado de Aguascalientes depende de los recursos de la federación. Las opiniones sobre la conveniencia de un mayor grado de descentralización fueron diversas, pues algunos actores entrevistados abogaron por una mayor autonomía local, mientras que otros se apegaron a la idea de que los recursos deben ser estrictamente controlados por la federación.

En cuanto al desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generados por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente: en los indicadores arrojados por la revisión documental se observa que este fenómeno es relativamente bajo en Aguascalientes. Se expuso también por los especialistas que los desvíos ocurridos no se deben por lo general a actos delictivos por parte de los funcionarios, sino a adecuaciones presupuestarias con fines administrativos, situación que no obstante continúa siendo un desvío de lo dispuesto por la ley, por lo que se emiten las observaciones correspondientes por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. Este punto está íntimamente ligado a la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno: debido a esta situación se observan retrasos en la entrega de los recursos presupuestales por parte del gobierno federal hacia el estado. Al no contar con tales recursos de manera oportuna, las administraciones locales no pueden atender de manera adecuada a su población.

La falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal: si bien el grado académico de los funcionarios públicos en el estado de Aguascalientes es relativamente alto al compararlo con el promedio nacional, la capacitación específica sobre el tema de nuestro interés es escasa. La falta de capacitación repercute en el mal ejercicio de los recursos y las consecuentes sanciones por parte de la

federación, afectando las finanzas del propio estado y, por tanto, su capacidad de atender a las diversas problemáticas públicas.

La distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa: la legislación actual no toma en cuenta la dispersión que cierta población presenta al interior de la propia administración. Presumiblemente, a mayores distancias por cubrir, mayores costos para las entidades en la prestación de sus servicios. Algunos de los entrevistados abogaron por incluir este fenómeno en los criterios de asignación presupuestaria actualmente existentes.

Exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento: se observó que el ramo 33 del Presupuesto de Egresos federal, en específico, se integra con un gran número de fondos, mismos que a su vez operan con base en reglas particulares. Esta situación complica la gestión así como el ejercicio de los recursos correspondientes al propio ramo, lo que entorpece la función pública.

La proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente: los recursos públicos destinados a cierto programa resultan insuficientes una vez que se ha consumido el gasto corriente correspondiente al propio programa, así los recursos difícilmente llegan a beneficiar a su población objetivo.

## Discusión

A manera de contraste, podemos decir que el modelo original propuesto por la literatura respectiva a nuestro tema de interés se ve confirmado, con lo que se entiende que los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios, la autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal, el desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generado por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente y la falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal, son cuestiones que efectivamente afectan el desempeño del federalismo fiscal para generar desarrollo humano. Por otra parte, dentro del modelo revisado, es decir, al contraponer lo revisado en la literatura con el análisis documental y las entrevistas efectuadas, podemos observar que el modelo original se enriquece con las siguientes cuestiones: distribución de la población al interior de una misma demarcación adminis-

trativa, exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento, falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente.

## Conclusiones

Si bien este estudio se enfoca específicamente en el incremento en el IDH como criterio de fiscalización en las transferencias intergubernamentales, debe decirse que el federalismo fiscal no es el único factor incidente en el logro de dicho comportamiento en el IDH. Las tendencias de cierta economía, las políticas públicas aplicadas por cierto gobierno, etc., también son factores que podrían afectar el comportamiento del IDH en una población dada. Además de lo anterior, los resultados encontrados para el caso del estado de Aguascalientes no necesariamente serán aplicables para el resto del país, por lo que sería necesario un estudio más amplio a fin de obtener información generalizada. Por otra parte, no debe atenderse solamente a cómo recaudan y gastan los diferentes niveles de gobierno, sino también a su política fiscal con respecto al ciudadano en sí, pues una administración que se financia a través de impuestos demasiado elevados para el contribuyente, puede caer en una afectación en la calidad de vida de sus pobladores, situación del todo contraproducente.

En cuanto a los instrumentos de investigación como tales, podemos decir que, al esbozar el perfil de los especialistas a los que habría que entrevistar, quedó claro que sería una problemática acceder a ellos en función de su propia disponibilidad de agenda. Tómese en cuenta que nos referimos a encargados de las finanzas públicas locales. Inclusive al lograr entrevistas, se observó de inmediato que algunas serían parciales, dado el propio perfil del entrevistado. Por ejemplo, al consultar a encargados de finanzas del sector salud, éstos hacían referencia de manera exclusiva al Ramo 33 del presupuesto federal, por ser su área de dominio, dejando completamente de lado al Ramo 28, por carecer de conocimientos específicos sobre el funcionamiento del mismo. No siendo deseable diseñar un cuestionario distinto para cada especialista entrevistado, hubo que darse por satisfechos con entrevistas un tanto incompletas. Por su parte, en la fase del análisis documental, se presentaron también algunas problemáticas: las bases de datos disponibles, así como informes legislación y demás documentación pertinente, presentaron fechas no necesariamente coinci-

denes, variando desde 2010 hasta 2015, lo cual dificultó su análisis e interpretación. Además de lo anterior, algunas de las bases e informes se encontraron con información incompleta desde origen. Por otra parte, para algunos de las cuestiones propuestas, tuvieron que emplearse indicadores aproximados; por ejemplo, para la cuestión de la disposición discrecional de los recursos públicos, hubo que conformarse con el indicador “corrupción” que no equivale de manera exacta con el fenómeno como tal.

Dada la información resultante de esta investigación, la cuestión que presumiblemente se presenta como el de mayor incidencia es el de los criterios de asignación presupuestaria, bajo el argumento que ya se expuso con anterioridad, por lo que se pretende ahondar en este punto en investigaciones futuras, para determinar cuáles acciones podrían hacer que la asignación de recursos fuese más eficiente para generar desarrollo humano. Y con esta reflexión se plantean varias cuestiones preliminares para dichas investigaciones futuras: ¿deben cambiarse los criterios que actualmente utilizan las fórmulas de ley para asignar los recursos del ramo 33? Y de ser así, ¿cuáles serían estos criterios y su ponderación?

En lo referente a la cuestión de la autonomía local, en las entrevistas se abogó tanto por una mayor descentralización de estado y municipio respecto a la federación como por un mayor control central de las actividades y finanzas locales. En la revisión documental, por su parte, podemos observar que la federación se reserva prácticamente la totalidad de las facultades fiscales en México. Una mayor autonomía financiera es posible independientemente de las diversas posturas que ello genere, si bien, tal como se plantea en la cuestión de la falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal, la cual tiene un impacto en la eficiencia administrativa local, se podría considerar que la capacitación de los funcionarios debiera ser una condición previa a la posible descentralización administrativa, a fin de procurar el ejercicio razonable de los recursos públicos, ya que de otra manera, probablemente, dichos recursos se verían subutilizados con la consecuente afectación de la calidad de los servicios prestados a la población.

Dado que en general no se percibe que el desvío de recursos públicos ocurra en función a intereses particulares o políticos, sino por exigencias de la operación cotidiana del aparato gubernamental, se propone una mayor flexibilidad en las reglas de operación de cada uno de los fondos de transferencias intergubernamentales. Asimismo, los órganos de fiscalización estatales deben tomar en cuenta la rigidez del sistema de coordinación fiscal al momento de ejercer sus

funciones, a fin de no lesionar desproporcionadamente a las administraciones locales en cuestión, ya que en todo caso, la entrega de recursos federales a las entidades y municipios fuera de los plazos oficiales, no es una cuestión que esté bajo el control de las propias administraciones locales.

En cuanto a la cuestión de la distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa, acaso esta situación sea demasiado complicada de atacar debido a la composición siempre dinámica de la población en México. Probablemente las readecuaciones serían demasiado constantes de incluir una variable que tomara en cuenta este fenómeno para la distribución de los recursos.

Efectivamente las reglas de operación de los distintos fondos son bastante complejas, además de poco flexibles, cuestión que genera una carga administrativa elevada para los funcionarios. Reducir la cantidad de fondos haciéndolos corresponder a campos de acción más amplios podría ser de utilidad para generar normas más flexibles de operación y ejecución de los mismos en beneficio de la población.

Finalmente, en lo referente al gasto corriente excesivo, lo conducente sería la reingeniería constante del presupuesto público, ello a través de diversas estrategias como el llamado presupuesto base cero.

## Referencias

- Anderson, G. (2010). *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Marcial Pons.
- Arellanes, A. (2013). “Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 Municipal)”, *Premio Nacional de Finanzas Públicas* 5 (11).
- Becerra, A. (2015). “Federalismo y eficiencia: fronteras estocásticas y descentralización en los municipios de México”. *Tesis de licenciatura en Políticas Públicas*. México, CIDE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.
- Consejo Nacional de Población (2001). *Índices de desarrollo humano*. México.
- Ley de coordinación fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 09-12-2013.
- Moreno-Jaimes, C. (2011). “Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico”, *Politics & Policy* 39(6): 1021-1052.
- Timmons, J. y Broid, D. (2013). “The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico”, *The Journal of Federalism* Advanced Access 4 de abril.