

**La vigilancia del gasto público
subnacional en México.
Una revisión histórica de las
transferencias**

Nancy Garcia Vazquez
El Colegio de Jalisco

Resumen

- En esta ponencia se analiza la evolución del gasto subnacional que deviene de las transferencias federales y su respectiva vigilancia, dado que han sido procesos con profundas reformas institucionales desde la segunda mitad del siglo veinte a la fecha. Para ese propósito se estudia el desarrollo tanto del gasto federalizado en el nivel nacional y subnacional, como de la agencia gubernamental encargada de su supervisión: la Auditoría Superior de la Federación.

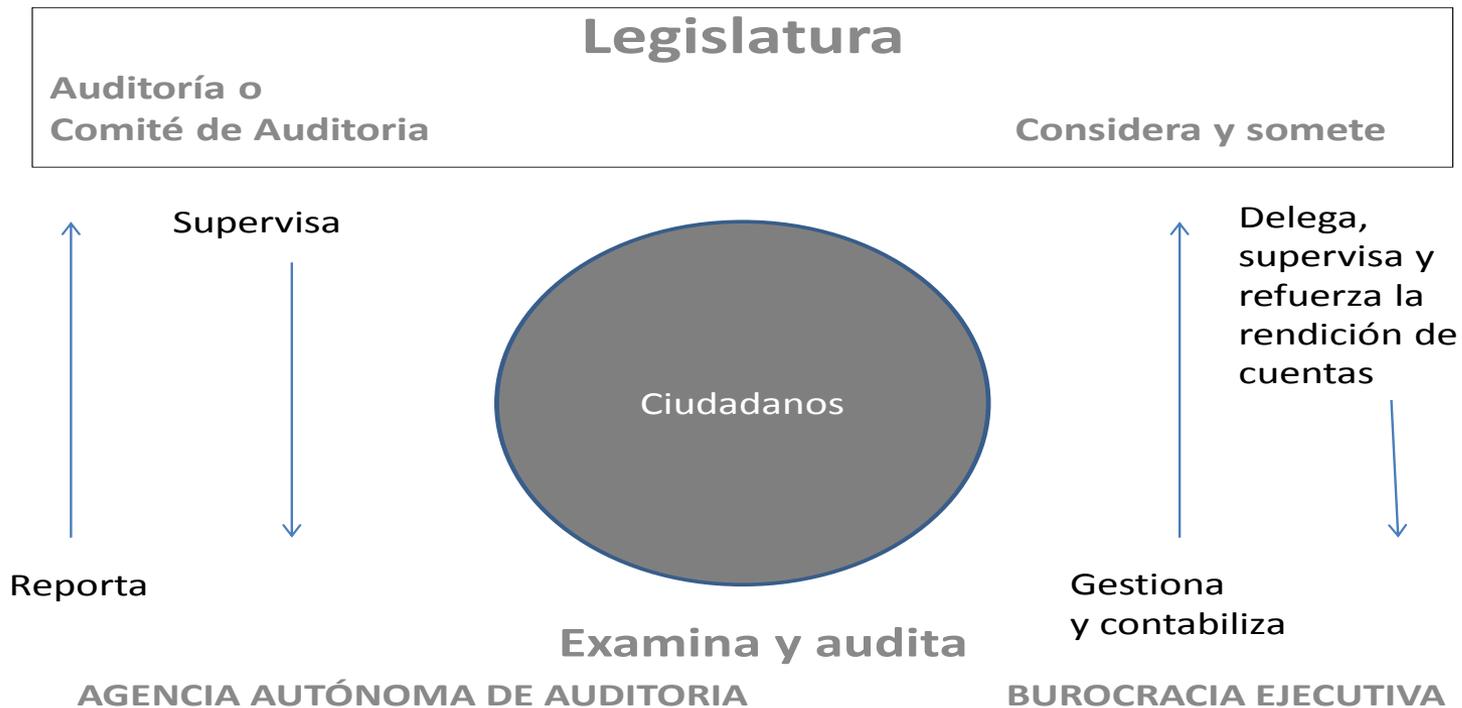
Contenido

- Motivación
- Preguntas de investigación
- Antecedentes de la supervisión del GF
- Evidencia empírica
- Reflexiones

Motivación

- Las teorías de la descentralización fiscal señalan que los criterios de equidad y eficiencia deben ser la base de las transferencias intergubernamentales a fin de resarcir las disparidades regionales (Musgrave, 1983; Kraemer, 1997).
- La teoría de la elección pública ha problematizado los sistemas de transferencias intergubernamentales en tanto que pueden ser analizados desde la perspectiva teórica del agente-principal (Oates, 2004; Von Hagen, 2005).
- Santiso (2007) señala si los poderes legislativo y ejecutivo delegan a agencias especializadas y autónomas, la supervisión del presupuesto y su ciclo, pueden restringirse conductas discrecionales con mayor eficiencia.

Modelo de supervisión



Fuente: Imagen tomada y traducida de Santiso (2007)

Preguntas de investigación

- ▶ ¿Cuál ha sido la evolución histórica del gasto federalizado y cómo ha incidido la ASF en su supervisión?

Gasto federalizado

- El Gasto federalizado es un proceso de delegación de recursos y facultades financieras entre el Gobierno Federal, las Entidades, los Municipios y el Distrito Federal. Este proceso de delegación se fundamenta en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; concretamente a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **El Gastos Federalizado tiene como objetivo reducir la brecha en las disparidades regionales y promover el desarrollo y bienestar .**
- Actualmente, para las Entidades representa entre el 80 y 90 % del sus recursos y para los municipios entre el 70 y hasta el 90% de sus recursos.

Gasto federalizado (Condicionado)

Las Aportaciones Federales (Ramo 33) es el mecanismo presupuestario determinado para fortalecer la capacidad de las Entidades y municipios respecto a sus necesidades y demandas de desarrollo social en rubros como:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Todo el Ramo 33 puede ser fiscalizado por la ASF

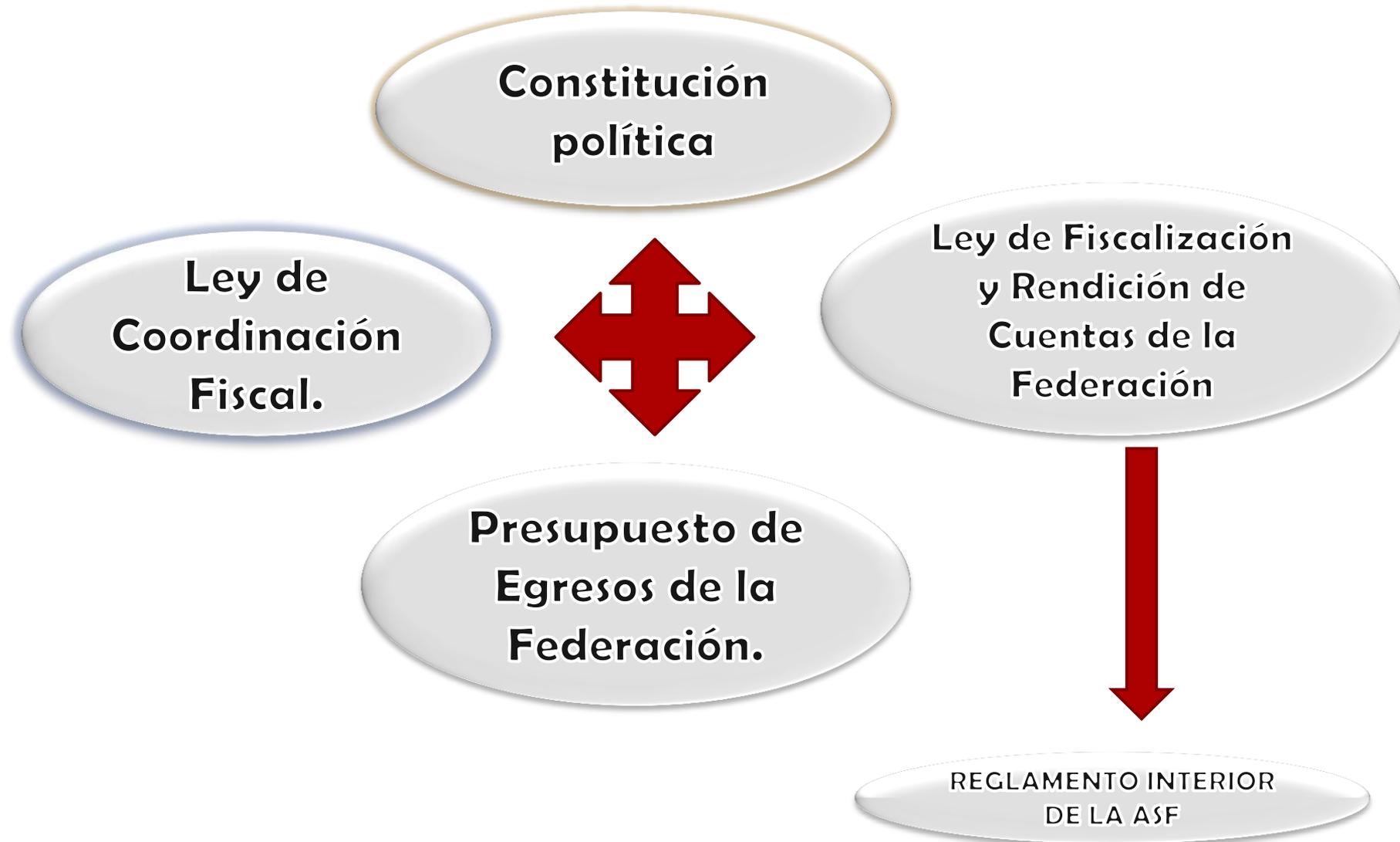
Gasto federalizado (No condicionado)

Las Participaciones a Entidades Federativas (RAMO 28) son los recursos asignados con base en la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Estos fondos no eran materia de fiscalización de la ASF

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

Marco Legal de Actuación de la ASF



Antecedentes de la fiscalización del GF

(1978-1998) Contaduría Mayor de Hacienda:

- *Fiscalizó los **subsidios** concedidos por el gobierno federal a entidades;*
- Para los municipios la fiscalización de los subsidios correspondió a cada estado.

Antecedentes de la fiscalización del GF

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (1999)

- No fiscaliza la ejecución de recursos federales ejercidos por estados y municipio
- La ASF propuso **procedimientos de coordinación** con las legislaturas de los estados sobre la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.
- La ASF proponía **convenios voluntarios** con los estados.

Antecedentes de la fiscalización del GF

Reforma Hacendaria 2007 y 2008

- Los **principios de la fiscalización** superior son válidos para las entidades y el DF
- Las legislaturas de los estados de la República y del Distrito Federal tendrían EFS con **autonomía técnica y de gestión** y con un auditor con la aprobación de las dos terceras partes del congreso.
- Programa de Fiscalización al Gasto Federalizado

Antecedentes de la fiscalización del GF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009)

- La ASF fiscalizaba **directamente** los recursos federales ejercidos por estados, municipios y el DF, **con excepción de las participaciones federales**
- La LFSyRC reguló también a las EFS Locales (autonomía técnica y de gestión y nombramiento de sus titulares y principios básicos de su actuación)

Sistema Nacional Anticorrupción, mayo 2015

- Sistema Nacional Anticorrupción
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- La ASF fiscalizará directamente los recursos federales de los estados, municipios, DF y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
- La ASF, en coordinación con las EFS, fiscalizará de manera directa las participaciones federales.
- En el caso de los empréstitos cuyo garante sea la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de estos recursos.

Sistema Nacional Anticorrupción, mayo 2015

- La ASF fiscalizará los fondos y fideicomisos con entes públicos o privados
- La ASF rendirá su informe a la Cámara de Diputados y promoverá acciones y responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, incluyendo los servidores públicos de los estados, municipios, DF y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
- Las faltas administrativas graves serán subsanadas y sustanciadas por la ASF, los órganos internos de control, sus homólogos en las entidades y serán resueltas por el Tribunal.
- Las legislaturas estatales tendrán EFS, fiscalizarán las acciones de Estados y Municipios sobre fondos, recursos y deuda; sus informes serán públicos.

Evidencia empírica

Fuentes de información

Panel de 1116 datos. 31 Entidades Federativas con información de 1997 a 2014, sobre presupuesto y de 2000 a 2013 sobre auditorías.

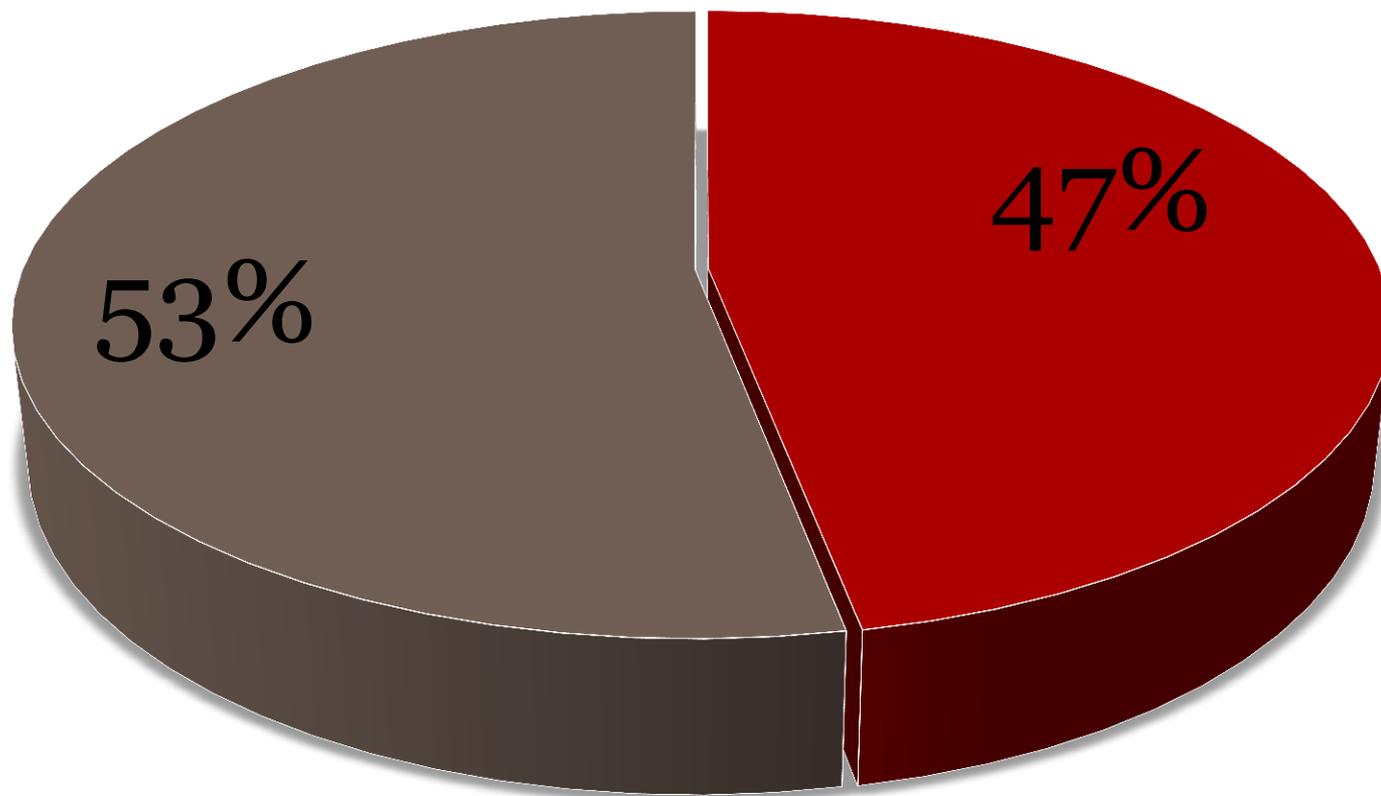
a) Las auditorías practicadas por la ASF a sus homólogas subnacionales. Sistema Público de Consulta de Auditorías.

<http://www.asfdatos.gob.mx/>

b) INEGI. SIMBAD.

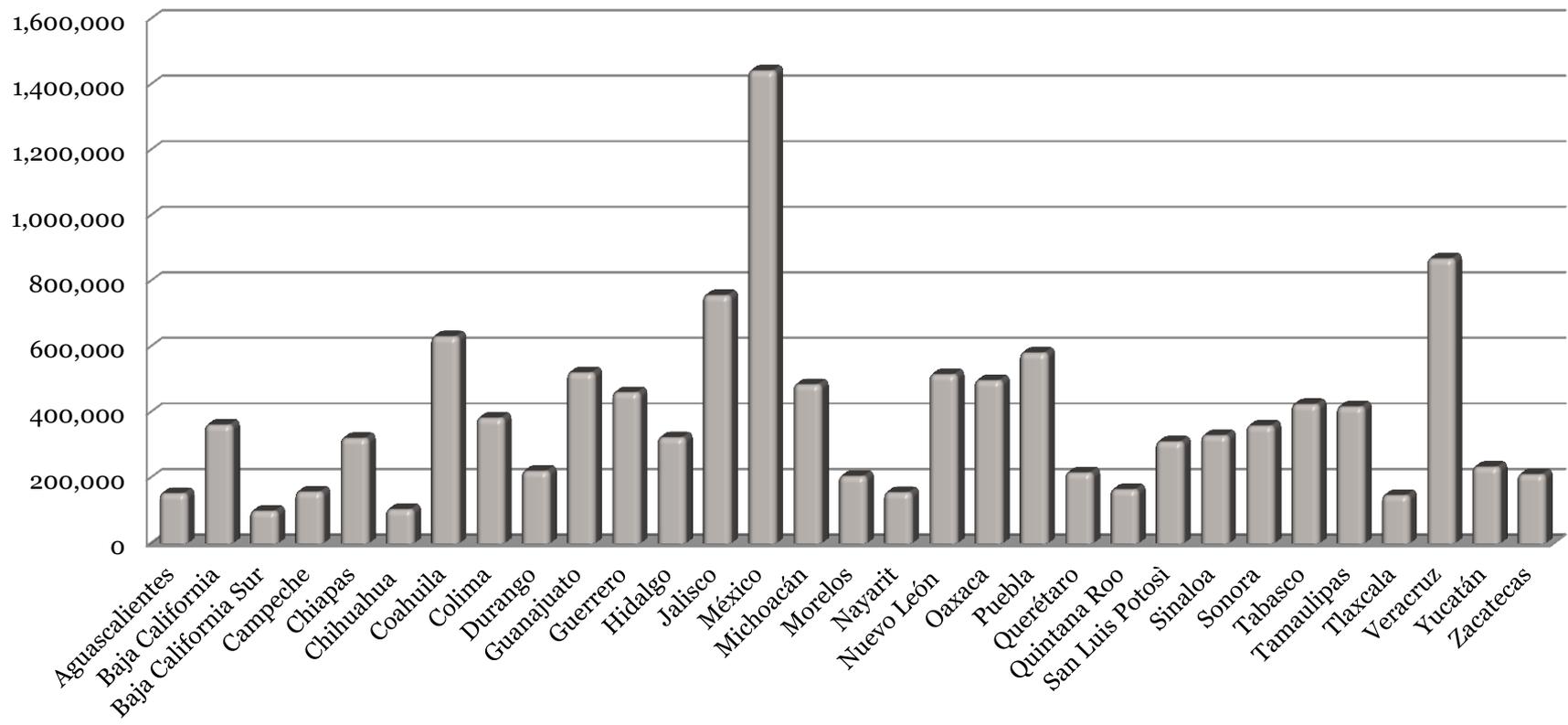
Estructura del Gasto Federalizado (Promedio 1997-2014)

■ No condicionadas ■ Condicionadas

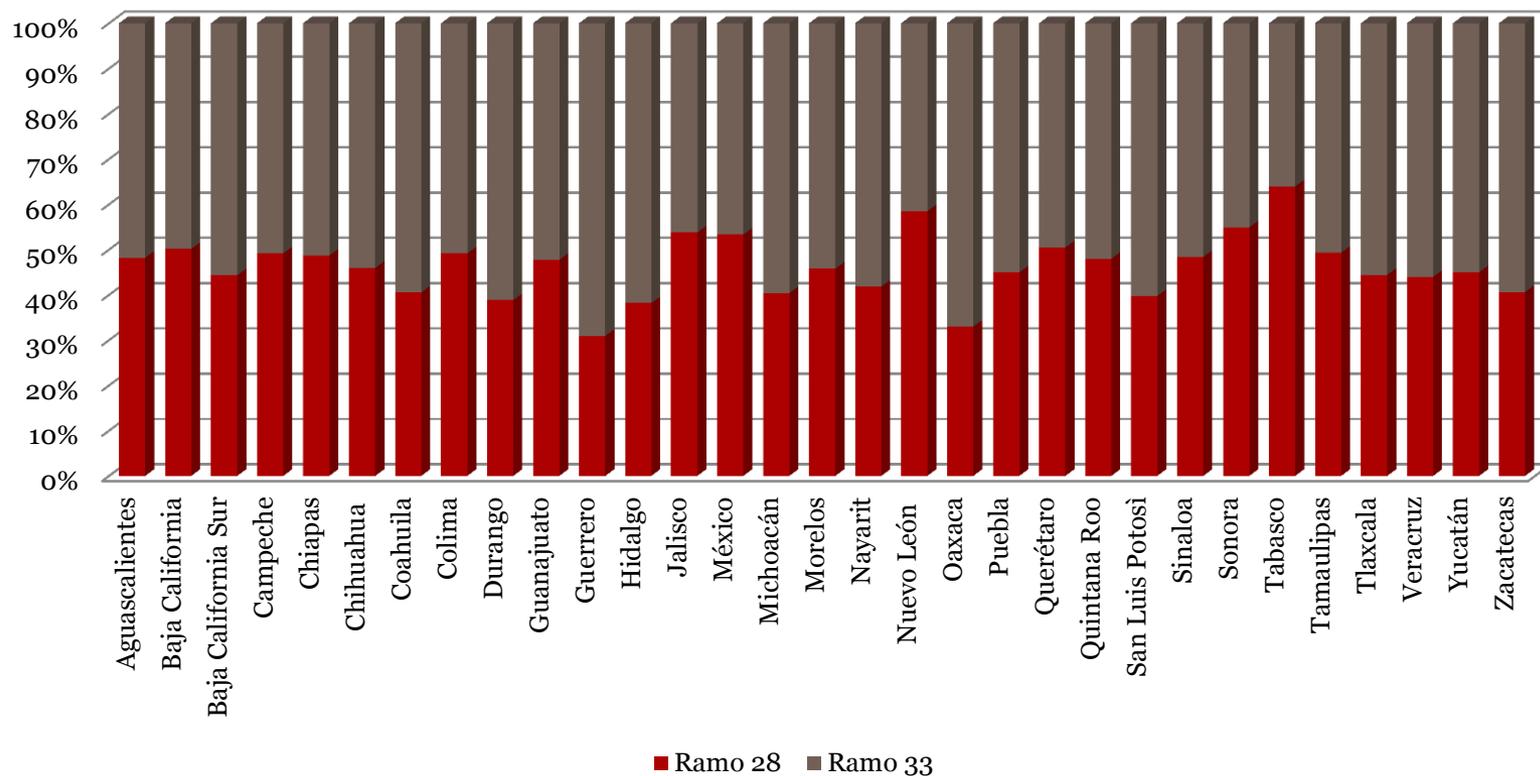


Gasto federalizado total 1997-2014

Millones de pesos (Flujos acumulados a valor real)

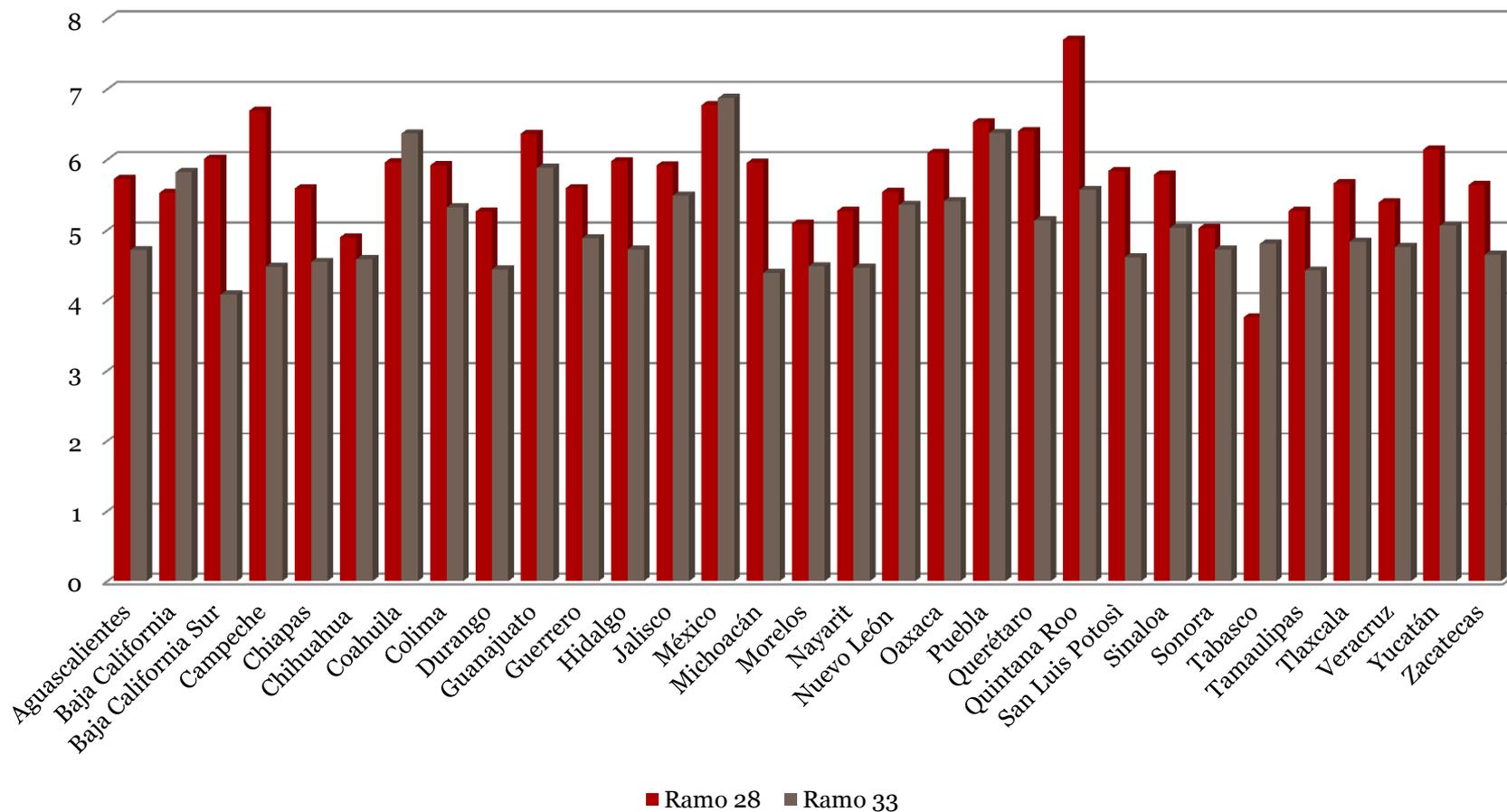


Proporción del Ramo 28 y Ramo 33 (1997-2014) Valor promedio total

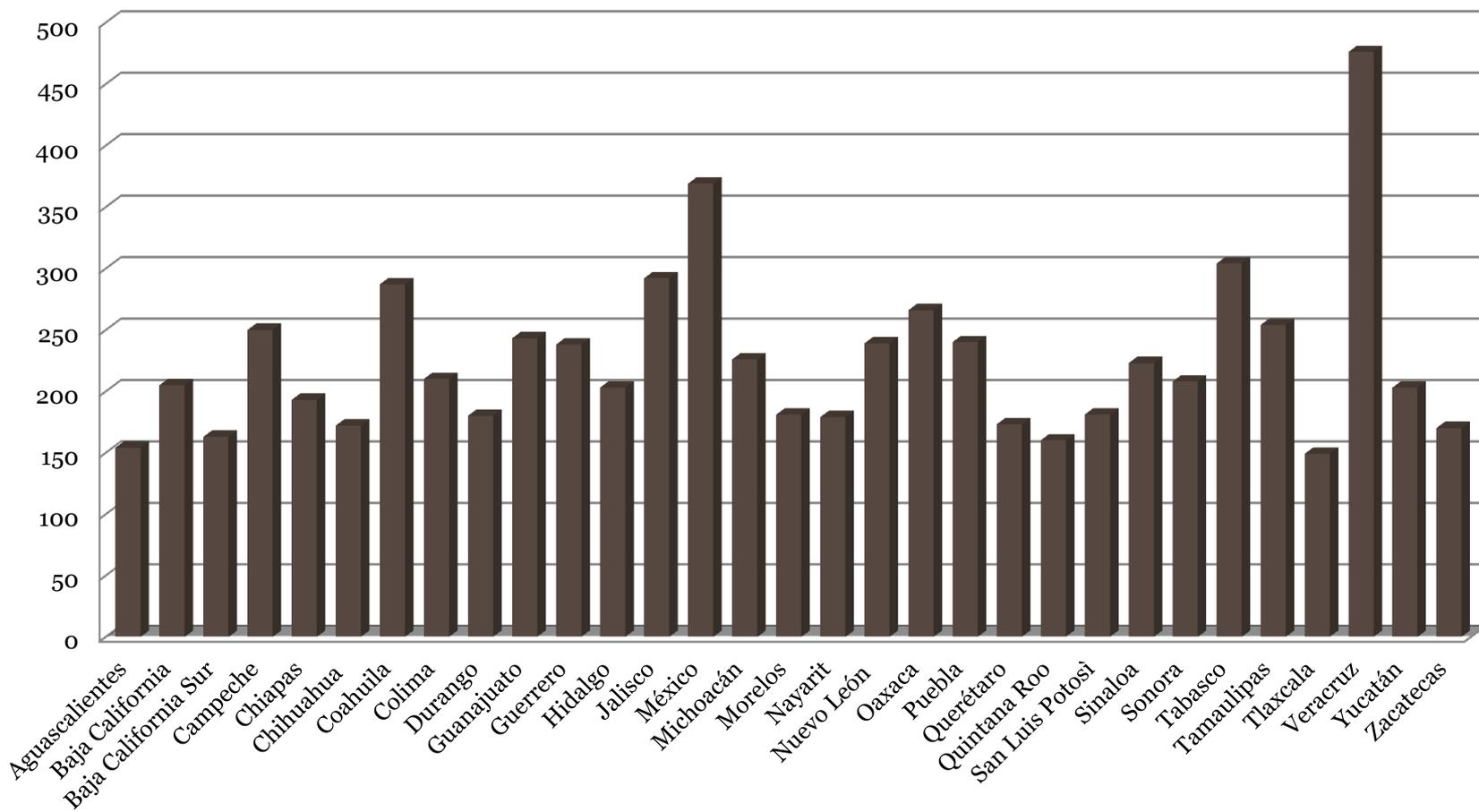


Ramo 28 y Ramo 33

Tasas de crecimiento promedio total 1997-2014

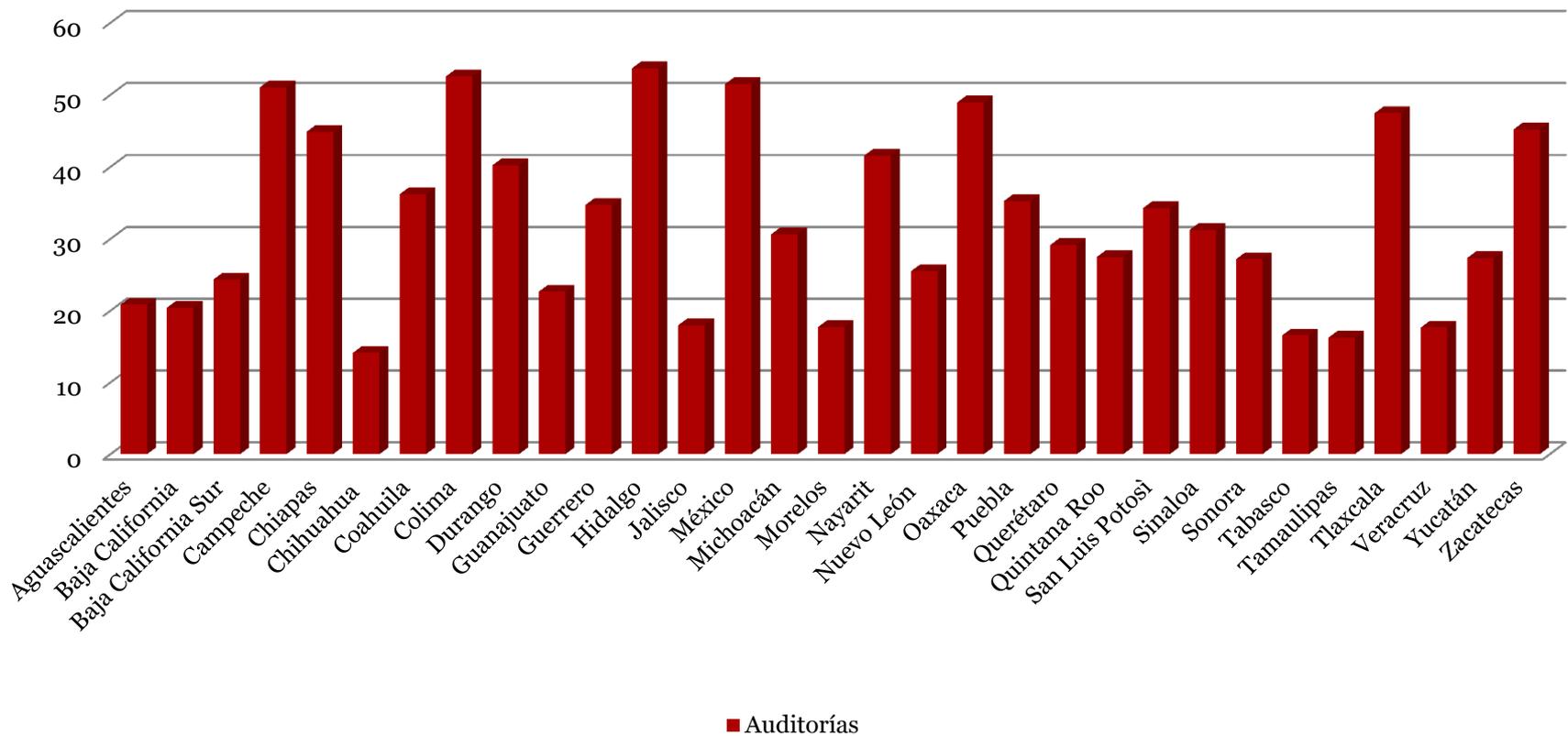


Total de auditorías 2000-2013



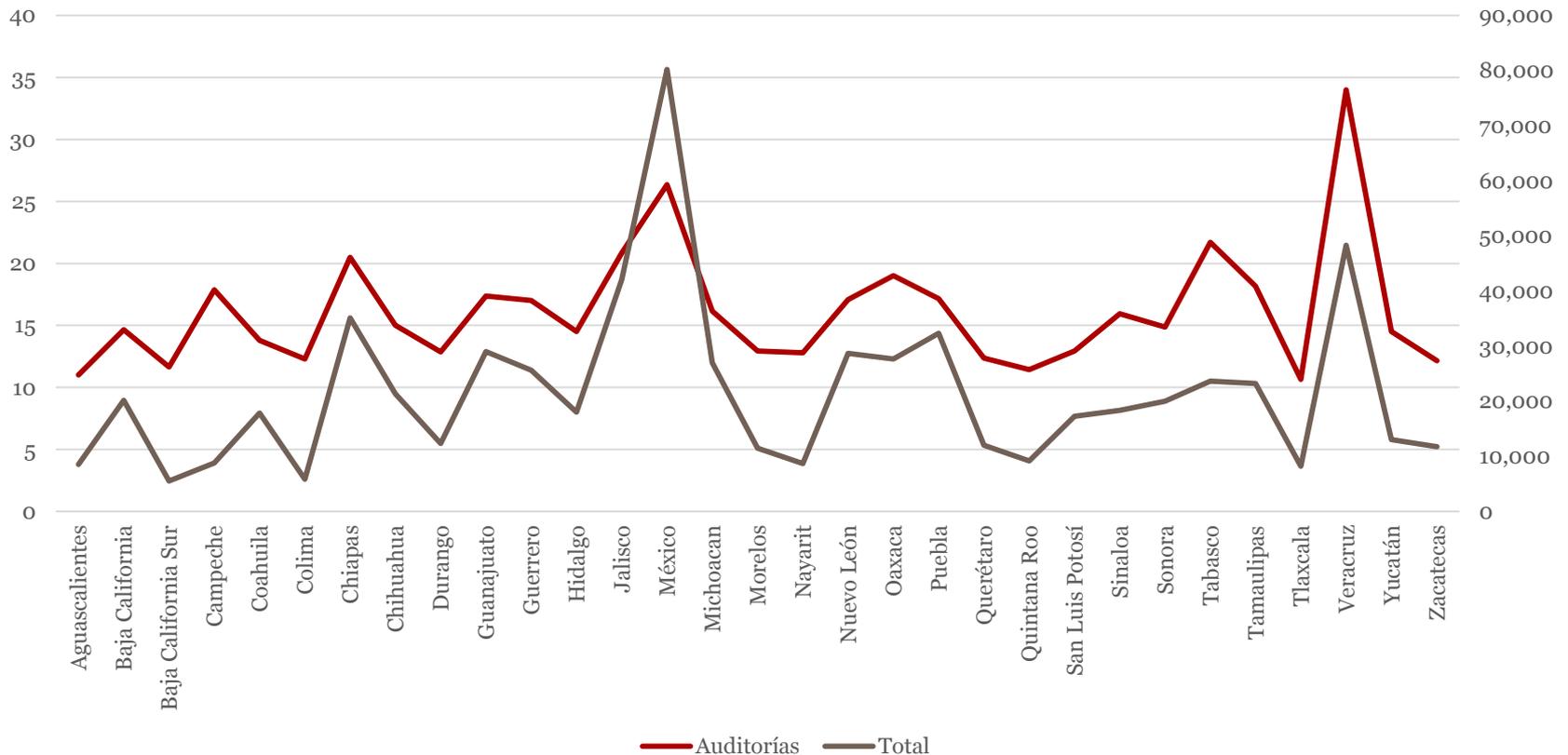
Auditorías

Tasas de crecimiento promedio , 2000-2013



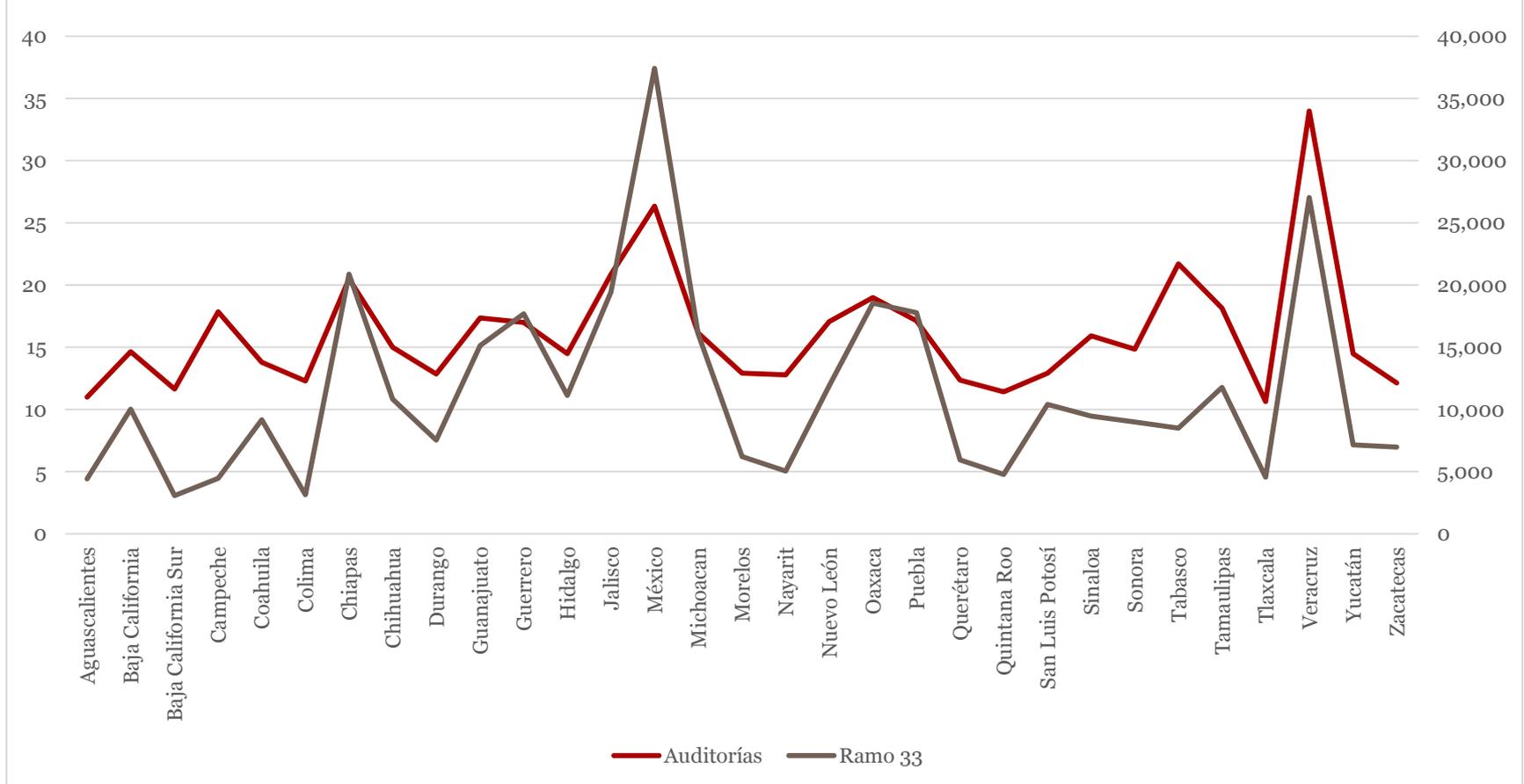
Vigilancia del gasto federalizado

Auditorías y Gasto federal total
 Valor promedio 1997-2014
 Millones de pesos (Flujos acumulados a valor real)



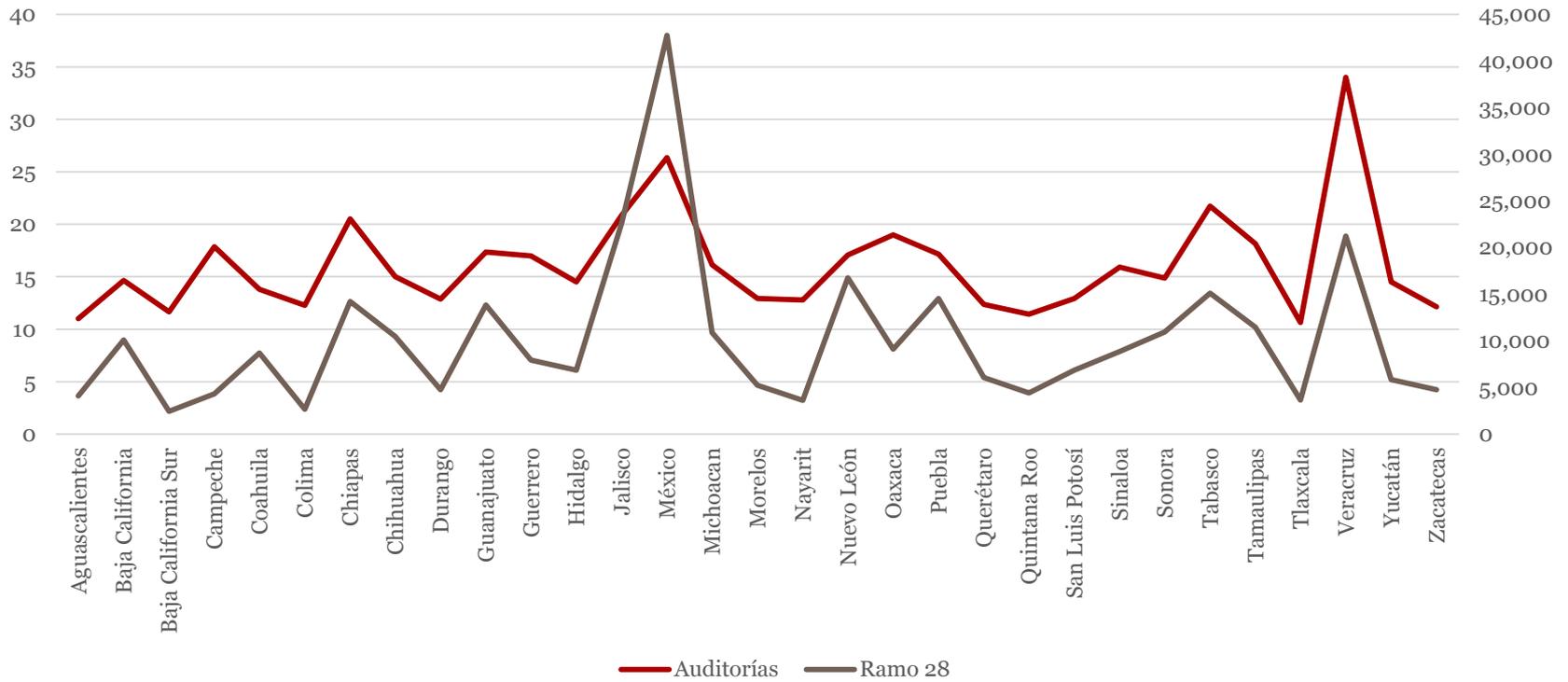
Vigilancia del gasto federalizado

Auditorías y Ramo 33
 Valor promedio del periodo 1997-2014



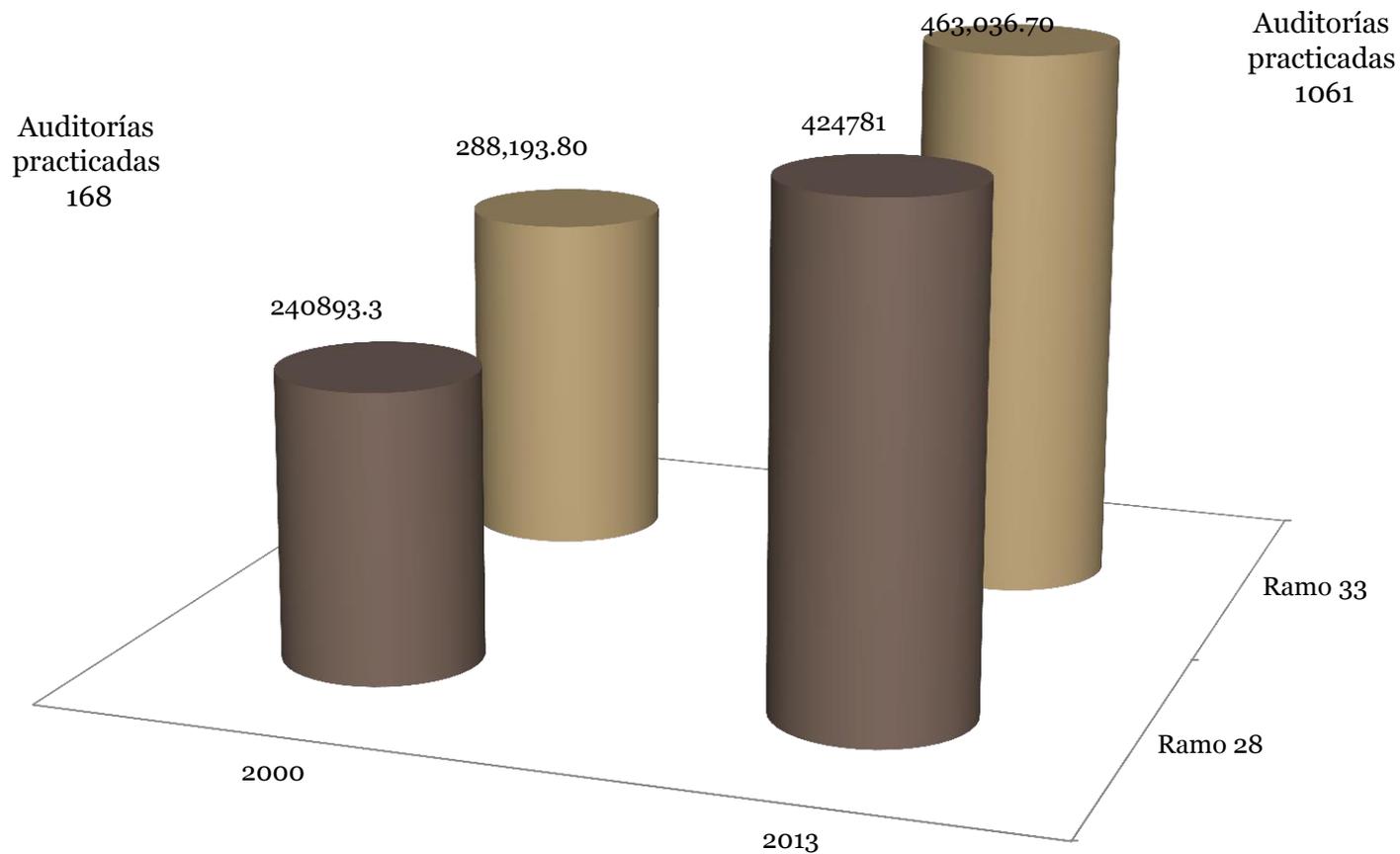
Vigilancia del gasto federalizado

Auditorías y Ramo 28
 Valor promedio del periodo 1997-2014
 Millones de pesos (Flujos acumulados a valor real)



Ramo 28 y Ramo 33. Crecimiento

Millones de pesos (Flujos acumulados a valor real)



Reflexiones

- El gasto federalizado seguirá siendo el principal instrumento de desarrollo en las entidades. Por lo que si vigilancia debe funcionar cada vez más como un sistema.
- En particular, las Participaciones deben ser más vigiladas y sometidas a una regulación financiera más transparente
- La evolución histórica en la supervisión del gasto federal ha tenido un lento desarrollo, que debe acelerar y recuperar el paso.
- Las EFS son un mecanismo de vigilancia de corto plazo, para promover un manejo del gasto federal más eficiente y con menos discrecionalidad.

Reflexiones

- La evidencia empírica muestra que la ASF ha hecho una labor consistente en cada Estado, pues el crecimiento en el número de auditorías es muy simétrico a la evolución del gasto federalizado.
- La tendencia del Ramo 33 puede ser replicada en el Ramo 28
- Sin embargo, la diferencia en las tasas de crecimiento de las auditorías entre los estados refleja la necesidad de una mayor cooperación de las entidades federativas
- También refleja la necesidad de generar nuevas capacidades institucionales de sus administraciones para cumplir con las disposiciones constitucionales que recién se aprobaron.
- Sin duda, tanto al ASF como las EFS locales tendrán una mayor responsabilidad

Gracias por su atención

nancy.garcia@coljal.edu.mx