

DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: UNA APROXIMACION
COMPARATIVA

AREA TEMATICA VII: ADMINISTRACION PUBLICA Y POLITICAS PUBLICAS

MANUEL DIAZ FLORES
ROBERTO GONZALEZ ACOLT

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE AGUASCALIENTES
Centro de Ciencias Económicas y Administrativas
Departamento de Economía

Av. Universidad No. 940 Edif.32
Fracc. Los Bosques, C.P. 20100
Aguascalientes, Ags.
Tel. (449) 9-10-84-69
Fax: (449) 9-10-84-61

Email: mdiaz@correo.uaa.mx
Email: rgonza@correo.uaa.mx

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Resumen

El proceso re-centralizador del manejo de los recursos que está ocurriendo recientemente en México, es una oportunidad para hacer una revisión analítica sobre las políticas públicas implementadas en la región en relación al proceso de descentralización fiscal y establecer una agenda que permita abordar los temas centrales que han quedado pendientes o inconclusos. Los diversos estudios sobre la descentralización en Latinoamérica se pueden ubicar en dos extremos: el primero es una visión optimista que señala esta política como un instrumento que puede resolver desde problemas económicos de las regiones hasta impulsar la democracia, fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y combatir la corrupción. En su versión pesimista en cambio, la descentralización se señala como la causa de los desequilibrios regionales, una política que generó desilusión en sus impulsores y que es motivo del incremento de la corrupción ya que es un proceso inducido desde arriba que no cuenta con la participación social o consenso necesario. Frente a estos escenarios toma relevancia el presente trabajo que tiene como objetivo reflexionar sobre este proceso y proponer esquemas de análisis comparativos que permitan construir propuestas multidisciplinarias sobre una agenda que vaya más allá de estas dos visiones. Inicialmente, se propone que se incorporen en el análisis comparativo sobre el tema, por lo menos tres dimensiones: una económica que ha sido la más usada para fundamentar los cambios en la fórmula de distribución y el cálculo de la recaudación. Otra de carácter político, que incorpore la representación política de estas entidades, las características de los partidos políticos y una más que es la institucional. Esta última se concentra en hacer un análisis organizacional y una revisión de las redes que se establecen entre las organizaciones además de verificar su pertinencia y fortaleza para garantizar la adecuada implementación de las propuestas que se vayan realizando.

Palabras Clave: descentralización fiscal, análisis comparativo, América Latina, Instituciones

Introducción

La descentralización fiscal como mecanismo para proveer de recursos públicos a los gobiernos subnacionales sigue en el escenario de la discusión latinoamericana ya que estos gobiernos se enfrentan en su quehacer cotidiano con presupuestos públicos cada vez más insuficientes para enfrentar las crecientes demandas de la población de más y mejores servicios públicos. En los diversos estudios comparativos sobre este proceso en América Latina, se muestra que en general no se lograron los objetivos deseados sobre todo en las expectativas de mayor fortaleza de las finanzas públicas de estos ámbitos de gobierno y en cambio profundizaron su dependencia respecto del gobierno central. De ahí que se podría hablar también de un proceso de re-centralización que se ha venido profundizando en los últimos años. Aghon (1993) propone un marco conceptual para analizar este proceso y que aplica en un trabajo posterior en donde incluye la mayoría de los países latinoamericanos Aghon y Casas (1996). En México, Cabrero (1998) hace un análisis de las políticas descentralizadoras de la salud y la educación en donde muestra estos procesos como incompletos y desilusionadores, además de estudios de caso sobre la Gestión Hacendaria en donde se contrastan los diferentes grados de avance tomando una muestra de municipios urbanos Cabrero (1996). Tomando como referencia los resultados de estos trabajos, así como muy diversas

propuestas sobre cuales pudieran ser las mejores alternativas para reorientar y retomar el estudio de esta problemática vinculada también a cuestiones de desarrollo local y regional, así como a los procesos democratizadores de la región.

Este trabajo parte de la premisa de que es necesario impulsar estudios multidisciplinarios para estudiar la pertinencia o no del proceso de descentralización en América Latina retomando la metodología de la Cepal pero haciendo énfasis en la incorporación de los aspectos políticos, sociales e institucionales de cada uno de los países. Se ilustra también uno de los mecanismos que está siguiendo el gobierno central en materia de evaluación, armonización contable y transparencia presupuestaria de los fondos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, lo cual podría entenderse como una re-centralización fiscal. Así también se muestra el alto grado de dependencia financiera que siguen teniendo los estados y los municipios a pesar de los esfuerzos descentralizadores. Sin embargo, quedan pendientes preguntas de investigación sobre la pertinencia de la descentralización fiscal en América Latina, ¿bajo qué modalidades se le debería impulsar? ¿Qué nuevas metodologías deberían adoptarse para desarrollar estudios comparativos?

1.-Conceptualización y características de la descentralización fiscal

En términos generales, la descentralización fiscal está vinculada con la forma en que el gobierno está organizado y financiado en sus dos o tres niveles de gobierno existentes. De la asignación de competencias y recursos en cada uno de estos ámbitos de gobierno dependerá si se trata de un país centralizado o descentralizado. Por tanto, un país altamente centralizado en su gobierno federal, podría compartir sus facultades para la toma de decisiones con el nivel estatal y municipal a través de la descentralización ya que la desconcentración implicaría solamente una delegación de facultades dentro de la misma estructura del gobierno central solamente que ubicados geográficamente fuera de la capital a nivel regional o de localidades. Por tanto, la descentralización fiscal implica que los estados y municipios tengan primero las facultades y cierta autonomía para generar sus propios ingresos y tomar las decisiones de gasto que beneficien a sus electores en el ámbito de su competencia, de ahí que la descentralización política sea una premisa para que se pueda dar la descentralización fiscal. Cabe señalar que en el sentido antes expuesto, la descentralización fiscal no es propia de un sistema federal, sino que puede ser atractiva para sistemas unitarios, federaciones y confederaciones. En el caso de los sistemas federales, estas facultades o competencias entre los tres niveles de gobierno están definidas en su propia constitución, por lo que en algunas de ellas existen dos niveles de gobierno: el federal y el local. En otras se define un gobierno federal, otro regional y otro más local. Sin embargo, al comparar los países no siempre los gobiernos locales tienen la misma autonomía que los estatales y estos a su vez no coinciden con los regionales en sus facultades y autonomía que se les confiere en su propio sistema de gobierno.

Las características de la descentralización fiscal. Desde la perspectiva más visible de la descentralización fiscal que se puede traducir en indicadores podemos seguir la presentación de los cuatro pilares de la descentralización fiscal de Boex (2001):

Primer pilar. La asignación de las responsabilidades en materia de gasto: en donde se plantea la siguiente interrogante, ¿cuáles son las funciones y las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno?

El principio clave que guía la reflexión para dar respuestas adecuadas a estas interrogantes es precisamente el principio de *subsidiariedad* el cual sugiere que los servicios gubernamentales deberían ser proveídos por el nivel de gobierno más bajo que sea capaz de ofertar eficientemente los bienes y servicios requeridos. Este principio sugiere que hay tres tipos de actividades que son más adecuadas para el gobierno federal: Bienes y servicios que beneficien a todo el país, redistribución del ingreso y políticas sociales, debido a las externalidades casi siempre negativas que se generan cuando son ofertadas por los gobiernos locales. De ahí que típicamente el gobierno central es proveedor de bienes nacionales como la defensa, la policía nacional, el transporte inter-regional y los gobiernos subnacionales en cambio incluyen los típicos servicios públicos como el alumbrado público, la recolección de la basura, el mantenimiento de las calles, la seguridad pública y otras tareas que cada vez se le han ido añadiendo como los servicios locales de educación y salud primaria, infraestructura y en algunos casos la promoción del desarrollo económico.

Segundo pilar: la asignación de las fuentes de impuestos. Una vez que los gobiernos subnacionales tienen asignadas sus responsabilidades de gasto, lo que sigue es definir cual fuente impositiva o no impositiva debería utilizar para obtener sus recursos que le permitan cubrir sus obligaciones. ¿La pregunta clave es cual fuente de recursos debe corresponder a cada nivel de gobierno? Sin duda, la respuesta tendría que pasar por una revisión de la asignación de las responsabilidades de gasto que deban tener los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, se tendría que considerar cuál fuente de recursos o qué tipo de impuestos deberían administrar estos niveles de gobierno. Típicamente los impuestos a la propiedad se consideran más estables para los gobiernos locales ya que no tienen una movilidad hacia otras jurisdicciones, lo cual puede simplificar y eficientar su administración, además de hacer más transparentes los beneficios que reciben los residentes respecto a su pago de impuestos. Así también, usualmente estos niveles de gobierno se hacen cargo de los Impuestos sobre las Ventas al Menudeo, Derechos a los Negocios, el Impuesto a la Renta Regional, Derechos Vehiculares, Multas y otros Derechos. En contraste se consideran que son más adecuados para el gobierno central, aquellos impuestos que tienen una movilidad más allá de las jurisdicciones locales, como el Impuesto al Valor Agregado, el Impuestos sobre la Renta a Corporaciones y los impuestos al comercio exterior, en especial a las Importaciones. Sin embargo, estos criterios se aplican de manera diferente en cada país, dependiendo de que se considere adecuado o no dotar a los gobiernos locales de mayor o menor autonomía lo que a su vez se refleja en el nivel de transferencias que los gobiernos federales deben asignarles para que puedan cubrir sus responsabilidades de gasto público.

Tercer pilar. Las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales. Adicionalmente a la asignación de las fuentes de ingresos antes mencionadas, el gobierno central puede proporcionar a los gobiernos subnacionales recursos adicionales a través de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales o fondos de apoyo. Este término tiene múltiples acepciones dependiendo del país de que se trate, entre los más usuales están las siguientes: subvenciones, subsidios, fondos, grants, etc. Además desde la perspectiva de la aplicación del gasto de estos recursos pueden dividirse en *Condicionadas* y en *No Condicionadas*. En el primer caso los gobiernos locales las pueden utilizar para cualquier propósito que consideren prioritario, en cambio las condicionadas son recursos que no se pueden gastar en un propósito diferente del que ya viene asignado o etiquetado por el gobierno federal.

Cuarto pilar. Otra fuente de recursos es el déficit que contraen los gobiernos subnacionales por concepto del endeudamiento público a través de la adquisición de financiamientos. Sin embargo, esta fuente de recursos tiene implicaciones respecto a la estabilidad macroeconómica debido a que un

nivel de endeudamiento no controlado de los gobiernos subnacionales puede generar un desequilibrio presupuestario en las finanzas de los gobiernos centrales. Por lo anterior, se prefiere tener gobiernos subnacionales con presupuestos equilibrados mediante un nivel de endeudamiento regulados y con niveles compatibles con la política fiscal y el manejo macroeconómico a nivel nacional.

2.-Ventajas y desventajas de la descentralización.

En la literatura sobre la descentralización fiscal se pueden identificar posiciones encontradas que hacen de la descentralización una panacea o que la convierten en un acto intrascendente.

Entre los argumentos que destacan a favor de la descentralización fiscal están los siguientes:

- La mezcla de la oferta de servicios públicos se ajusta a la demanda de la población local.
- Los servidores públicos tendrán más transparencia ante los votantes respecto de la calidad de los servicios que ellos ofrecen.
- La población de la localidad estará más de acuerdo en pagar por los servicios públicos toda vez que responden a sus preferencias.
- Puede impulsar los ingresos locales ya que los estados y municipios conocen mejor las fuentes de ingresos en sus jurisdicciones
- Permite impulsar innovaciones o experimentos fiscales regionales generando un entorno favorable a las innovaciones presupuestarias
- Políticamente, un sistema de gobierno descentralizado puede ser considerado más democrático.
- Políticamente, los gobiernos descentralizados pueden fortalecer la autonomía regional, incluso evitar la fragmentación nacional.

En cambio los argumentos que señalan las desventajas de la descentralización se concentran en los siguientes aspectos positivos de un gobierno centralizado:

- Un gobierno centralizado tiene mayor control sobre la política fiscal en su conjunto, la estabilidad económica y las condiciones macroeconómicas.
- Se tienen mejores resultados en la dotación de la infraestructura a nivel nacional
- Mayor efectividad en las políticas de la distribución del ingreso
- Políticamente, la descentralización fiscal puede desalentar la unidad nacional, las reformas descentralizadoras que dotan de mayor autonomía pueden promover la independencia o separación regional.

3.-La descentralización en América Latina.

La naturaleza de la descentralización fiscal implica una redistribución de competencias en materia de ingresos, gastos y deuda con la finalidad de promover una toma de decisiones con mayor autonomía por parte de los gobiernos subnacionales. Sin embargo los resultados son diferentes en cada país ya que dependen de múltiples factores tanto operativos como del diseño mismo de las políticas de descentralización. En general los diversos proyectos de la Cepal sobre el tema muestran que no hay indicios suficientes para afirmar que se lograron los objetivos de mayor participación ciudadana, una mejor redistribución del ingreso, mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, ampliación de la cobertura de los servicios sociales, mayor equidad, así como una mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los gobiernos subnacionales. En

cambio, si hay evidencias de que tales sistemas contribuyen a crear desequilibrios presupuestario y en algunos casos mayor corrupción (Finot 2002).

Por lo que la propuesta de este mismo autor, para reorientar este proceso en América latina dados los resultados obtenidos, debería tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a). A los objetivos de equidad, mejorar el nivel de vida, eficiencia en la gestión pública se le tendría que adicionar una visión más territorial de nivel mesoeconómico, hacer de la participación ciudadana el eje central de la estrategia y ajustarse a una sostenibilidad financiera.
- b). El sujeto de la descentralización debería estar constituido por las comunidades subnacionales y los aparatos gubernamentales serían solamente los instrumentos para ejecutar las decisiones.
- c). Que descentralizar?. Aquello que impulse el desarrollo local: infraestructura urbana, transporte, aprovechamiento de recursos hídricos, contenidos de educación y salud, apoyo a la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, el prerequisite sería que los gobiernos subnacionales contaran con bases impositivas propias, fijar topes para el endeudamiento modificar los sistemas de representación y rendición de cuentas del gobierno, así como normar la incorporación plena de las organizaciones sociales en la participación en la provisión de bienes públicos.
- d) Modificaciones en los sistemas de transferencias. Además de las transferencias generales diseñar otras orientadas a reducir las desigualdades territoriales a través de acciones que impulsaran el desarrollo económico territorial y el mejoramiento del hábitat con un aporte de la propia comunidad en dinero o trabajo.

Los estudios comparativos en América Latina. El trabajo de Cabrero (1998) sobre las políticas descentralizadoras en América Latina a partir de la década de los 80 y 90, caracteriza este proceso como una ola descentralizadora que ocurrió en los países latinoamericanos y que partió de la necesidad de los gobiernos de hacer más ágil y eficiente su aparato estatal. Sin embargo, lo que hace la diferencia entre las experiencias de cada país son sus factores políticos, económicos, sociales y culturales. En algunos casos la descentralización ha adquirido la forma de una desconcentración administrativa cuyo rasgo particular es delegar funciones a los niveles más bajos de la pirámide burocrática. En cambio en otros, aunque han sido menos frecuentes, se ha transferido poder y autoridad a los gobiernos locales lo que se le ha calificado como una estrategia con capacidad para promover la democracia. De ahí que algunos trabajos (Cepal, 1998) lleguen a la conclusión de que la dimensión política del proceso de descentralización en los países de la región complementa y refuerza la consolidación de la democracia y gobernabilidad. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia y la provisión de bienes y servicios públicos locales y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Particularmente las experiencias de los países latinoamericanos en materia de descentralización fiscal muestran un mapa de resultados muy variado en aspectos centrales de este proceso como los siguientes: asignación de las atribuciones fiscales en cada orden de gobierno, sistema de transferencias intergubernamentales, generación de recursos propios, fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales, controles en la deuda pública subnacional y el impulso de la responsabilidad fiscal. Todo lo anterior dentro de un contexto de equilibrio macroeconómico.

Algunos estudios comparativos sobre la descentralización fiscal en América Latina (Arellano, 1996) confirman la complejidad del análisis comparativo debido a la diversidad de experiencias y señalan la importancia de combinar análisis cualitativos con trabajos cuantitativos. De esta forma, el primero permite tomar en cuenta el contexto político e institucional en el cual se deben interpretar los indicadores cuantitativos seleccionados. De esta forma, se puede entender mejor por qué los países con una organización política federal no son siempre los más descentralizados y en

cambio los estados unitarios en muchas ocasiones tienen avances mayores en este proceso. El determinante político juega un rol de primera importancia en el poder de negociación que tienen los estados, regiones o municipios con la federación respecto a la distribución de los recursos económicos y representatividad. Lo anterior, combinado con el dinamismo económico y su capacidad para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad permiten una interpretación de cada una de las experiencias que se están comparando. El impulso de la descentralización fiscal muestra que en los países con gobiernos altamente centralizados y poca participación ciudadana es más bien promovida por el aparato estatal. En cambio en aquellos países con un grado mayor de participación la asignación de atribuciones y transferencia de recursos se lleva a cabo a través de una negociación. Adicionalmente, aquellos países con una situación económica precaria se muestran más cautelosos para avanzar hacia una mayor descentralización debido a sus programas de ajuste y la escasez de recursos que ello implica. En todo caso los estudios de caso latinoamericanos permiten hacer las siguientes recomendaciones para lograr una mayor descentralización fiscal en la región: a). Debe haber voluntad y apoyo político para impulsar un marco legal que promueva una distribución adecuada de competencias entre los distintos niveles de gobierno. b). Debe haber también una adecuada coordinación institucional y liderazgo en la planeación, ejecución, financiamiento y seguimiento en la implementación del proceso. c). Hacer una delimitación clara de responsabilidades y recursos tanto del gasto como del ingreso en los tres niveles de gobierno. d). Apoyo al desarrollo institucional sobre todo de capacitación y mejores niveles de gestión. e). Mejoramiento de la calidad del gasto público descentralizado con mejores sistemas de información y evaluación de resultados.

Por su parte Finot Ivan (2002), concluye que tomando en consideración los diversos trabajos realizados por el proyecto regional CEPAL\GTZ entre los años 1994 y 1997 coordinado por Gabriel Aghon se puede afirmar que en América Latina la descentralización aún no ha generado, de manera sostenible los objetivos esperados. Esto es, promover la participación ciudadana, hacer más eficiente la gestión pública para reducir la corrupción, así como la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios públicos para lograr una mayor equidad. Algunas causas que se señalan están vinculadas con la naturaleza misma del sistema de transferencias el cual no ofrece incentivos económicos a los gobiernos subnacionales para que sean éstos los que generen recursos para financiar su propio gasto. Por lo que un esfuerzo por reorientar este proceso tendría que promover primero, que cada nivel de gobierno cuente con bases impositivas propias, segundo modificaciones en los sistemas de representación, decisión, información y rendición de cuentas. Finalmente, un marco normativo para que las organizaciones sociales participen en la provisión de bienes públicos. Como se puede observar, en el fondo lo que han buscado estos trabajos es indagar las razones que tuvieron los gobiernos nacionales en los años 80 para promover la descentralización política como una alternativa para avanzar en los procesos democráticos y una descentralización económica encargada de impulsar la eficiencia de la gestión pública en la provisión de bienes y servicios públicos evitando así los desequilibrios presupuestales de los gobiernos centrales.

En la revisión que hace Montecinos A. (2005) sobre los estudios de la descentralización fiscal en América Latina, destacan algunos supuestos que el enfoque económico del federalismo fiscal tiene como premisas para que este proceso resulte exitoso y que no se han cumplido. Es el caso de la capacidad que deben tener los gobiernos subnacionales de generar sus propios recursos a partir de impuestos locales (Bird, 1999). Los incentivos políticos, fiscales y organizativos son diferentes en los países desarrollados respecto a los países en vías de desarrollo (Bardham, 2000). La debilidad de las instituciones locales en los países en vías de desarrollo que con la descentralización reaparecen viejas prácticas autoritarias (Nickson 1999). Lo anterior, ha provocado importantes

ineficiencias y desequilibrios fiscales los cuales se han manifestados en el nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la descentralización vista como un medio para generar territorios competitivos con base en el aprovechamiento eficiente de los recursos locales y la innovación, pueden darle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales para que sean los principales promotores del desarrollo regional y local en la era de la globalización (Lira 2003; Boisier, 1999). Sin duda lo anterior, permitirá a estos niveles de gobierno generar sus propios recursos para promover el desarrollo económico local y ser más competitivos en el escenario global. Por su parte, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública que postula la eficiencia y eficacia de los resultados de la administración pública, la descentralización es un elemento fundamental para alcanzar estos objetivos ya que promueve una mayor transparencia, la innovación y una mayor autonomía de las autoridades subnacionales (CLAD, 1998). Sin embargo, el contexto político ha determinado en gran medida el proceso descentralizador en América Latina. Es importante entonces, revisar los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo ya que existe el riesgo de que la transferencia de competencia a los gobiernos subnacionales reduzca aún más la eficiencia del Estado, aumente los riesgos macroeconómicos, fortalezca el caudillismo en algunas regiones y obstaculice la rendición de cuentas. (Nickson, 2003).

4.- ¿Transparencia o recentralización del gasto público municipal?

4.1 Sistemas de Evaluación en México: el Presupuesto por Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Transparencia Presupuestal.

Avances sobre la implementación del Presupuesto con base en Resultados en México.

Cuadro 1: Presupuesto por Resultados en las Entidades Federativas de Mexico (Porcentaje)

ESTADO	PBR	SED	TRANSPARENCIA	TOTAL	LUGAR
Baja California	86	98	78	88	1
Estado de Mexico	92	78	94	87	2
Jalisco	81	84	90	85	3
Nuevo Leon	78	77	67	74	4
Distrito Federal	89	63	71	73	5
Chiapas	81	71	63	71	6
Puebla	81	52	67	65	7
Guanajuato	85	73	34	65	8
Queretaro	64	76	48	64	9
Nayarit	60	48	75	60	10
Yucatan	82	58	36	58	11
Chihuahua	79	50	46	57	12
Queretaro	77	57	38	57	13
San Luis Potosi	77	56	34	56	14
Campeche	67	54	34	52	15
Colima	69	32	57	50	16
Morelos	64	58	20	49	17
Michoacan	54	48	40	48	18
Zacatecas	71	40	29	46	19
Veracruz	46	48	41	45	20
Sonora	58	34	45	45	21
Aguascalientes	37	27	73	44	22
Sinaloa	47	34	51	43	23
Oaxaca	36	23	71	41	24
Tabasco	71	26	26	39	25
Tlaxcala	68	40	9	39	26
Hidalgo	36	37	31	35	27
Durango	49	18	37	33	28
Cohauila	37	22	38	31	29
Guerrero	37	38	15	31	30
Tamaulipas	39	4	59	31	31
Baja California Sur	25	31	30	29	32

Fuente: SHCP y Suasor Consultores (2012). Segundo Informe de Avance PbR y SED.

Baja California, Estado de México y Jalisco son las entidades que presentan el mayor avance en la consolidación de la iniciativa del PbR/SED. Las cinco entidades que presentan el menor avance en la consolidación de la iniciativa son: Baja California Sur, Tamaulipas, Guerrero, Coahuila y Durango.

De las 32 entidades federativas, 17 se encuentran a la mitad de la consolidación de la iniciativa del PbR/SED en sus respectivas administraciones locales. Los mayores avances que registran las

entidades federativas se dan en el componente del PbR, en tanto que los menores avances se siguen registrando en el apartado de Evaluación al Desempeño.

Resultados Generales: Análisis por Componente

Presupuesto con base en Resultados (PBR)

- El Estado de México es la entidad con el mayor avance en este componente.
- Existen 8 entidades que registraron un avance superior al 80% en la consolidación de este componente y corresponden a Estado de México, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Yucatán, Puebla, Jalisco y Chiapas.

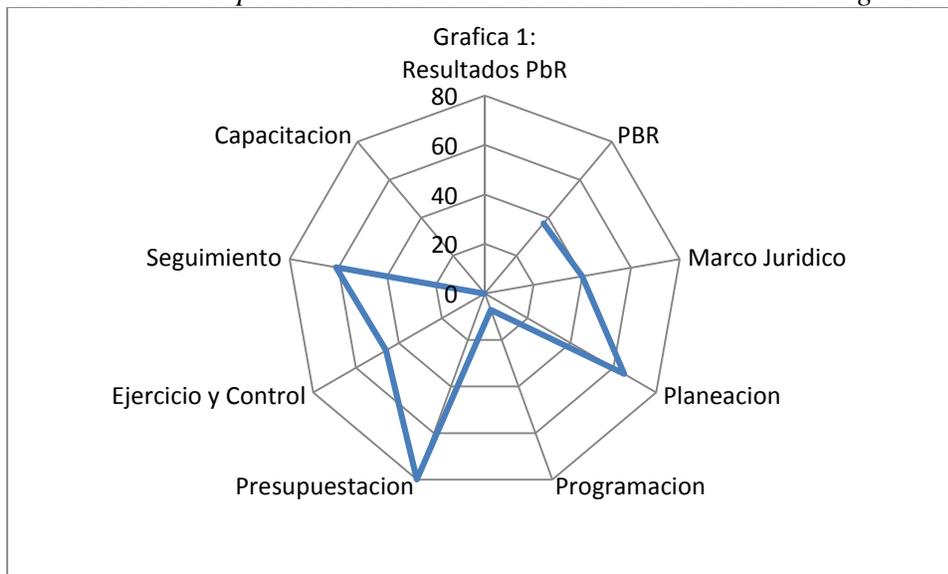
Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

- Baja California registró el mayor avance en este componente y solamente Jalisco registra un avance superior al 80%.
- 14 Entidades Federativas cuentan con una unidad o área responsable de realizar evaluaciones al desempeño establecida en un ordenamiento jurídico y con funciones y atribuciones definidas.

TRANSPARENCIA

- El Estado de México y Jalisco son las únicas entidades federativas que poseen más del 80% de avance en materia de Transparencia.
- 15 Entidades Federativas tienen la obligación de publicar la información en un lenguaje ciudadano .18 poseen una página de internet exclusiva sobre transparencia presupuestaria
- 5 ponen a disposición de la ciudadanía información sobre la geo-referencia de las obras públicas ejecutadas por la entidad.

Avances del Presupuesto con base en Resultados en el Estado de Aguascalientes



Recomendaciones y propuestas de mejora

Marco jurídico: realizar las adecuaciones al marco jurídico a fin de que se contemple la aplicación del modelo PbR/SED, ya que sólo se considera el uso de la matriz de marco lógico.

Planeación:

- considerar en los elementos de planeación estratégica estatal la visión México 2030.
- Establecer la obligatoriedad de realizar evaluaciones ex ante a los proyectos de gobierno estatal.
- Asimismo, los resultados de dichas evaluaciones deben ser utilizados durante la programación presupuestaria.
- Crear una unidad o área responsable de la actualización de los padrones de beneficiarios de la entidad, así como realizar evaluaciones sobre la calidad de los padrones de beneficiarios de los programas sectoriales.

Programación:

- consolidar el proceso de programación y presupuestación por medio de programas presupuestarios.
- En donde cada programa presupuestario cuente con su matriz de indicadores de resultados, formato de indicador, ficha técnica y población objetivo.

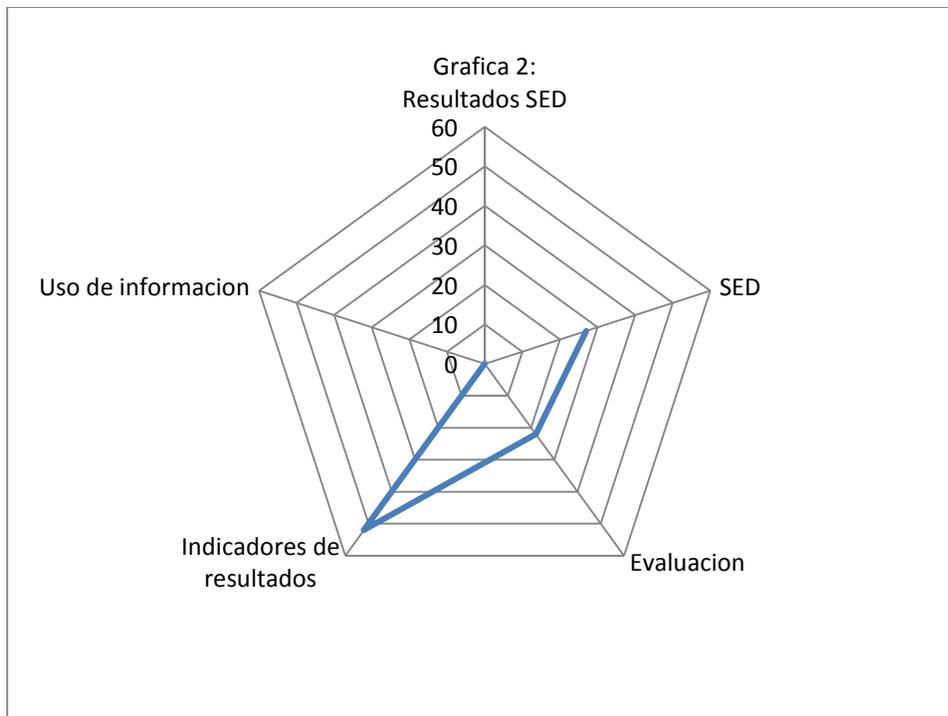
Presupuestación: Diferenciar de manera clara todas las etapas del proceso por aprobado, modificado, devengado, ejercido y pagado.

Ejercicio y control.

- Consolidar la homologación de los sistemas contables de la entidad con las normas y estándares emitidos por la Federación.
- Establecer mecanismos para efectuar las adecuaciones presupuestarias que obligue a la modificación de los recursos aprobados de los programas
- La modificación de la matriz de indicadores de resultados.

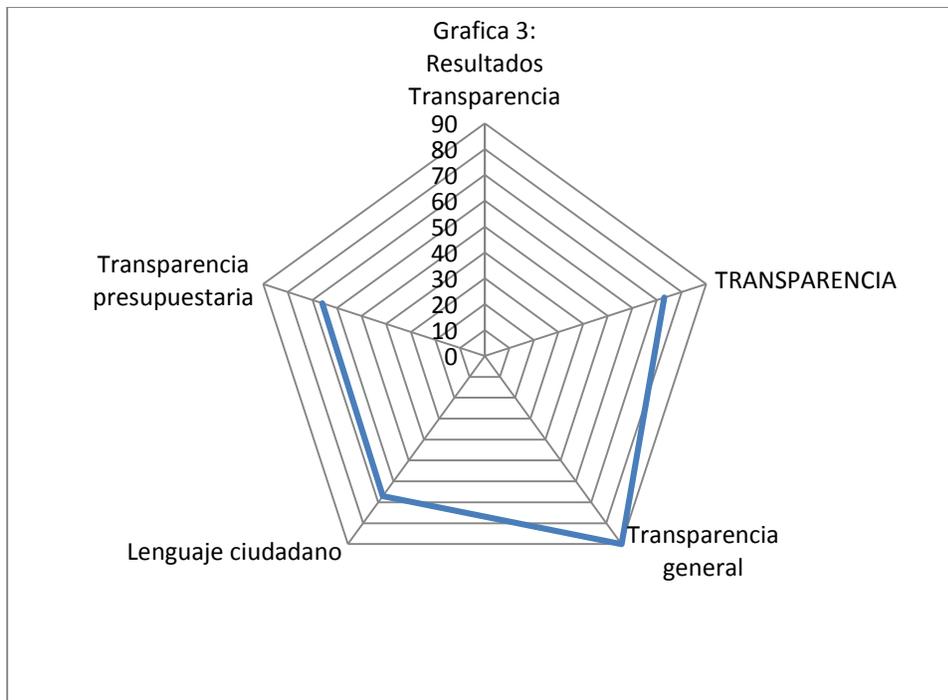
Avances del Sistema de Evaluación de Resultados (SED) en Aguascalientes

- La entidad ya cuenta con una unidad o área responsable de realizar la evaluación al desempeño, la cual está formalmente establecida en el Reglamento de Seguimiento y Evaluación.
- En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado existe la obligación de publicar la información en un lenguaje ciudadano.



Evaluación al desempeño

- La entidad cuenta con un sistema de semaforización de cumplimiento de metas. cual se encuentra publicado en la página de internet del gobierno.
- Existe una página en internet exclusiva sobre transparencia presupuestaria.
- Se encuentra en proceso de construcción, dentro de la página de transparencia de la entidad, la información sobre la geo-referenciación de las obras públicas.



Recomendaciones y propuestas de mejora

- Incorporar a la página de internet del estado una presentación didáctica en lenguaje ciudadano sobre los ingresos que obtiene el estado y el ejercicio de los mismos.
- Sobre la transparencia presupuestaria, anexar los indicadores y sus matrices de resultados en la página de internet de la entidad. Además, de integrar las metas como las actualizaciones en sus avances.
- Concluir la geo-referenciación de las obras públicas dentro de la página de internet, a fin de que dicha información se encuentre a disposición de la ciudadanía.

4.2 Armonización contable

Problema general. El problema que se propone estudiar consiste en la gran diversidad de registros contables y técnicas presupuestales con las que opera actualmente el Sector Público Mexicano lo cual hace más difícil la transparencia presupuestaria ya que existen serias limitaciones para fiscalizar, comparar y evaluar la información. Ante esta situación la Ley General de Contabilidad Gubernamental que entró en vigor el 1º. De Enero del 2009, obliga a los distintos órdenes de gobierno a Transparentar y Armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos. Los sujetos obligados son: los tres poderes del gobierno federal y estatal, los entes autónomos de la federación y las entidades federativas, Ayuntamientos, la administración pública paraestatal en los tres niveles de gobierno, así como el Distrito Federal. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el responsable de coordinar este proceso en todo el país emitiendo las normas y metodología de aplicación obligatoria. El primer plazo para cumplir con este requerimiento fue el 2012 y actualmente es el 2013 en el caso de los entes públicos en general. Sin embargo, para los municipios es el 2014 y en casos especiales de municipios con

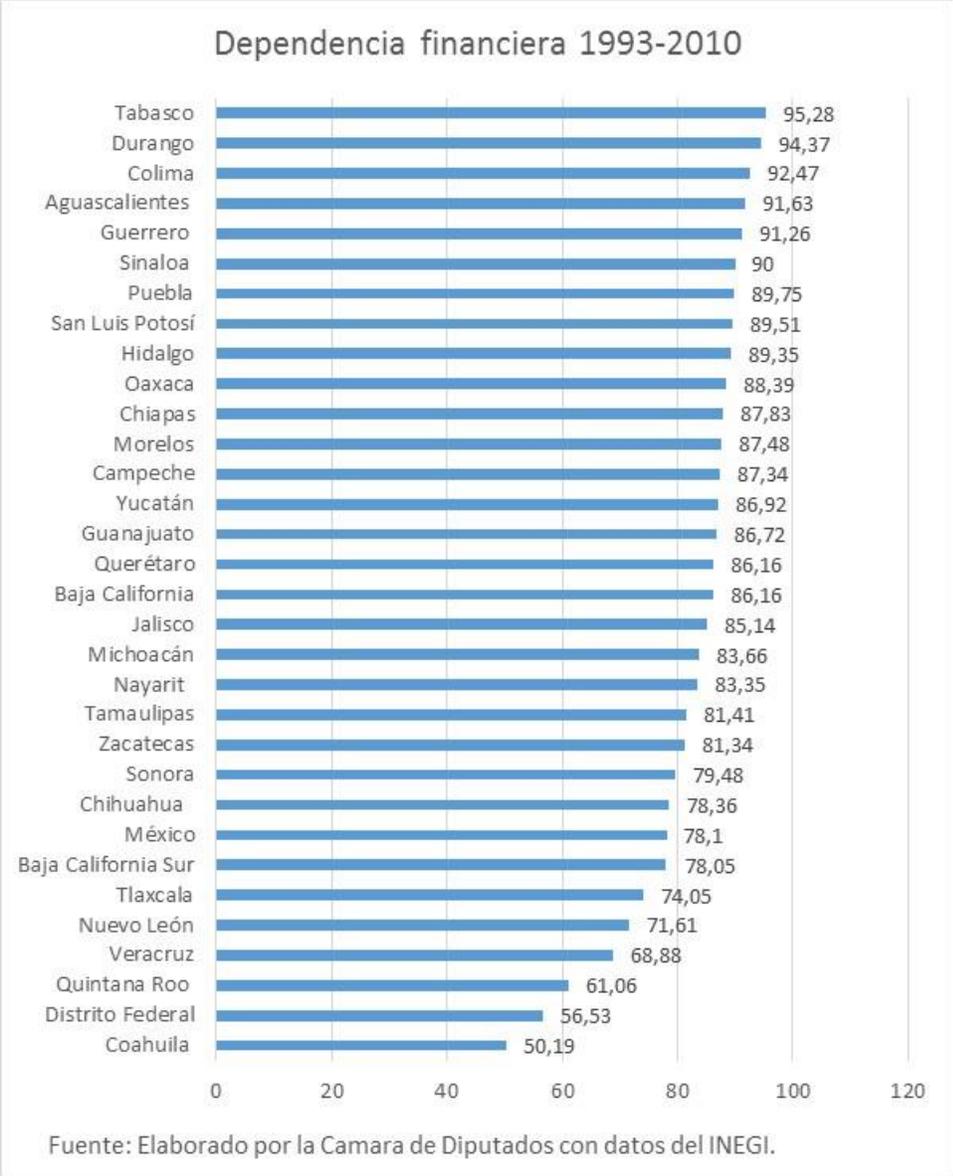
problemas de infraestructura e insuficiente nivel de desarrollo institucional, podrá concluir este proceso de estandarización de su información financiera en Diciembre del 2015.

Importancia. La relevancia de este problema de estudio es que la armonización contable es un prerequisite para implementar el Presupuesto con Base en Resultados el cual permite además de hacer más transparente y estándar la información, poner el énfasis en el impacto final que tiene la aplicación de los recursos públicos a través de los diversos programas gubernamentales implementados. La importancia es todavía mayor si se considera que la cobertura es de carácter nacional ya que involucra al conjunto del sector público en sus diferentes niveles de gobierno. Ciertamente, las limitaciones para su implementación son muchas y muy diversas dependiendo del ente público de que se trate. De entrada, la Ley prevé que en donde puede haber más problemas técnicos y financieros sea precisamente en aquellos municipios que no cuentan con una infraestructura técnica-institucional y de recursos humanos capacitados que permita impulsar en tiempo y forma los cambios requeridos en los sistemas de información. Sin embargo, solamente se prevé un mayor plazo, pero queda la interrogante si estos entes públicos podrán superar las limitaciones de fondo antes mencionadas en todas las entidades federativas.

4.3 Ingresos y Endeudamiento Municipal

4.3.1 Dependencia financiera de las Entidades Federativas

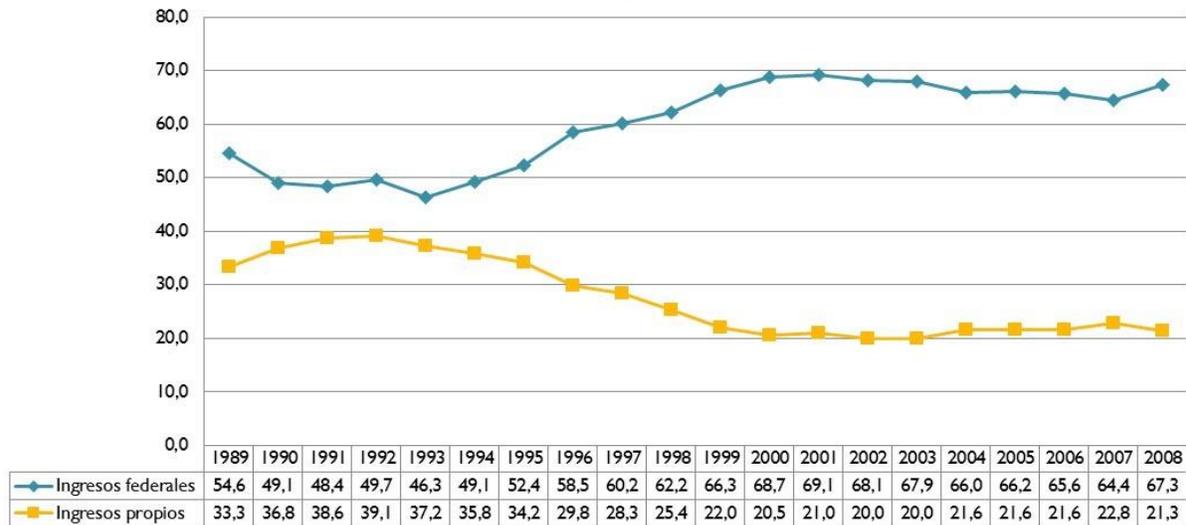
Los ingresos propios de las entidades federativas están constituidos por todos aquellos recursos que son diferentes de las transferencias federales como los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Se consideran importantes porque le dan una mayor liquidez y autonomía en el manejo financiero a las administraciones municipales debido a que son recursos que no están etiquetados y por tanto se puede disponer de ellos tomando en cuenta las prioridades y estrategias de cada municipio. A continuación se muestra la dependencia financiera de cada una de las entidades federativas de México que son los recursos transferidos por la federación por concepto de Participaciones y Aportaciones. Como se puede observar en la siguiente gráfica, las 5 entidad federativa con un presupuesto que depende en más del 90% de recursos federales son: Tabasco, Durango, Colima, Aguascalientes, Guerrero y Sinaloa. Las entidades que mostraron mayor autonomía en sus presupuestos fueron aquellas en las cuales los recursos federales representaron entre el 50 y el 70% fue el caso de Coahuila, el Distrito Federal, Quintana Roo, Veracruz y Nuevo León.



4.3.2 Dependencia financiera de los municipios en México

En materia de autonomía financiera municipal, la dependencia financiera respecto de la federación es menor que para las entidades federativas, debido a que el municipio tiene la potestad de recaudar el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria. Esta fuente de ingresos ha sido muy importante sobre todo para los municipios metropolitanos y urbanos grandes y medios. No así, para los municipios chicos y rurales. En la siguiente grafica se puede observar que en el periodo 1989-1998 la autonomía financiera se ubicó en un rango entre 25% y 35%, sin embargo después de este periodo ha fluctuado alrededor del 20%. Lo anterior, se debe al surgimiento de nuevos fondos federales que fortalecieron las transferencias ya existentes. En cambio los recursos que propiamente generan los municipios no han tenido un crecimiento significativo, de ahí que la brecha entre ingresos propios e ingresos federales tienda a hacerse cada vez mayor.

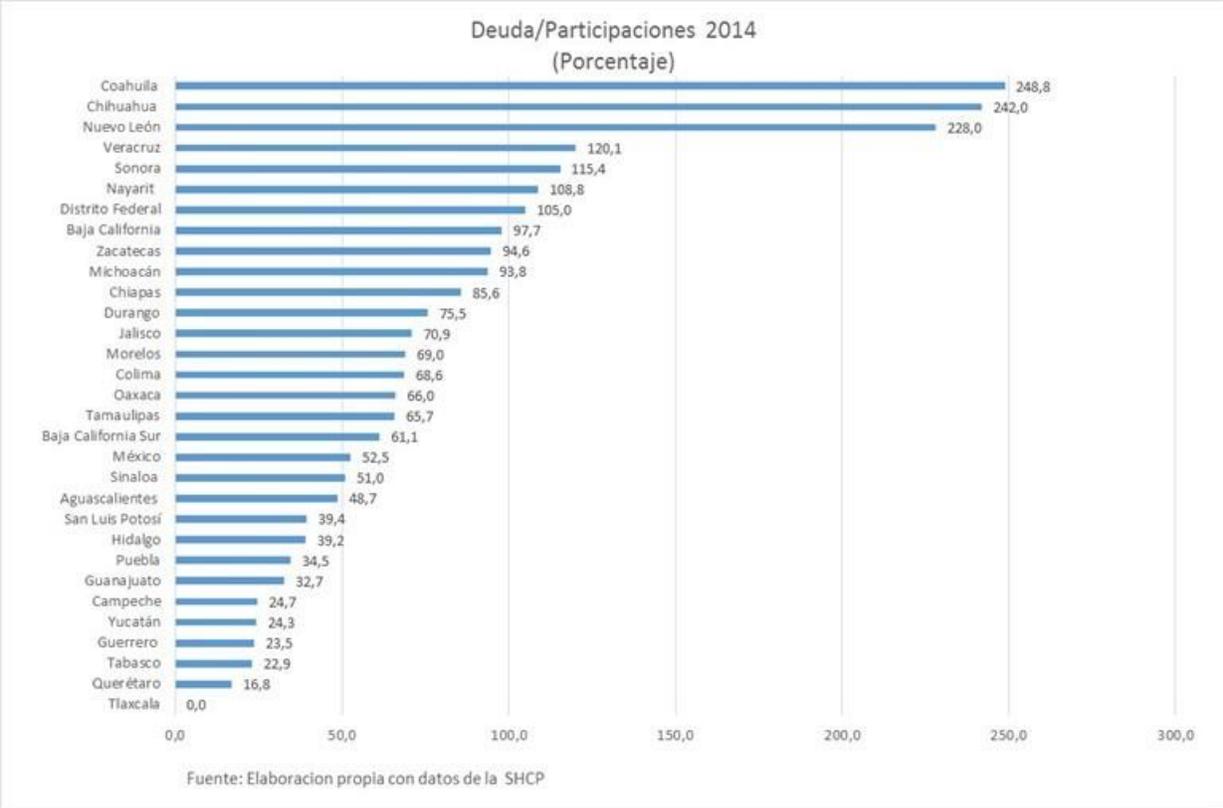
**Ingresos propios VS Ingresos Federales de los municipios de México 1989-2008
(Porcentajes)**



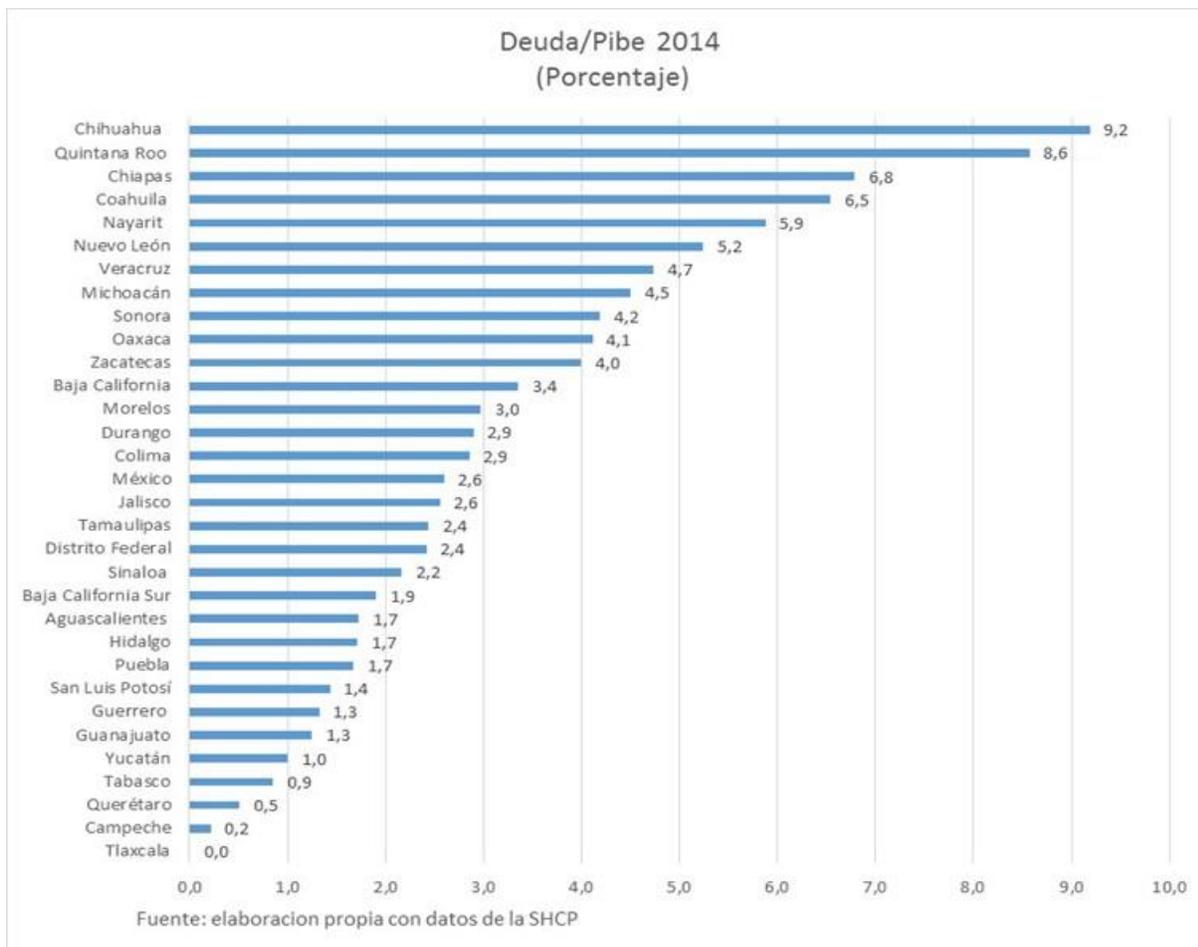
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

4.3.3 Endeudamiento de estados y municipios

El endeudamiento de las entidades federativas y Municipios al mes de Marzo del 2014 alcanzó los 481,079.4 millones de pesos. De los cuales 7 estados concentran el 56.4% del total de la Deuda Pública: Distrito Federal (12.9), Nuevo León (10.7), Veracruz (8.6), Chihuahua (8.7), México (8.1), Coahuila (7.4). El indicador que se presenta en la siguiente gráfica, muestra el nivel de endeudamiento de cada una de las entidades federativas medido en términos de los recursos que reciben de la federación por concepto de participaciones, los cuales se comprometen para pagar su deuda pública. De acuerdo a este indicador, el Distrito Federal, Nayarit, Sonora, Veracruz, Nuevo León, Chihuahua y Coahuila tienen un endeudamiento en algunos casos por arriba de 2 veces los recursos que esperan recibir por concepto de participaciones.



El endeudamiento medido con relación a su capacidad de producción total o Producto Interno Bruto Estatal, Coahuila, Chihuahua, Nayarit, Veracruz y Nuevo León vuelven a estar entre los más endeudados. Aunque con este indicador se suman también a esta lista los estados de Quintana Roo, Chiapas.



El endeudamiento municipal medido en términos de sus participaciones, destacan municipios con un nivel de deuda que supera el 100% de los recursos que recibe por concepto de participaciones. Para el año 2014, Aguascalientes tiene 4 municipios en esta situación incluyendo su capital, Coahuila con 10 de sus municipios, Jalisco con cerca de 60, Michoacán con 17, Nuevo León 9, Quintana Roo 1, San Luis Potosí 7, Tabasco 2.

El monto total de 46,537.8 millones de pesos corresponde a créditos con la Banca Comercial un 48%, a la Banca de Desarrollo de 44.2% y .03% a Emisiones Bursátiles.

Conclusiones

Ante versiones optimistas de los resultados del proceso descentralizador en América Latina es importante hacer una revisión de las causas que impulsaron la descentralización, más allá de señalar solamente la crisis fiscal como su principal fuerza promotora. Como se pudo observar en la revisión de la literatura presentada anteriormente, los enfoques monodisciplinarios resultan insuficiente para dar una explicación convincente de sus causas y sus efectos en los diversos países de Latinoamérica con contextos políticos y económicos diferentes. Por lo que se requiere incorporar trabajos de investigación desde una perspectiva multidisciplinaria y comparada del tipo cross country (entre países) y within country (al interior de los países) recuperando el contexto político, económico, social e institucional de cada país que capten su naturaleza multicausal o multifactorial. Sobre estas bases y con una metodología común, es importante construir una agenda

de trabajo en esta materia para vincular los estudios de caso que se hacen en cada uno de nuestros países.

Referencias

Aghón Gabriel y Casas Carlos. *Un Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en América Latina*. Revisión de algunas experiencias. En Arellano C. R. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. El Trimestre Económico, Lectura No. 83 FCE y el Gobierno del Estado de Puebla, México 1996

Aghon, Gabriel y Krause-Junk, Gerold (1993). *Descentralización fiscal: un marco conceptual*. Serie Política No. 44, CEPAL, Santiago de Chile. Fiscal

Arellano Cadena, Rogelio. *Necesidades de Cambio en las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales en México*, En Arellano Cadena R. (Compilador), México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del estado de Puebla y F.C.E. México 1996.

Bardhan, P.(2002). "Decentralization of Governance and Development" *Journal of Economics Perspectives*, 16,4: 185-205

Bird, R. (1999). *Subnational Revenues*. Annual Global World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Valdivia (Chile).

Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización*. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.

Boex Jameson (2001). *An introductory overview of intergovernmental fiscal relations*. Atlanta, Georgia State University.

Cabrero, M. Enrique (1998) *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE y Miguel Angel Porrúa, México.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Innovaciones en la Gestión Hacendaria Municipal*, CIDE, Miguel Angel Porrúa, 1996.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para America Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela

Finot, Ivan (2002). *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*. *Revista de la Cepal* No. 78, pp. 139-149

GIUGALE Marcelo M.- Webb, Steven B. (2000) *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington, D.C

INEGI (2008) Dirección de Estadísticas Económicas. *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 1989-2008*.

Lira, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. ILPES-Cepal. Serie Gestión Pública No. 44, Santiago de Chile.

Montecinos Egon (2005). *Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Eure, Agosto, año/vol. XXXI, Número 093 Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Pp. 77-88

Nickson, Andrew (1998). “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina” Revista Reforma y Democracia No. 12. Venezuela

SHCP-Suasor Consultores (2012). II Informe de Avance del Presupuesto con Base en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Leyes de México

Decreto de modificaciones y adiciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para Transparentar y Armonizar la Información Financiera relativa a la Aplicación de Recursos Públicos en los diferentes órdenes de gobierno. Gaceta Parlamentaria No. 3612-II. Año XV, México, 27 de Septiembre de 2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. D.O.F. 31-12-2008