

Módulo 2. Coordinación hacendaria: distribución de funciones para una gestión eficaz

Presentación

Una de las formas en que se puede organizar el Estado es el Federalismo. El componente fundamental de un Estado Federal son los órdenes de gobierno subnacionales, que pueden consistir en Estados, Municipios, Provincias, Departamentos u otros, dependiendo del país. Cada uno de estos órdenes de gobierno puede tomar decisiones independientemente de los otros órdenes de gobierno. De acuerdo a la Convención Nacional Hacendaria (CNH) federalismo es “el sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federales y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes”.

Para que el Federalismo funcione en la práctica es necesario que existan **leyes y reglamentos** que definan claramente las **facultades tributarias** y **las responsabilidades de provisión de servicios** para cada uno de los órdenes de gobierno que componen a un estado.





Adicionalmente, con el objetivo de corregir cualquier desequilibrio que se pueda presentar entre los diferentes órdenes de gobierno tanto en los aspectos de recaudación como en los aspectos de gasto, existen las **transferencias intergubernamentales**.

En efecto, es muy común que el gobierno federal recaude impuestos en los estados y municipios y a cambio de lo anterior distribuya un porcentaje de dicho impuesto, llamado **Participaciones** entre los estados y éstos a su vez entre los municipios.

Igualmente, es muy común que los estados o municipios presentan distintos grados de satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos y es de interés nacional el contribuir al desarrollo equitativo de sus diferentes regiones por lo que se apoya a los estados y municipios con recursos federales llamados **Aportaciones**.

De estas necesidades surgen los esquemas de **coordinación hacendaria**. En este módulo va a conocer en qué consiste la coordinación hacendaria y entender el funcionamiento de algunos de los mecanismos para distribuir **Participaciones** y **Aportaciones** entre los estados y municipios.

Al final de este módulo será capaz de:

-  Identificar el origen de los ingresos locales provenientes de otros órdenes de gobierno.
-  Analizar las fórmulas en las que se basa la distribución de recursos a los gobiernos locales.
-  Diseñar estrategias para maximizar el monto de ingresos recibidos de otros órdenes de gobierno.
-  Evaluar el funcionamiento de las transferencias intergubernamentales en su municipio y comparar contra otros municipios.

Temario

Tema 1. Federalismo Hacendario

- 1.1 ¿Qué es el Federalismo Hacendario?

Tema 2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

- 2.1 ¿Qué es la Coordinación Hacendaria?
- 2.2 ¿Qué es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?
- 2.3 Definición de competencias entre gobierno federal, estatal y municipal

Tema 3. Distribución de potestades recaudatorias

- 3.1 Distribución de potestades recaudatorias

Tema 4. Responsabilidades de gasto

- 4.1 ¿Qué se necesita?

Tema 5. Transferencias

- 5.1 Participaciones en los ingresos (federales)
- 5.2 Aportaciones (transferencias de gasto)
- 5.3 Evolución de las transferencias

Tema 6. Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF2)

- 6.1 Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF2)

Tema 1. Federalismo Hacendario

1.1 ¿Qué es federalismo hacendario?

Alrededor del 70% de los ingresos Municipales y 80% de los Ingresos Estatales tienen su origen en transferencias provenientes de otros órdenes de gobierno. Para identificar el origen y la lógica de estos ingresos es necesario conocer el sistema que originó estas operaciones. Se trata de un sistema de Federalismo Hacendario, formalizado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema reparte las potestades recaudatorias y las responsabilidades de gasto entre Federación, Estados y Municipios mediante leyes, reglamentos y fórmulas. En las siguientes secciones vamos a identificar el origen de estos ingresos y analizaremos las fórmulas de distribución.

El Federalismo Hacendario es la forma en que las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se organizan para distribuirse funciones y responsabilidades, en materia de ingreso, gasto, inversión y deuda. La coordinación de funciones dentro del federalismo debe promover el desarrollo uniforme en todo el territorio nacional, así como promover la cooperación entre los órdenes de gobierno existentes.

Por lo general las funciones gubernamentales y los recursos para realizarlas se reparten considerando cuál es el orden de gobierno que está en mejores condiciones de realizarlas en cualquiera de sus fases (planeación, ejecución y fiscalización). Por otro lado, debe evitarse la concentración excesiva de facultades y recursos en un solo ámbito de gobierno. Si bien es cierto que el gobierno nacional se ocupa de una extensión de territorio mayor, también lo es que al tener facultades expresas, éstas debieran ser más limitadas.

En México, como en muchos otros lugares de Latinoamérica, el federalismo tiene áreas de oportunidad. Actualmente se concentran excesivamente en el gobierno federal tanto los recursos como las funciones de gasto, dejando relegados a los estados y a los municipios. Esta situación se debe en parte a que durante la evolución que ha tenido el federalismo hacendario en México se consideró que el gobierno federal tenía la mejor capacidad institucional para realizar dichas funciones, por lo que fue concentrándolas, casi siempre para hacer frente a situaciones coyunturales o circunstancias específicas.



Tema 2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

2.1 ¿Qué es la Coordinación Hacendaria?

La coordinación hacendaria en México nace con la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. Mediante este convenio los gobiernos estatales dejaron de cobrar la mayor parte de los impuestos y derechos locales que se contraponían con los impuestos federales más importantes como, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), a cambio de recibir una "participación" en ciertos ingresos federales de acuerdo a una fórmula estipulada.

¿Qué es la coordinación hacendaria?

Según la Subsecretaría de egresos de la SHCP, se define como:

"Esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la federación, los estados y los municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.

La asignación de atribuciones y responsabilidades conlleva también el mejoramiento de la colaboración administrativa entre las tres instancias de gobierno" (Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, 2001).

2.2 ¿Qué hace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

Este sistema reparte las potestades recaudatorias y las responsabilidades de gasto entre la Federación, Estados y Municipios.



2.3 Definición de competencias entre gobierno federal, estatal y municipal

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008



Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

Una actividad crítica dentro de la Coordinación Hacendaria es la distribución de las competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno tanto para recaudar algún impuesto como para efectuar un gasto o para atender una función.

Lo anterior se ejemplifica en el siguiente diagrama.



Veamos el caso de un alcalde que tuvo a su cargo dos municipios en diferentes administraciones, el municipio de San Pedro Garza García y el municipio de Santa Catarina, en Nuevo León.; en un municipio el ingreso propio era fundamentalmente proveniente del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y algunos derechos propios del municipio, mientras que en el otro municipio dependían más de las aportaciones del Ramo 33 y las participaciones.

Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 / Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León	
 Texto	 Video

Tema 3. Distribución de potestades recaudatorias

3.1 Distribución de potestades recaudatorias

La potestad recaudatoria es la forma en que deben darse las asignaciones tributarias (cobro de impuestos) entre órdenes de gobierno. (1ª. Convención Nacional Hacendaria, 2003)

Los impuestos deben establecerse en el nivel más adecuado de acuerdo a su naturaleza.

Algunos factores (criterios técnicos) a tomar en cuenta para la distribución de facultades o potestades recaudatorias son las siguientes:

- ✚ Si la **base es móvil** no deben ser locales
- ✚ Si los **impuestos son progresivos** no deben ser locales
- ✚ Debe gravar quien tenga mejor información sobre la base
- ✚ Los cobros a usuarios debe hacerlos quien preste el servicio

Vaya a la página del curso



EJEMPLO

Ejemplo del predial

A continuación vamos a abordar lo referente a los órdenes de gobierno que tienen facultades para recaudar los diferentes tipos de impuestos en México.

Sin embargo, no obstante que hay criterios técnicos para distribuir las facultades recaudatorias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, dicha asignación también se ve impactada a menudo por influencias políticas.

Vaya a la página del curso



EJEMPLO

Principales impuestos en el caso de México y su distribución entre los diferentes órdenes de gobierno

Tema 4. Responsabilidades de gasto

4.1 ¿Qué se necesita?

Las responsabilidades de gasto deben asignarse en función a la jurisdicción geográfica mínima compatible con el alcance y beneficios de las mismas.

A continuación se presentan los ejemplos típicos más relevantes de asignación de responsabilidades de gasto en México.

Vaya a la página del curso



Es importante señalar que no siempre la distribución de responsabilidades de gasto entre los diferentes órdenes de gobierno cumple estrictamente los **criterios técnicos**, sino que adicionalmente se efectúan otras consideraciones tales como **capacidad institucional**, **factores políticos**, etc.

Consulte el siguiente documento:

Vaya a la página del curso



Distribución de responsabilidades de gasto en México

Lo invitamos a realizar un ejercicio para practicar lo aprendido en este tema.

Vaya a la página del curso



EJERCICIO **Responsabilidades de gasto**

Con esta actividad estaremos abordando la siguiente competencia:

Identificar el origen de los ingresos locales provenientes de otros órdenes de gobierno

Tema 5. Transferencias

Contexto

Recordemos que la Coordinación Hacendaria en México nace con la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.

Como consecuencia del convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal firmado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, una muy alta proporción de los ingresos de los gobiernos estatales son por concepto de transferencias de fondos del gobierno federal.

Para el año de 1990, a 10 años de firmado el Convenio de Adhesión el panorama era el siguiente.

Vaya a la página del curso

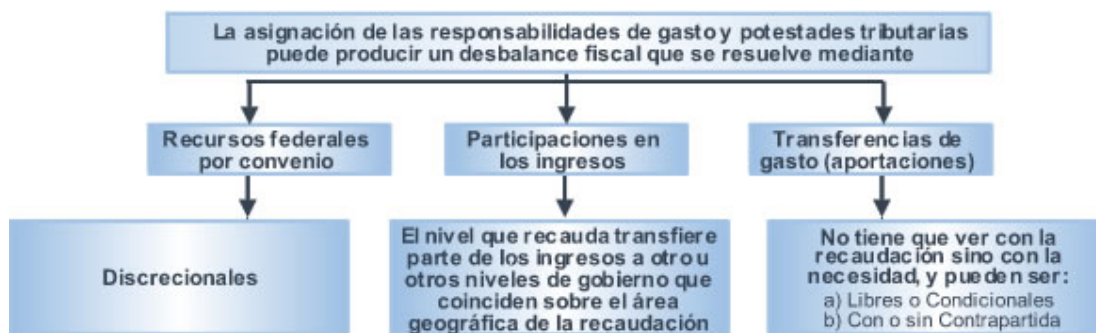
Estados

Municipios

Como hemos mencionado, es muy factible que los ingresos que obtienen los estados y municipios como resultado de las facultades tributarias asignadas por convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sean insuficientes para hacer frente a las responsabilidades de gasto que tiene cada uno de ellos.

Por lo anterior el gobierno federal ha instrumentado un **sistema de transferencia de recursos** hacia los gobiernos estatales y municipales a través de las **Participaciones y Aportaciones**, conceptos que se analizarán en la siguiente sección de este módulo.

Si viéramos gráficamente esta información, los elementos fundamentales de las transferencias que el gobierno federal envía a los estados y municipios, son:



Veamos a qué se refieren las participaciones en los ingresos.

5.1 Participaciones en los ingresos (federales)

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

El presupuesto de Egresos de la Federación define a las Participaciones Federales como:

“Aquellos recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que corresponden a los Estados, Municipios y Distrito Federal, y que se constituyen de la Recaudación Federal Participable que se obtenga en el ejercicio fiscal en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, y se distribuye a través del Ramo 28 – Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”.

A pesar de los beneficios del sistema de Participaciones Federales, diversos análisis realizados concuerdan en que éste presenta una serie de áreas de oportunidad:

- ✚ Contribuye a acentuar la dependencia económica de los gobiernos subnacionales hacia los recursos federales.
- ✚ A pesar de que se trata de una sistema compensatorio, el gobierno federal ha establecido fórmulas para la repartición de los fondos muchas veces vagas, difíciles de calcular, y formadas por variables sobre las cuales los gobiernos estatales y municipales no tienen control.

¿Qué es Recaudación Federal Participable?

La base para el cálculo de las participaciones es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), la que se define como “los ingresos totales que obtiene la federación por todos sus impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos”. Es importante mencionar que hay importantes exclusiones en dicho cálculo.

Los Fondos que forman parte de las Participaciones son:

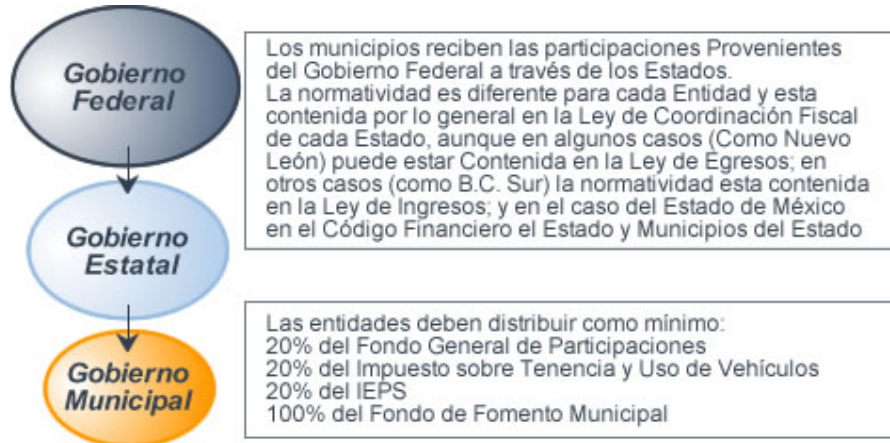
- ✚ Fondo General de Participaciones
- ✚ Fondo de Fiscalización
- ✚ Fondo de Fomento Municipal
- ✚ Tenencia e ISAN.
- ✚ Ley Federal de Derechos
- ✚ Nuevo impuesto a Gasolinas.
- ✚ Fondo de extracción de Hidrocarburos.

Para ver la base de la distribución y algunos comentarios respecto a cada fondo haga clic en la liga [Fondos de Participaciones.](#)

Vaya a la página del curso

Fórmulas Estatales de distribución de Participaciones a los Municipios

¿Cómo reciben los municipios las participaciones provenientes del gobierno federal?



La Ley de Coordinación Fiscal de la Entidad Especificará los porcentajes específicos a distribuirse de los Fondos e Impuestos indicados en la normativa, y los criterios o fórmulas de distribución.

Las fórmulas consideran criterios como:

- ✚ Habitantes
- ✚ Recaudación de ingresos propios
- ✚ Eficiencia recaudatoria de ingresos propios
- ✚ Territorio
- ✚ Marginalidad
- ✚ Por lo regular una pequeña parte (10% promedio) de manera inversamente proporcional a lo que reciban por medio de los otros criterios.

Veamos ahora lo referente a las aportaciones.

Una experiencia respecto al uso de las fórmulas de los fondos de las participaciones es el caso de un tesorero municipal de San Pedro Garza García, NL, y la experiencia del Ing. Alejandro Páez en sus administraciones de San Pedro Garza García y Santa Catarina, en relación a si existen factores para que el municipio pueda incidir de manera indirecta en las fórmulas de las participaciones de la federación.

Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, NL Administración 2003-2006		Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 / Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León	
Texto	Video	Texto	Video


5.2 Aportaciones (transferencias de gasto)

Los Fondos de Aportaciones son transferencias de gasto que son canalizadas a los gobiernos estatales y municipales como aportación para la realización de actividades descentralizadas a estos órdenes de gobierno, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V.

Estos recursos se pueden definir como “etiquetados” para un destino específico, y se distribuyen a través del Ramo 33. Estos son los Fondos que forman parte de las Aportaciones:

- ✚ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**FAEB**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**FASSA**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (**FAIS**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF. (**FORTAMUND**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**FAFEF**).
- ✚ Fondo de Aportaciones Múltiples (**FAM**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**FAETA**).
- ✚ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Estados y D.F. (**FASP**).

Veamos de cada fondo, cuál debe ser su destino, base de distribución y algunos comentarios. Haga clic en la liga [Fondos de Aportaciones](#).

 <p>PUNTOS DE REFLEXIÓN</p>	<p>Hasta este punto podríamos identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ ¿Qué es una participación y qué es una aportación? ✚ ¿En su estado o país se utilizan todos estos fondos? ✚ ¿Qué área de oportunidad detecta? <p>Vaya anotando tus reflexiones y participe en el foro de colaboración de este módulo.</p>
---	--

5.3 Evolución de las transferencias

En las gráficas que se muestran a continuación podemos observar de manera clara una serie de tendencias sobre la dependencia que existe entre los estados y municipios mexicanos de recursos federales.

Vaya a la página del curso

ESTADOS	MUNICIPIOS	ENTIDADES FEDERATIVAS	
Distribución de ingresos	Crecimiento Anual Promedio del Ingreso Total	Distribución del ingreso	Aportaciones y transferencias per cápita

Algunas áreas de oportunidad en la gestión de las finanzas públicas locales son la gestión eficiente del gasto y la inversión aunados a una cultura de planeación por objetivos y evaluación del impacto social de las políticas públicas. En los siguientes módulos profundizaremos en estos temas.

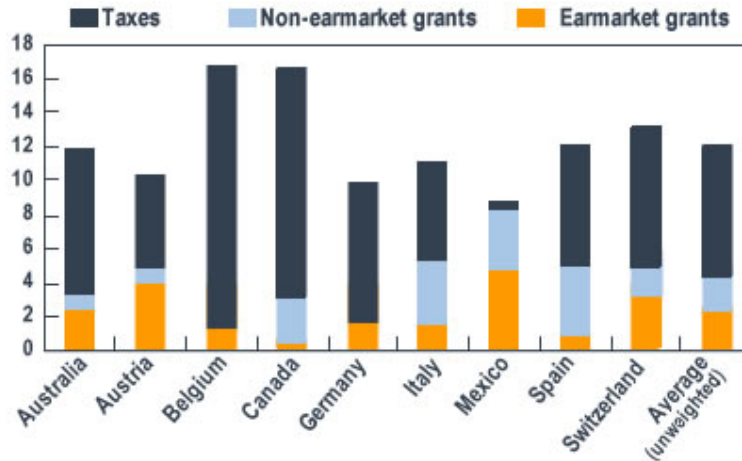
Comparativos Internacionales


Estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD, nos muestran que en México, a pesar de ser un país que presume de su federalismo hacendario, los estados muestran una clara dependencia de recursos federales comparado con otros países industrializados.

Analizando la gráfica podemos ver que los estados Mexicanos se encuentran por debajo de la media en cuanto al porcentaje del PIB nacional, que representan sus ingresos.

Complicando más la situación, menos del 10% de sus ingresos son propios, mientras que en el resto de la OECD el promedio está arriba del 50% de ingresos propios.

La tercera conclusión es que de las transferencias que recibe, más de la mitad están etiquetadas para fines específicos, lo cual resta autonomía al orden de gobierno, que en teoría conoce mejor las necesidades de su población, para fijar políticas y proyectos.



 PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>✚ Investigue qué informes ha realizado la OECD sobre el Federalismo Hacendario de su país.</p> <p>✚ ¿Qué resultados se han obtenido a través de dichos fondos durante los últimos 10 años?</p> <p>Vaya anotando sus reflexiones y participe en el foro de colaboración de este módulo.</p>
--	---

Para repasar lo aprendido en estos temas, le invitamos a realizar la siguiente actividad.



Actividad 3. Caso de Análisis – Modificación a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Colima

Con ella estaremos abordando las siguientes competencias.

- ✚ Diseñar estrategias para maximizar el monto de ingresos recibidos de otros órdenes de gobierno
- ✚ Evaluar el funcionamiento de las transferencias intergubernamentales en tu municipio y comparar contra otros municipios.

Tema 6. Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF2)

6.1 Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF2)

Hemos llegado nuevamente a la herramienta de diagnóstico. En este módulo le presentaremos varias gráficas que muestran el comportamiento que han tenido los ingresos en su municipio en años recientes.

En estas gráficas se presenta información financiera de forma organizada y de forma comparable.

Para lograr esto se utilizaron dos herramientas de la administración financiera:

Actualización de cifras
presupuestales por
inflación

Determinación de
indicadores
financieros

La actualización de las cifras presupuestales por inflación

La actualización de las cifras presupuestales por inflación es la herramienta que se utiliza para corregir la distorsión que causa la inflación en una economía.

Se conoce como inflación a la pérdida de poder adquisitivo de una moneda y
consecuente alza de precios

La actualización de la información nos permite que las cifras de varios años sean comparables y así poder determinar si realmente hubo un cambio. Hay que recordar que mientras más alta sea la inflación mayor será la distorsión si no se actualiza.

El DEF que se presenta a partir de este módulo actualiza la información financiera que alimenta en pesos corrientes (sin actualizar) y la transforma en pesos constantes (actualizados) para que ésta sea comparable. El dato de inflación regularmente lo proporcionan los Bancos Centrales.

En el caso de México es el Banco de México que publica la inflación como tasa de cambio (4.2% por ejemplo) o como índice (Índice Nacional de Precios al Consumidor).

Los indicadores financieros

Otra herramienta muy útil en el análisis financiero es el cálculo de los indicadores financieros. Los indicadores o razones financieras son medidas aritméticas que establecen una relación aceptable entre dos o más datos. En este módulo, por ejemplo, se presenta la razón de ingresos por transferencias en los

estados como proporción del producto interno bruto (PIB). Pero otras relaciones que le serán familiares son las siguientes:

Razones comunes	Razones que involucran información geográfica o demográfica		Razones que miden aspectos no financieros	
	Concepto	Ejemplo	Concepto	Ejemplo
<ul style="list-style-type: none"> ✦ Transferencias no etiquetadas / ingresos totales ✦ Transferencias etiquetadas ✦ Ingresos propios / ingresos totales ✦ Impuestos / ingresos propios ✦ Impuestos / ingresos totales, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingresos per cápita ✦ Impuestos per cápita ✦ Impuesto promedio por kilómetro cuadrado 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ingresos totales/ Población ✦ Impuestos/ Población ✦ Impuesto a la propiedad/ Superficie municipal 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Policías per cápita ✦ Bomberos per cápita 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Policías/ Población ✦ Bomberos/ Población

Las posibilidades de combinaciones son muy amplias. Si elabora alguna razón sólo asegúrese de que ambos datos estén relacionados para que no obtenga un dato que no tenga sentido.

Finalmente cabe mencionar que aunque las razones son relativamente fáciles de calcular, para que nos den información útil es necesario utilizar otras herramientas que nos permitan hacer comparaciones.

Vea un [ejemplo](#)

¿Le gustaría realizar un diagnóstico para examinar cómo es la coordinación hacendaria en su municipio?

¿Qué situación tienen las aportaciones y participaciones en su municipio? Todo esto lo puede realizar a través de la herramienta a la que tiene acceso en este curso, el Diagnóstico Estratégico Financiero.

Actividad 4. Diagnóstico Estratégico Financiero 2 (DEF)



Con esta actividad estaremos abordando la siguiente competencia:

Avanzar en el proceso de diagnóstico de su municipio contestando preguntas sobre la situación de sus transferencias federales, las fórmulas que aplican en su caso y el impacto de posibles cambios.

Referencias bibliográficas

- ✚ SChP (2001). Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México
- ✚ INDETEC (2003). Trabajos de la 1ª. Convención Nacional Hacendaria, México.
- ✚ Giugale, Marcelo; Webb, Steven. (2000). Achievements and challenges of fiscal decentralization. World Bank, USA.