



Políticas de Federalismo y Finanzas Públicas PND 2013-2018

Ramón Castañeda Ortega

10

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tal como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el documento cuyo contenido, elaborado bajo un proceso de consulta democrática, funge como eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, al que se sujetarán, obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal. De entre sus metas y estrategias para el cumplimiento del objetivo general, “Llevar a México a su máximo potencial”, no podían faltar el Federalismo Fiscal y las Finanzas Públicas como tópicos estratégicos para el desarrollo nacional, mismos que se exponen en este artículo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, tal como lo establece el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con éste, así como la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que deben concordar con los programas anuales de ejecución que emanan del PND.

En atención a lo anterior, el pasado 20 de mayo del 2013 se publicó

en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, al cual se adjuntó el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND13-18). Antes tuvo lugar un amplio proceso democrático de consultas a las entidades federativas y municipios, así como a la sociedad en general, que se llevó a cabo entre el 28 de febrero y el 9 de mayo del presente año, a través de diversos medios, tales como una encuesta ciudadana por Internet, la recepción de propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas, 397 acciones de consulta a través de 5 Foros Nacionales, 7 Foros Especiales, 32 Foros Estatales, 231 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales.¹



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de, Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.

1 Gobierno de la República; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, 2013. Pág. 177.



MARCELA ANDRADE MARTÍNEZ

Jefa de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP

El *Objetivo General* del PND13-18 es “Llevar a México a su máximo potencial”, y para la consecución de dicho objetivo, se establecen cinco *Metas Nacionales*:

- I. Un **México en Paz**, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población;
- II. Un **México Incluyente**, para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía;
- III. Un **México con Educación de Calidad**, para garantizar un desarro-

llo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano;

- IV. Un **México Próspero**, que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades; y
- V. Un **México con Responsabilidad Global**, que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad.

Asimismo, se presentan tres **Estrategias Transversales** para:

- i. **Democratizar la Productividad**, llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo, significa generar los estímulos correctos para integrar a

El Objetivo General del PND13-18 es “Llevar a México a su máximo potencial”

todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos.

ii. Gobierno Cercano y Moderno, contar con un gobierno eficiente,

con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía; y

iii. Perspectiva de Género, garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres.

Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Gobierno de la República. (2013). Figura 1.1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. p. 21.

De entre estas metas y estrategias para el cumplimiento del objetivo general, se encuentran los tópicos estratégicos para el desarrollo nacional del Federalismo Fiscal y las Finanzas Públicas, específicamente en las Metas “México en Paz” y “México Próspero”, y bajo el enfoque transversal, dichas Metas tratan los citados temas en la Estrategia Transversal “Gobierno Cercano y Moderno”. En este artículo se identifican en el PND13-18, distinguen y exponen los objetivos particulares, estrategias y líneas de acción que en materia de Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas se establecen en el PND13-18, con el propósito de difundirlos entre los actores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por ser de interés esencial para el desempeño de sus funciones. Para ello, se agrupan los temas mencionados dentro de los títulos “Avanzar hacia un federalismo articulado” y “Política fiscal prudente y responsable, que contribuya a mantener la estabilidad macroeconómica”, que en el PND13-18 se definen como conclusiones en la materia.

1. AVANZAR HACIA UN FEDERALISMO ARTICULADO

En el diagnóstico relativo a la Meta “México en Paz”, denominado en el PND13-18 “*México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia*”, se llega, entre otras, a la conclusión de que “*es imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie*

sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales”, ya que del análisis se reconoce la alta centralización de facultades, recursos y decisiones, así como la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental y la existencia de procesos de descentralización inconclusos, con lo que se ha empeorado la desigualdad entre regiones, entidades federativas y municipios.

Para avanzar hacia un federalismo articulado, y así lograr resolver la citada problemática, la recomendación planteada en el PND13-18 es definir con claridad las competencias y responsabilidades de cada orden de gobierno, con énfasis en la redistribución hacia entidades federativas y municipios de autoridad, responsabilidades y recursos; asimismo, se exhorta al diálogo y concertación intergubernamental como mecanismos para alcanzar las grandes Metas Nacionales.

Además, en el plan de acción también correspondiente a la Meta “México en Paz”, denominado “*fortalecer al Estado y garantizar la paz*”, se plantea “*impulsar un federalismo articulado, mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno*”, para lo cual, se instruyen las siguientes acciones:

- 1) Replanteamiento de los mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes,
- 2) Claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada or-

JESÚS CONDE MEJÍA

**Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí
y Coordinador de la Comisión Permanente
de Funcionarios Fiscales**



den de gobierno tiene en la arquitectura institucional.

- 3) Promover iniciativas que permitan, culminar procesos de descentralización inconclusos, revisar aquellos que requieran esfuerzos regionales, y delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios que mejore la atención de la ciudadanía y la promoción de un desarrollo regional equilibrado.

Para contribuir al cumplimiento de la Meta “México en Paz” mediante la solución de los problemas definidos en el diagnóstico, respecto al tema del federalismo se diseñó la *Estrategia 1.1.3. Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno*, la cual trata de responder para su consecución al *Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática*.

***Estrategia:* Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno**

Las *Líneas de Acción* que para llevar a cabo esta estrategia se instruyen, son las siguientes:²

- ✓ Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.

2 Op. Cit. Pág. 105.

“Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”

- ✓ Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- ✓ Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
- ✓ Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.
- ✓ Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

Enfoque transversal: (México en Paz) - Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno.

Bajo el enfoque transversal, en la Meta “México en Paz” correlacionada con la Estrategia Transversal “Gobierno Cercano y Moderno”, se distingue en el tema del federalismo hacendario como la novena y última *Línea de Acción*:³

- ✓ Fortalecer las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo de las entidades federativas y municipios del país.

2. POLÍTICA FISCAL PRUDENTE Y RESPONSABLE, QUE CONTRIBUYA A MANTENER LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

En cuanto al diagnóstico referente a la Meta “México Próspero”, denominado

3. Op. Cit. Pág. 113.

“*existe la oportunidad para que seamos más productivos*”, la conclusión general a la que se llega es *permanecer con la estabilidad macroeconómica como una política de Estado y cimiento primordial sobre el cual se construye el desarrollo nacional*, fortaleciendo los elementos fundamentales de la economía mexicana para enfrentar los riesgos latentes en el entorno internacional, originados principalmente de la crisis global de 2008-2009, ya que en la actualidad la economía europea está nuevamente en recesión y continúan sin solucionarse los problemas estructurales del mercado laboral y de las finanzas públicas de varios países miembros de la Unión Europea; además de que persisten los problemas presupuestales y la lentitud de la recuperación de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial.

En el análisis de la situación actual se observa que en nuestro país la *estabilidad macroeconómica tiene como fundamento una política fiscal prudente y responsable, para evitar desequilibrios en las haciendas públicas*, que tiene entre sus características, la adopción de política de balance fiscal cero, y una política de crédito público bien manejada y que promueva el desarrollo de los mercados locales de deuda, que abre la puerta al financiamiento de toda la economía, incentivándose así el crecimiento económico, la estabilidad financiera y el bienestar de la sociedad.

Pero también del análisis de la situación actual, se identifican y reconocen problemas fiscales que representan una amenaza para mantener la estabilidad macroeconómica y, por

ende, conviene se resuelvan, problemas, entre los que destacan:

- Los recursos tributarios que se recaudan no son suficientes para satisfacer las necesidades de gasto del país, y en relación al PIB son bajos, ya que representan aproximadamente el 16% (10%, excluyendo ingresos petroleros), en tanto que en los países de América Latina y de la OCDE, en promedio son de 19 y 25%, respectivamente;
- Alta dependencia de ingresos públicos de origen petrolero, lo que representa un riesgo para las finanzas públicas, dada la incertidumbre que genera la volatilidad del precio y la plataforma de producción;
- Baja recaudación destinada a la seguridad social, que equivale al 40% del promedio de la OCDE;
- Bajos ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), que representan una décima parte del promedio de la OCDE;
- Necesidad de fortalecer la administración tributaria, pues los actos de auditoría del Servicio de Administración Tributaria (SAT), representaron solo el 0.1% del universo de contribuyentes obligados y no obligados a declarar, y en el segmento de grandes contribuyentes, la presencia fiscal mexicana es del 7.3%, y en los países desarrollados es cercana al 50%; y
- Un gran sector informal, que en 2008 significó el 30.9% de la fuerza laboral, lo que mengua la capacidad de recaudación del Estado.

JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO

Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes y representante del Grupo Zonal 4 de la CPFF



En el plan de acción también correspondiente a la Meta “México Próspero”, denominado “*eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país*”, se plantea conducir una política hacendaria responsable que contribuya a mantener la estabilidad macroeconómica del país, y se agrega, que para ello se requiere:

- 1) Establecer instrumentos para hacer un uso más eficiente del gasto público, que mitiguen los riesgos de volatilidad a los que están expuestas las finanzas públicas y fortalezcan los ingresos públicos.
- 2) Contar con un gobierno más eficaz, mediante la prelación en la ejecución de los programas que tienen un mayor impacto en el desarrollo de la población y un mejor uso de los recursos públicos.
- 3) Desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de re-

ursos públicos destinados a promover y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En atención a la Meta “México Próspero” se formuló, entre otros, el *Objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país*, y para el logro de éste, se diseñaron tres estrategias: la *Estrategia 4.1.1. Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico*, la *Estrategia 4.1.2. Fortalecer los ingresos del sector público*, y la *Estrategia 4.1.3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades*. De las cuales a continuación se enuncian las Líneas de Acción instruidas para llevarse a cabo cada una de ellas.⁴

⁴ Op. Cit. Pág. 131.

Estrategia: Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico

Líneas de acción

- ✓ Diseñar una política hacendaria integral que permita al gobierno mantener un nivel adecuado de gasto ante diversos escenarios macroeconómicos y que garantice la viabilidad de las finanzas públicas.
- ✓ Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas federales ante caídas inesperadas del precio del petróleo y disminuir su dependencia estructural de ingresos de fuentes no renovables.
- ✓ Fortalecer y, en su caso, establecer fondos o instrumentos financieros de transferencia de riesgos para mitigar el impacto fiscal de choques externos, incluyendo los desastres naturales.
- ✓ Administrar la deuda pública para propiciar de forma permanente el acceso a diversas fuentes de financiamiento a largo plazo y bajo costo.
- ✓ Fomentar la adecuación del marco normativo en las materias de responsabilidad hacendaria y deuda pública de las entidades federativas y los municipios, para que fortalezcan sus haciendas públicas.
- ✓ Promover un saneamiento de las finanzas de las entidades paraestatales.
- ✓ Desincorporar del Gobierno Federal las entidades paraestatales que ya no satisfacen el objeto para el que fueron creadas o en los ca-

sos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias.

Estrategia: Fortalecer los ingresos del sector público

Líneas de acción

- ✓ Incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano con ingresos estables y de carácter permanente.
- ✓ Hacer más equitativa la estructura impositiva para mejorar la distribución de la carga fiscal.
- ✓ Adecuar el marco legal en materia fiscal de manera eficiente y equitativa para que sirva como palanca del desarrollo.
- ✓ Revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios.
- ✓ Promover una nueva cultura contributiva respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes.

Estrategia: Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades

Líneas de acción

- ✓ Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados.
- ✓ Modernizar el sistema de contabilidad gubernamental.

- ✓ Moderar el gasto en servicios personales al tiempo que se fomente el buen desempeño de los empleados gubernamentales.
- ✓ Procurar la contención de erogaciones correspondientes a gastos de operación.

Enfoque transversal: (México Próspero) - Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno.

Bajo el enfoque transversal, en la Meta “México Próspero” correlaciona-

da con la Estrategia Transversal “Gobierno Cercano y Moderno”, se identifican en el tema de la política fiscal prudente y responsable como *Líneas de Acción*:

- ✓ Modernizar la Administración Pública Federal con base en el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- ✓ Simplificar las disposiciones fiscales para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón fiscal.

POLÍTICAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de, Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México.

“Se instruye llevar a cabo una política fiscal prudente y responsable, básicamente, a través del incremento en la recaudación tributaria, la modernización en la administración hacendaria y la mejora en la transparencia, rendición de cuentas y evaluación del desempeño”

3. CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, que se formuló mediante un proceso de análisis y consulta democrático en el que participaron entidades federativas, municipios y la sociedad en general, es el eje que articula las políticas públicas que llevará a cabo el Gobierno de la República, y regirá la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal.

El objetivo general a alcanzar en el periodo 2013 a 2018 planteado en el Plan, es “Llevar a México a su máximo potencial”, y para su logro se trazaron cinco Metas Nacionales, Un México en Paz, Un México Incluyente, Un México con Educación de Calidad, Un México Próspero, y Un México con Responsabilidad Global; así como tres Estrategias Transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

Es en las Metas “México en Paz” y “México Próspero”, y bajo el enfoque transversal, en la Estrategia Transversal “Gobierno Cercano y Moderno”, donde se identifican las estrategias y líneas de acción establecidas para el cumplimiento del objetivo general, que tratan los tópicos relativos al desarrollo nacional del Federalismo Fiscal y las Finanzas Públicas, plantea-

mientos que están enfocados a llevar a cabo los siguientes planes de acción: “impulsar un federalismo articulado, mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”, mediante una real participación en la toma de decisiones por parte de los gobiernos estatales y municipales en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el avance y fortalecimiento en los procesos de descentralización del gasto, y la redistribución de competencias y responsabilidades en materia de ingresos, en busca del desarrollo de entidades federativas y municipios; y “permanecer con la estabilidad macroeconómica como una política de Estado y cimiento primordial sobre el cual se construye el desarrollo nacional”, para lo que se instruye llevar a cabo una política fiscal prudente y responsable, básicamente, a través del incremento en la recaudación tributaria, la modernización en la administración hacendaria y la mejora en la transparencia, rendición de cuentas y evaluación del desempeño en el ejercicio de los recursos públicos.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastanedao@indetec.gob.mx