



*Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía*



Centro de Educación Continua y Vinculación

Seminario de Titulación en Economía Pública

*Ensayo:
El proceso programático en México,
durante el periodo 2000 – 2008*

*Ensayo para obtener el grado de:
Licenciado en Economía
presenta:*

Gustavo Bonilla Mejía

*Director del trabajo:
Héctor Rogelio Rodríguez Frappé*

Ciudad Universitaria, México, D.F., a junio de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Gracias a Dios,
por todas sus bendiciones hasta este día.

A la UNAM y la Facultad de Economía,
por todo el conocimiento que me brindaron,
y a quienes forjan sus aulas.

A mis padres por todo
su amor y dedicación, pero en especial
por mi integridad como hombre de bien.

A mis hermanos por todo su tiempo y apoyo,
en cada momento de mi crecimiento y aprendizaje.

A mi esposa
por el invaluable soporte que me ha brindado,
en especial por el amor que comparte conmigo.

A mis familiares y amigos,
que en algún momento han contribuido en mi formación.

Y a todos los que no alcanzo a mencionar
pero que quiero agradecerles sus contribuciones
a mi educación y a este trabajo.

El proceso programático en México, durante el periodo 2000 – 2008.

Introducción	7
Primera Parte	
1. Intervención Pública	
1.1 Elementos del Sector Público	13
1.2 Corrección de Fallas de Mercado	19
1.3 Intervención del Sector Público	23
Segunda Parte	
2. Proceso Presupuestario 2000-2008	
2.1 La Planeación	27
2.2 El Presupuesto	34
2.3 Proceso Presupuestario	36
2.4 La Clave Presupuestal	44
Tercera Parte	
3. Análisis Neoinstitucionalista	
3.1 Reformas de Gobierno hacia la eficiencia	65
3.2 Teoría Neo-institucionalista	70
3.3 Problemas de Información	101
Conclusiones	113
Bibliografía	117

Introducción

Para organizar la actividad económica, mercado y sector público son las opciones más usuales para hacerlo, pero cada una presenta beneficios y costos en el conflicto por imponer su dominio.

El mercado es eficiente pero manifiesta fallas en ocasiones, debido a que las condiciones de funcionamiento óptimo son difíciles de satisfacer, es entonces cuando la intervención pública puede corregir las fallas que presenta el mercado, mejorando la eficiencia económica. Este planteamiento es el núcleo tradicional del desarrollo de la Economía Pública; en él se reconocen los problemas del mercado y se considera que el sector público funciona perfectamente, solucionando los defectos del mercado y generando beneficios para la sociedad. Pero este enfoque es excesivamente optimista; no todos coincidimos en lo que se debe maximizar; los instrumentos de intervención son limitados; el conocimiento y la información escasos y los procesos políticos imperfectos. La intervención pública, no necesariamente tiene la solución para resolver todas las fallas; una razón es que las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y con dificultades de operación políticas, económicas o burocráticas; que ponen en riesgo la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social.

Tratar la gestión de las políticas públicas, y de sus dificultades, complica la sencillez del enfoque inicial de la Economía Pública, pero el análisis se hace más realista y útil. De este modo, es preciso tener en cuenta que la intervención y el tamaño del sector público desmedidos repercuten sobre el crecimiento y la productividad, generando externalidades negativas, en ocasiones, producto del gasto público improductivo; sin embargo, en algunas actividades de la economía se identifica una relación positiva entre la inversión pública y crecimiento, consecuencia de una influencia positiva directa de la inversión pública sobre la inversión privada –como en los sectores de transportes y telecomunicaciones–. Aunque no ha sido posible demostrar una clara relación causal positiva y negativa, entre las políticas de gobierno y el crecimiento de la actividad económica, debido a la dificultad de establecer mediciones a la multiplicidad de funciones que el sector público ejecuta en la economía.

En tal sentido, el sector público enfrenta desafíos tales como intervenir en el proceso económico, al revestir un papel transformador del crecimiento –a través de infraestructura que procure la inversión privada–, y no como freno al crecimiento o un obstáculo al buen desempeño económico. Entonces el desafío es, potenciar este papel transformador con políticas públicas de alta rentabilidad social, y evitar los efectos asociados a un inadecuado manejo financiero.

Así, el gobierno se encarga de la estrategia global del desarrollo económico y social, para realizarla, lo hace mediante el presupuesto público –el plan general previo de ingresos y egresos donde se fija una relación de medio a fin entre ellos–, a fin de darle orden a la distribución de los recursos entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo planes y programas gubernamentales. Entonces, la formulación del presupuesto implica elaborar un

programa anual de trabajo y calcular tanto el monto de las partidas de gasto, como el de los ingresos necesarios para sufragarlo; y también determinar en qué y cómo se gastará dicho fondo durante el periodo para el cual se prepara; cuidando hacerlo en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Por lo anterior, el presupuesto es mucho más que un documento financiero, por medio del cual se establecen políticas, se desarrollan programas de acción pública y se determinan controles legislativos y administrativos.

Los programas públicos benefician a las personas en distintas formas, pero es difícil determinar completamente quién resulta beneficiado en realidad; es importante conocer cómo estos programas inciden en los distintos grupos sociales, un mismo grupo puede verse afectado en forma diferente de un programa a otro. Adicionalmente, desde el punto de vista administrativo, es costoso mantener los programas, pues existe una serie de procedimientos que deben cumplirse, desde determinar si los individuos reúnen los requisitos necesarios para acceder a los programas como la ejecución del programa en si, tanto que, el proceso de programación contiene elementos que interactúan en sus diferentes fases: la definición de las políticas, la elaboración de los planes, la formulación de los programas de trabajo y la presupuestación. Por ello, los programas contienen una gran cantidad de operaciones que las entidades públicas ejecutan para cumplir con sus funciones.

Sin embargo, los presupuestos no siempre han sido tan efectivos como deberían ser, para cumplir los objetivos que se proponen cuando se aprueban; de aquí la necesidad de realizar un monitoreo de la ejecución del presupuesto, tanto por parte de distintos organismos públicos, como por parte de la sociedad civil. Por este motivo, las cuentas del presupuesto deben presentarse de forma que faciliten la contabilidad gubernamental y también deben permitir una clara lectura sobre el uso de los recursos, su destino, sus objetivos y los responsables de su ejecución. Entonces, se hace necesario un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar la información requerida de manera uniforme y de acuerdo con criterios medibles con los ingresos y gastos del gobierno.

En México se han buscado y analizado esquemas que permitan proyectar y monitorear el comportamiento de cada una de las unidades de gobierno en un plazo y condiciones determinadas. En esta búsqueda por modernizar el desempeño y mejorar los resultados de Administración Pública, surge en 1997 con la Reforma al Sistema Presupuestario, como un replanteamiento de la estructura programática, cuyo propósito es contar con categorías que expresen la orientación y el impacto de la aplicación de los recursos públicos.

Esta situación se generó tras detectar los problemas del presupuesto, principalmente:

- Un inadecuado y excesivo marco normativo, obstruyendo una administración ágil y afectando la eficiencia de los programas y proyectos públicos.
- Una elevada centralización, control y tardanza en los trámites y gestiones que las dependencias y entidades debían efectuar para el ejercicio de sus presupuestos, lo que deterioraba la capacidad de decisión, de oportunidad en las acciones y de ofrecer resultados por parte de las instituciones públicas.

- Un presupuesto que expresaba los requerimientos de insumos y el desarrollo de numerosas actividades bajo la premisa “mientras más mejor”.
- Un largo proceso para preparar el presupuesto, el cual en muchos casos no se ejercía de acuerdo con lo programado, lo que redundaba a su vez en costosos trámites y adecuaciones para su modificación.
- Un conjunto de datos dispersos y poco sistematizados impedía contar con información para realizar estimaciones presupuestarias en busca de mejorar los resultados de la Administración Pública Federal.

Entonces la Reforma al Sistema Presupuestario propuso superar la inercia y la ausencia de planeación en la preparación del presupuesto, misma que se manifiesta en un elevado porcentaje de reasignaciones a lo largo del año. La reforma denota los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos; para que los servidores públicos responsables de los programas y proyectos públicos, tengan un marco más adecuado para erradicar viejas prácticas, como las que separan las decisiones presupuestarias del quehacer del resto de la organización, aspectos que repercuten en la eficiencia de las instituciones públicas y las hace incurrir en costos adicionales.

Por otro lado, la falta de transparencia en la administración de los recursos puede ser desestabilizante, crear ineficiencia y fomentar la inequidad y la corrupción en el manejo de los presupuestos públicos. En cambio, es sabido que la transparencia fiscal refuerza la responsabilidad y puede incrementar la credibilidad, cuyos beneficios se reflejarán en menores costos de financiación. Y entre otros retos, vale la pena mencionar la necesidad de mejorar la capacidad institucional, a fin de implementar el presupuesto con base en desempeño. Sin embargo, los antecedentes históricos permiten entender cómo difieren los marcos institucionales de una sociedad a otra; desde esta perspectiva no es pertinente realizar recomendaciones generales a diferentes sociedades. En este sentido las reformas administrativas idénticas pueden originar resultados muy diversos si se aplican a distintas sociedades, es decir, que aun la mejor opción probada no obtendrá la misma aplicación en otra sociedad.

En este contexto, la Rendición de Cuentas ha tomado importancia en los últimos años, debido a que ocupa un lugar relevante en el discurso de la modernización de la administración pública, es decir, contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas frente a los cambios de gobierno. Esto ha significado el diseño y la implantación de un plan que ha apuntado a la completa transformación tanto de la propia administración pública como de la gestión de su personal; lo cual ha incluido cambios en los aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y culturales. Esto debido a la ausencia de organizaciones eficientes; la existencia de estructuras con demasiados niveles jerárquicos; estructuras organizacionales inequitativas y proporción desequilibrada de áreas sustantivas versus áreas adjetivas; la existencia de una normatividad excesiva, procesos que duran demasiado; adicionalmente, solía haber un exceso de carga de trabajo en un solo puesto,

mientras que otros eran sumamente holgados. Al mismo tiempo están los problemas de carácter tecnológico y los de comunicación interna, las instituciones no cuentan con aparatos tecnológicos para administración electrónica de la información.

También se puede detectar que en las organizaciones públicas, jerarquizadas y con dificultades para hacer uso de soluciones de mercado, los costos de obtener información, distribuirla, formar un plan de acción coherente con la misma y transmitir la nueva información contenida en ese plan a administradores y usuarios, son muy altos. Sin embargo, la dificultad no esta solo en la cuantía de esos costos, sino en la limitación de la información necesaria y en su distribución asimétrica entre los agentes de la vida pública. De modo que existen costos por adquirir y transmitir información para que las políticas públicas funcionen.

Por otra lado, es sabido que una forma de eficientar el desempeño una organización es estructurarla para minimizar los costos de transacción; en la intervención pública, estos costos de transacción no son muy diferentes de los costos de las organizaciones privadas, pero la vida pública presenta características peculiares que los hacen especiales; lo que puede exigir incorporar condiciones similares a las de mercado en la administración pública, situación que ha construido la Nueva Administración Pública (*New Public Management*).

En base a todo lo mencionado, tratar de analizar el sistema como organización, segmentara la situación del cómo el sector público aplica las normas. Al estudiar esta parte de la gestión pública, se tiene en los costos de transacción un concepto básico, tanto para respaldar la existencia de la administración pública burocrática como para entender sus problemas; uno muy constante es el derivado del crecimiento histórico de la organización pública, ésta empieza a perder flexibilidad y eficiencia por el aumento de los costos de transacción y la dificultad de resolver los problemas de información y control. Por tal razón, las reformas en las burocracias intentan aumentar la competencia, aminorar la discrecionalidad de los gestores, con el impulso de la transparencia y control de los productos y resultados en lugar de los insumos.

Ejemplo de lo anterior, es el proceso presupuestal y en específico el proceso de reforma que se ha venido estableciendo, para concretar una serie de categorías programáticas, que aun están en constante modificación dentro del proceso de programación, debido a la constante reformulación de su contenido; que en suma sigue reflejando los problemas antes detectados en la organización pública y el presupuesto, tales como: organización ineficiente, incompatibilidad entre estrategias y responsabilidades, normatividad excesiva para participar en el proceso programático-presupuestal, documentación constantemente actualizada con inconsistencias a la anterior, procesos de larga duración, demasiados datos poco sistematizados que impiden contar con la información para realizar estimaciones. Todo redundando en numerosos costos, trámites y adecuaciones para su funcionamiento.

De este ejemplo, la simple enumeración de todos los actores de la intervención pública o del presupuesto público en la económica, muestra una primera característica diferenciadora de los costos de transacción públicos. La multiplicidad de agentes con preferencias bastante heterogéneas que, junto con la diversidad de situaciones que se pueden presentar, hacen muy

complejas e inciertas todas las relaciones, es difícil ser capaz de conocer todos los intereses de todos los actores públicos, o comunicarse y negociar con los mismos, prever las diferentes circunstancias nacionales e internacionales, o adquirir y distribuir uniformemente la información necesaria para las decisiones públicas.

En suma el sector público tiene muchas funciones por realizar, pero la aplicación de las mejoras se realiza bajo la premisa de “cumplir por cumplir”, puesto que ya ha transcurrido más de una década desde que se han venido instrumentando reformas al sistema presupuestal y aun se adolece de los síntomas que dieron origen a dichas reformas, sin embargo, el tiempo es una variable que no da pauta para largas correcciones, porque conforme se formulan mejoras a los procesos también aparecen nuevas exigencias, sobre todo para el sector público que tiene que responder a las demandas de una sociedad, y entre ellas mejorar el desempeño del sector público.

Por lo tanto la hipótesis que plantea este trabajo es: “mejorar la eficiencia de la intervención pública requiere de reducir los tiempos y costos de ejecución de los procesos administrativos en base a la depuración de la organización”.

Por tal motivo, se utiliza el planteamiento de la Nueva Economía Institucionalista que intenta estudiar, desde una perspectiva realista, una económica caracterizada por la presencia de instituciones y costos de transacción. Porque no puede menospreciarse en el análisis económico a las instituciones como la cultura cívica o los elementos organización social (la confianza, la cooperación, la coordinación, etc.), ni los costos de transacción tales como la información asimétrica entre el ciudadano y las autoridades.

Tomando en cuenta estos elementos es objetivo general de este trabajo presentar los costos de transacción como un instrumento útil al análisis real del sector público y que son observables en el flujo de la información. Pero como objetivo particular es revelar la importancia de poder identificar los elementos fundamentales para analizar una organización; a razón de que organizar es una de esas tareas que damos por entendidas pero que son fundamentales para el buen desempeño de cualquier actividad, sea económica o de otra índole.

Este trabajo se divide en tres partes, en la primera parte se exponen las características generales de la intervención pública en la economía, así como las funciones esenciales que puede realizar el sector público, los cambios que ha sufrido con los años esta intervención pública para mejorar su desempeño y cumplir con sus funciones al corregir las fallas que presenta el mercado. En esta primera parte se tiene como propósito establecer cómo realiza su participación el Estado en la economía y cuál ha sido su comportamiento, para tener presente cómo y porque existe la intervención pública, lo que nos permite explorar una pequeña parte de la tarea más esencial de su funcionamiento, el presupuesto.

En la segunda parte se expone la importancia de la planeación en el presupuesto, ya que es necesario partir de un plan nacional que marque la ruta a seguir en las funciones que realiza el sector público, dado que el presupuesto sólo es la traducción del plan a la ejecución. En México al presupuesto público se le denomina presupuesto de egresos de la federación, del

cual se realiza una revisión en general, para tener presente la amplitud de la organización de la administración pública, así como las clasificaciones que se utilizan para agrupar por criterios al gasto público. De estas clasificaciones hay una que llama la atención, la clasificación funcional que su propósito es permitir conocer mediante categorías el uso y monto del gasto público; sin embargo, llama más la atención que el propósito no se ha cumplido, por la falta de continuidad en las categorías que componen esta clasificación. Por tal motivo, en esta parte también se expone, en general, el proceso presupuestal como un proceso de gran magnitud en el que intervienen diversos actores, caracterizado por un entorno en el que la información disponible y la capacidad de su procesamiento son recursos limitados.

En la tercera y última parte, está encaminada a mostrar la necesidad de ampliar y volver los estudios más reales hasta lograr una integración multidisciplinaria, teniendo como punto de partida la búsqueda de la eficiencia que ha realizado el sector público transitado por diferentes reformas; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, no se trabaja en las carencias que se mantienen de fondo como la planeación, la cual obedece a diferentes contextos coyunturales que no permiten instaurar un modelo y actualmente subsisten pequeñas partes de cada una de las reformas que se han aplicado esperando resultados eficientes. Detectado esto, es relevante buscar hacer los análisis más apegados a la realidad, siendo este uno de los objetivos del neo-institucionalismo económico. Por tal motivo es importante exponer el peso que tienen las instituciones para la actividad económica y los agentes económicos, dado que son reglas que limitan el margen de maniobra, y no menos importante también está la organización como un campo de extensa aplicación para el desarrollo de la actividad económica en su más pura esencia, revelando lo trascendental que es el funcionamiento de una estructura organizacional pero sin dejar de lado el papel que juega el individuo al interior. De la misma manera no se puede menospreciar otro elemento clave en la composición de una organización y de todo el sistema socioeconómico, la información y su papel para influir en la realización de cualquier intercambio.

Primera Parte Intervención Pública

El propósito de la primera parte es tener presente la importancia del papel y funciones que desarrolla el sector público, la razón de su intervención en la economía y la complejidad de la actividad pública, para exponer en la segunda parte de este trabajo el proceso presupuestal como la evidencia de la intervención pública.

1.1 Elementos del Sector Público.

“El Estado es un producto de las relaciones sociales de producción y un generador de realidad. Es decir, un productor de formas y de relaciones sociales” (Hernández, 1992, p. 122)

El Estado es una institución crucial de la sociedad moderna. Es difícil concebir la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus instituciones sin el poder activo del Estado. De cualquier modo que se analice al Estado, lo relevante es que éste alcanza progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en prácticamente todas las economías y sociedades del mundo. Además, el papel del Estado, no depende solo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos, como puede ser la política.

El término Estado hace referencia a la institución y organización que engloba todos los agentes económicos en sus formas más representativas, la política, económica y social. Es así, que el Estado alude al consenso con todos, los beneficiados y afectados de las decisiones en una Nación, por lo que este consenso ha tenido y tiene que adaptarse a la evolución de los tiempos.

También es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. Es la única organización con capacidad para perpetuar y extender a todas las reglas que genera, así que los individuos y grupos están obligados a acatarlas.

Tiene determinados derechos de coerción y de los que carecen las organizaciones privadas, pero no sólo tiene esta facultad sino que también la restringe para que no sea ejercida de alguna u otra forma, permitiendo que la relación entre agentes sea voluntaria y no obligatoria. (Stiglitz, 2000) Así, el autoritarismo constituye un aspecto fundamental del centro de trabajo, de la familia, de las administraciones públicas y de las relaciones entre los diferentes grupos de la sociedad; esta dimensión en vertical implica a personas o grupos desiguales, al estar unos más arriba que otros, con lo que resulta difícil distinguir entre elección y autoritarismo. La mayor parte de las veces se produce la combinación de elección y autoritarismo; es entonces cuando el autoritarismo influye en las condiciones en las cuales otra persona hará una elección. (Bowles & Edwards, 1990)

Para hablar del Estado es necesario tener presente que se desenvuelve en un sistema económico, actualmente el capitalista, en base a ello es que podemos determinar qué papel juega el Estado y de qué manera interviene. El sistema capitalista se organiza en un conjunto de principios: la producción o reproducción para obtener un beneficio; el Estado lo hace bajo distintos principios: facilitar la acción colectiva e impone relaciones de obligatoriedad.

Una de las funciones que tiene el Estado es elaborar y aplicar normas. Sin embargo, la clase capitalista se ha beneficiado de la aplicación gubernamental de un conjunto de normas que desproporcionadamente les ha aventajado, conservando sus privilegios económicos y su relativa libertad de acción. Es importante poner atención en esta función del Estado porque es mediante toda clase de normas y lineamientos que se rige el sistema económico (Ayala, 2004).

Las principales funciones que se le atribuyen al Estado, descritas por el economista Richard Musgrave, son:

- La Estabilización, es la que procura conseguir que la economía permanezca en nivel de pleno empleo con precios estables;
- La Asignación, es la intervención de forma directa o indirecta; mediante la producción y provisión de bienes públicos;
- La Distribución, es la que se ocupa de la forma en que los bienes producidos por la sociedad son distribuidos entre sus miembros; mediante la distribución del ingreso y la riqueza. En esta función se presenta la disyuntiva entre equidad y eficiencia (Stiglitz, 2000, p. 28).

Ante esta disyuntiva Ayala Espino (Ayala, 2000) considera que la función clásica es la de asignar recursos que logren la máxima eficiencia económica con justicia social mediante la cooperación económica, para lograrlo se tiene que dividir en otras funciones más específicas:

- Regulación económica: para garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones, mediante la promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas que permitan este objetivo.
- Promoción del Crecimiento: –diferente a Estabilidad– mediante la instrumentación de políticas sectoriales que estimulen su crecimiento.

Por las mencionadas funciones es que, las actividades que se desarrollan en el sistema económico pueden dividirse por orden de intereses: el público y el privado; éstos se comportan de diferente manera en el ciclo económico, especialmente en sus decisiones de producción y combinación de factores que utilizan, el tipo de actividad que realizan, su organización administrativa utilizada y sus fuentes de financiamiento.

Las decisiones del sector privado derivan de las fuerzas del mercado y los efectos directos e indirectos que el conjunto de regulaciones y actividades estatales inciden en el sistema. Pero para el Estado, el mercado, no es tan significativo en sus decisiones de producción –por ser institución social y responder a los intereses colectivos– pues actúa bajo criterios que no

contemplan la maximización de beneficios individuales, que constituyen la conducta del sector privado; esta es la forma en que actúa el sector público, cuando emprende un proceso de desarrollo que implica modificación en la estructura de la producción, en la distribución del ingreso, en el régimen de propiedad y otros aspectos concernientes a la economía y sociedad de un país (Cibotti & Sierra, 1981).

Se le denomina como Sector Público, a las actividades económicas con las que el Estado se inserta en el sistema económico. Se incluye a toda entidad que cubra sus gastos con ingresos públicos.

El Sector Público congrega factores trabajo, capital y recursos naturales en proporciones diversas a las que caracterizan la esfera privada; en ocasiones son de carácter mixto, pues son de provisión pública con producción privada, por lo que es difícil poder delimitarlas, complejidad que se agrega al manejo del sector público, de gran trascendencia por el efecto que sus decisiones produce sobre el resto de la actividad económica y con las oportunidades que crea (Barros de Castro & Lessa, 1981).

La economía del sector público al igual que la economía, se ocupa de la escasez, de la forma de utilizar los recursos escasos y como las sociedades deciden. De igual forma se hacen cuatro preguntas económicas fundamentales:

- ¿Qué ha de producirse? Dentro de las opciones sociales de gasto para los bienes públicos o los privados
- ¿Cómo ha de producirse? Implica decidir donde se producirá, con qué recursos y contemplar las restricciones a producir con una u otra capacidad productiva.
- ¿Para quién ha de producirse? La dirección distributiva de lo producido, que grupos necesitan más los recursos y cuáles son los recursos que necesitan.
- ¿Cómo se toman estas decisiones? Dado que las decisiones son colectivas, son más complicadas porque los individuos suelen tener distintas preferencias y la decisión tiene que ser conjunta. Este es uno de los objetivos a estudiar en la economía del sector público, cómo se toman las decisiones colectivas. (Stiglitz, 2000, pp. 22-23)

A diferencia del sector privado, el sector público no puede cubrir sus costos con ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios, debido a que solo una parte de la producción es llevada al mercado; esto caracteriza las actividades del Estado, que no son directamente remuneradas, debido a la imposibilidad de individualizar los beneficiarios. En consecuencia, utiliza otros métodos para completar su financiamiento y gasto no obtenido del ingreso directo por lo producido.

La enorme cantidad de recursos físicos y financieros que moviliza el sector público lleva al primer plano el problema de su asignación, la eficiencia de su empleo, las motivaciones que dinamizan el sector, el papel que le corresponde en las estrategias de desarrollo y sus relaciones con el sector privado.

La organización del sector público debe identificar a los encargados de responder a los diferentes quehaceres que resultan de la delegación administrativa para deslindar responsabilidades. También, identificar las competencias de los integrantes del sector público, por el peso específico que tiene cada uno en el quehacer económico realizado por el sector público; los actores son distintos y distintas son sus funciones.

Se puede considerar, a los gobiernos, como oferentes de políticas públicas y a las administraciones, como ejecutores de las políticas públicas.

El Gobierno es una forma política, pero para el análisis económico se comprende como un conjunto de funcionarios elegidos que tienen a su cargo un conjunto de instituciones, en las que movilizan recursos para producir programas públicos. Encargado de tomar decisiones, dirige, coordina y las hace cumplir por los subordinados. Entonces le corresponde la dirección política de la Administración Pública.

Pero la organización pública no es unidireccional, donde sus miembros –las entidades– persigan el mismo objetivo, cada uno se plantea fines que pueden contraponerse a los demás, adicionalmente están limitados por un presupuesto del que surge una competencia por mayores recursos que les permitan cumplir sus metas, lo cual puede repercutir en las decisiones que haga uno y otro miembro.

Lo importante entonces, no es que tengan intereses por sectores, sino que se conduzcan rumbo a la coordinación y que atiendan a un nivel de jerarquía más alto o a objetivos globales como el bienestar social (Albi, 2000).

Es común que al Estado se le nombre como Gobierno, porque el Gobierno –las instituciones– manejadas por los gobernantes –funcionarios elegidos– son las encargadas de cumplir con una de las principales funciones del Estado que es: la formulación, aplicación y cumplimiento de las leyes; éstas son el recurso fundamental del Gobierno, que para los últimos tiempos han decrecido en importancia a causa del tan complicado proceso de elaboración y porque se han visto opacadas por la elaboración de reglamentos que no necesitan ser aprobados por las autoridades competentes o parlamentos; y representan ventajas para quien los elabora.

Otra característica que corresponde al Gobierno, en específico a gobernantes, es la de elección democrática para desempeñar cargos. Característica de gran importancia en el desarrollo de la actividad del sector público, mediante la cual se elige a los que toman las decisiones.

En el entorno democrático, los que toman las decisiones deben ser responsables ante las personas afectadas, por lo tanto debería ser posible poder examinar su actuación periódicamente y si es preciso sustituirlos.

Cuando una decisión afecte a más de una persona, la regla democrática implica que la elección individual debe dejar paso a la decisión colectiva; contrariamente, los lugares donde las actividades realmente se llevan a cabo –instituciones como la familia, el ejército, fábricas y oficinas– son todo menos democráticas. Por ello no hay sociedad capitalista que pueda ser

razonablemente llamada democrática en el sentido estricto de asegurar la libertad personal e interpretar el ejercicio del poder socialmente responsable; en parte se debe a que el capitalismo y la democracia no son sistemas complementarios, el capitalismo se caracteriza por el privilegio económico basado en los derechos de propiedad y la democracia privilegia la libertad y la responsabilidad basada en el ejercicio de los derechos personales (Bowles & Gintis, 1994).

Indiscutiblemente el tema de democracia es amplio, pero su principal importancia radica en la afectación de las decisiones económicas.

A partir de la década de los setenta, la expansión de las actividades gubernamentales trajeron complicaciones en términos de leyes, reglamentos y procedimientos provocando que el sistema fuera más difícil de manejar al haber más organizaciones, más personas y una excesiva cadena de mando para la toma de decisiones, la denominada administración pública; en donde se realizan todas las acciones económicas, sociales y políticas referentes a la actuación del Estado.

Actualmente, la administración pública está más definida como una disciplina que estudia la hechura de las políticas de gobierno, no en cuanto a su eficiencia económica sino en cuanto a su procedimiento de ejecución para conseguir el objetivo inicial establecido en las políticas públicas y que la distorsión en su desarrollo sea la menor posible; porque una cosa es saber lo que hay que hacer y otra es saber cómo hacerlo y si existe lo necesario para poder lograrlo.

La administración pública es una unidad de individuos muy compleja ya que cada uno tiene incentivos y preferencias distintas; no hay coincidencia dentro de lo que se debe maximizar, los instrumentos de intervención son heterogéneos o limitados, el conocimiento y la información escasos y los procesos políticos imperfectos.

En la administración pública están contenidos los gobernantes, los titulares de las secretarías de estado, los de instituciones y la burocracia; pero de mayor peso lo es la burocracia.

La administración pública ha ido cambiando según la perspectiva evolutiva del Estado, es decir, con respecto a la gobernabilidad y legitimidad que cubran las exigencias sociales; en este cambio gradual se han podido distinguir dos formas de decisión, organización y conducción en los que ha transitado la administración pública.

- El “Estado Administrativo” está caracterizado por sus estructuras orgánicas rígidas, centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con énfasis en la planeación y dentro de toda legalidad, su promoción estuvo a cargo de los teóricos de la administración pública; después de su crisis, producto de su falta de gobernabilidad porque su aparato ya era obsoleto, deficiente y altamente costoso; entonces comenzaron a introducirse los valores y formas del mercado, utilizándose así un modelo gerencial (Navarro, 2001).
- El “Estado Gerencialista” se sustentó en la flexibilización, descentralización y mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia dentro del gobierno; la competencia comenzó a ser la guía en la conducta y relación de los individuos; la promoción fue por parte de la economía y el sector privado o empresarial. Los resultados no han sido los

mejores porque se supuso que tanto el sector público como el privado funcionan bajo los mismos estímulos, ya que la pretendida eficiencia no se ha logrado con la privatización (Navarro, 2001).

Toda esta corriente gerencialista se está manejando en la denominada “Nueva Administración Pública” (*new public management*).

El modelo de la Nueva Administración Pública (NAP) depende en gran medida de la combinación de la teoría microeconómica con las prácticas gerenciales; ésta ha dado paso a problemas entre administradores públicos y los funcionarios electos; que en gran medida se debe a la devolución de facultades y el contractualismo para administradores, que buscan separar claramente la formulación de políticas, de la administración y ejecución; así es como los formuladores delegan a los administradores la implementación, volviéndolos responsables de la ejecución mediante contratos (Christensen & Laegreid, 2001).

La mala administración pública, con personal excesivo, ineficiente y corrupto no sólo agobia y frustra a los ciudadanos, sino que también complica el adecuado funcionamiento del sistema por tal motivo la NAP no aparece casualmente, pues desea lograr la responsabilidad y transparencia en las actividades públicas; sus esfuerzos están encaminados hacia la transformación de las prácticas, conductas o estructuras existentes y establecidas en la administración pública.

Lograr claridad en los objetivos de la gestión es uno de los principios básicos de la administración pública acompañada de una estructura organizativa que permita alcance de metas y evite objetivos contradictorios.

La reducción de costos de operación es parte fundamental de este mejoramiento en la gestión pública mediante la descentralización de funciones para separar las unidades de regulación, de las que llevan a cabo la ejecución de políticas de financiamiento de bienes y servicios públicos y de aquellas cuya finalidad sea la producción de bienes y servicios (Albi, 2000). Lo que se puede rescatar de esta tendencia, es la definición de: quién debe conseguir qué resultado, cuándo y cómo.

De este modo, para combatir una burocracia de altos costos, se pretende hacerla funcionar en unidades gestionables para medir y evaluar los resultados con miras a la eficiencia; así el ciudadano ha tomado el papel de “cliente”. Entonces, para mejorar la administración pública se tiene que desarrollar una visión empresarial, fomentar la innovación en toda la organización y mejorar las relaciones con los “clientes”, para lo que se requiere que el aparato de gobierno esté en manos de gerentes profesionales.

Pero aun no se deja de utilizar a la figura de una persona que actúa en interés de otra para la toma de decisiones colectivas con un supuesto desinteresado y benevolente desempeño como única motivación en sus actuaciones, visible tanto dentro del gobierno como de la administración pública, donde se distribuyen derechos discrecionales de decisión y actuación, por lo que la precisión en el control es fundamental para evitar el abuso y la corrupción.

Aquí cabe señalar que la corrupción es el comportamiento que mas perjudica el desenlace de cualquier proceso social, político, legal y económico; tan es así, que provoca empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de servicios; debilita la legitimidad del liderazgo político; evapora la confianza de los ciudadanos en el gobierno; tiene un efecto adverso en el crecimiento económico. Dentro de la Sector Público la corrupción la entendemos como una conducta que separa las obligaciones formales de función pública a favor de un interés privado por obtener satisfactores (Mohabbat, 2001).

A estas funciones que desarrolla el sector público regularmente se le conoce como intervención pública. La cual no termina de satisfacer a quienes defienden al mercado, pues dicen que las intervenciones públicas suelen llevar a situaciones aun más graves que las generadas por el mercado.

1.2 Corrección de Fallas de Mercado

De manera que para comprender el papel del sector público hay que saber cuándo funcionan bien los mercados, cuando y en qué sentido funcionan mal.

El sistema de mercado constituye la base en que se desenvuelven las economías; se fundamenta en el principio de la libre iniciativa del individuo para tomar decisiones, es decir, cada agente que opera dentro del sistema, debe poder decidir libremente lo que consume, lo que produce y con que lo hace ó como emplea sus recursos a fin de realizar el intercambio; teniendo al precio como el punto básico para que se realice la transacción.

Es por ello que las economías de mercado no son planificadas ni controladas por el gobierno. El mercado competitivo permite que los recursos económicos se asignen con más eficiencia que cualquier otro sistema pero es una eficiencia económica entendida en el sentido de Pareto*. Esta eficiencia paretiana, es individualista puesto que solo se ocupa del bienestar de cada persona y no le preocupa la desigualdad; lo que cuenta es la percepción que tiene cada persona de su propio bienestar.

El mercado competitivo es eficiente pero muestra fallas en ocasiones, debido a que las condiciones de un funcionamiento óptimo son difíciles de satisfacer. A pesar de ello los mercados constituyen una parte principal de las economías.

Las fallas del mercado son la causa fundamental por la que se admite la intervención pública en la economía; si el mercado no funciona correctamente la actuación pública puede lograr ganancias de eficiencia y puede corregir las fallas o regularlas; además se han usado para descalificar el funcionamiento del sistema capitalista por ser injusto y no velar por las necesidades sociales.

* La eficiencia económica en el sentido de Pareto dicta que, no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra.

El catalogo de fallas es variada, sin embargo, hay coincidencia en unas fallas como las mas significativas.

- *Poder de Mercado.*

Los mercados no siempre son competitivos, con lo que la eficiencia en el sentido de Pareto difícilmente se cumple. Es el poder de mercado el que impide que los mercados funcionen competitivamente, ya que la fijación de precios con carácter monopólico ocasiona pérdida de bienestar, pero más peligroso es que se ejerza el poder de mercado para manipular los precios y la producción a fin de alcanzar posición de monopolio, al eliminar a los competidores o impedir que puedan surgir (Ayala, 2004).

- *Externalidades.*

Convencionalmente existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades tienen un efecto indirecto en otras actividades pero que no se refleja en los precios de mercado, es decir, que los costos o beneficios sobre los otros son externos al sistema de mercado. Cuando existe una externalidad la diferencia entre los costos (o beneficios) privados y los sociales, dificulta que los agentes lleguen a arreglos económicos mediante precios de mercado; esto debido a que es difícil enumerar los diversos efectos que se generan de una externalidad.

Los problemas de externalidades involucran relaciones complejas entre agentes económicos y mercados, puesto que no se trata de una relación de intercambio común, sino que están involucradas relaciones involuntarias, no deseadas o por vecindad obligada, donde los costos o beneficios no se contemplan como parte de los precios de mercado. Siempre que haya actividades que generen externalidades, la asignación de recursos que realiza el mercado no puede ser eficiente (Ayala, 2004).

- *Bienes Públicos.*

En los mercados los bienes que se intercambian no tienen las mismas características, otras veces no son suministrados o es insuficiente su existencia.

Los bienes públicos son el tipo de bienes, que no son exclusivos y en consumo no son rivales (sin restricción), y lo son también si presentan alguna de estas características. Los bienes públicos puros tienen estas dos características, porque no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas y, en general, es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien. Otro tipo de bienes públicos se da porque solo contienen una característica y se les define como bienes públicos impuros o mixtos; éstos se caracterizan porque pueden no ser rival en el consumo pero si pueden ser exclusivos (Stiglitz, 2000).

El modelo competitivo omite la existencia de bienes públicos mixtos y solo reconoce a los bienes públicos puros, admitiendo la intervención pública para la provisión de los bienes públicos puros y la rechaza para el caso de los bienes públicos mixtos.

La identificación de los bienes públicos puros, para la provisión por parte del sector público, no representa mayor complicación porque son pocos; para el caso de los bienes públicos mixtos es más difícil definirlos porque a veces están ligados a los bienes públicos puros y la mayor complejidad se encuentra en la provisión, pues hay que definir quién ha de producirlos y proveerlos, el sector público o el mercado.

La identificación de los bienes públicos mixtos es importante, no solo analítica sino también política, pues de ello depende la eficiencia con la se han de proveer o producir porque las preferencias de los consumidores pueden ser reveladas en el mercado o por votaciones aunque suelen ser mecanismos que no garantizan cubrir una demanda real, lo que puede provocar una equivocada designación del bien a suministrar y también del agente encargado de hacerlo.

Es importante incorporar los procesos políticos generadores de las respuestas y elecciones de los agentes respecto a los bienes públicos, porque son mecanismos de reasignación de recursos, que no resultaron de las decisiones de mercado, pero que si pueden ser derivarse de la contienda política de los votos.

Aun siendo, los bienes públicos, necesarios a la colectividad no pueden producirse adecuadamente en el mercado, porque probablemente no existirán demandantes dispuestos a pagar el precio al que se suministren ni tampoco habrá productores dispuestos a asumir las pérdidas que se generan del suministro.

- *Problemas de Información.*

Suponer que la información que proporciona el mercado es completa y libre de costos es irreal. La información no está disponible y tiene costos por adquirirla y procesarla, por lo tanto, no es posible que los consumidores y productores obtengan la información de todo el mercado, ya sea, porque ésta es incompleta o desigualmente distribuida (asimétrica).

En cierto sentido, la información es un bien público puesto que suministrarla a una persona no implica costo adicional que otras cuenten con la misma información. Lograr la eficiencia requiere que se difunda con precisión para cobrar solo el costo de transmitirla y el sector privado a menudo suministra insuficiente información.

En la realidad gran parte de la actividad económica va encamina a obtener información, los costos por adquirirla son crecientes y significativos para los costos totales. Para adquirir información en los mercados los agentes averiguan precios, calidad y características de los bienes; buscan compradores y vendedores; investigan los aspectos jurídicos e institucionales involucrados en el intercambio y la producción; entonces, la información se convierte en un insumo tan importante como cualquier otro que interviene en la producción (Ayala, 2004).

Los costos de información y el comportamiento egoísta de los individuos evitan que la información se distribuya libre y homogéneamente en los mercados y entre los agentes; los individuos sólo difunden la información si obtienen un beneficio; por ello, la información es imperfecta entre los agentes, generándose los llamados problemas de información.

Pero el sector público también falla, por ello es necesario comprobar si la intervención pública genera beneficios superiores a los costos que genera. Algunas de las fallas que se le han identificado al Sector Público son (Ayala, 2004):

- *Imperfecciones políticas.*

En los individuos encargados de las decisiones no hay garantía de que, si actúan de forma egoísta en el sector privado, no lo seguirán haciendo en el sector público; también son vulnerables a las demandas de los votantes que buscan servirse del sistema político.

- *Ineficiencia económica.*

Es a causa de la dificultad que existe para definir un bienestar social que contenga completamente las preferencias de los individuos para poder proveer el tipo y la cantidad adecuada de bienes públicos; además de que generalmente se produce con ineficiencia pues es difícil definir los costos porque no está completamente delimitado el origen de lo que se produce.

- *Deficiencias de operación.*

Sucedo cuando en las empresas públicas no existen controles estrictos sobre los que operan las mismas, pues se supone es propiedad de la Nación, pero están bajo el dominio de los intereses de la administración sobre los sociales; muchas veces a falta de mecanismos de rendición de cuentas. Los problemas de información son de gran peso en los costos, operación y organización del sector público, ya que en ocasiones no hay congruencia entre los fines de una política y los medios para implementarla que son una consecuencia de la falta de control, lo que conduce a altos costos de transacción, pues hay que incentivar a burócratas, políticos y grupos de interés a que actúen con eficiencia y disuadirlos de que sean maximizadores de beneficios individuales. Otras veces es porque la economía está sobre-regulada y tienen que implementarse programas de inversión poco sustentable.

Es hasta la década de los ochenta, cuando se criticó y se propuso, política y económicamente, reducir el tamaño del sector público para liberar a los mercados de intervenciones que parecían innecesarias, además de que entorpecían los beneficios de la competencia, pues se encontró las citadas fallas del sector público como argumento suficiente para reducir la intervención pública en la asignación de recursos y así fortalecer la eficiencia paretiana. Esta ineficiencia puede

comprobarse en la frecuente situación de déficit fiscal que presentaban las finanzas públicas en la mayor parte de los países, y es que el financiamiento del sector público es –y ha sido– una disciplina de arduo trabajo.

1.3 Intervención del Sector Público

El sector público extrae recursos de la economía a través de un conjunto de procedimientos que constituyen su función financiera. Por la necesidad de tener un ingreso capaz de sostener su operación, para lograrlo utiliza medios y procesos que le son particulares, como el poder coercitivo; otros instrumentos con los que cuenta el sector público para tener un ingreso se concentran en los tributos que recauda, las tarifas y precios que cobra y el endeudamiento. De modo que la instrumentación de cada uno representa distintas medidas y distintos serán los efectos que causen en los sectores y actividades de la economía.

De tal forma que la recolección, redistribución y regulación de los recursos son tres efectos que se operan simultáneamente en las finanzas públicas, dado que un cambio en la forma de recolectar los recursos por parte del sector público, repercutirá en la asignación de factores que esté planeando en la esfera de la producción de la economía. Es importante medir la magnitud de esta simultaneidad de efectos para mejorar la política de financiamiento público y sus consecuencias en la economía, logrando una mejor organización y aplicación de los instrumentos financieros (Cibotti & Sierra, 1981).

La naturaleza de estos medios de ingreso marcan restricciones en su aplicación, administración y sobre todo en la oposición que pueda existir con otra forma de financiamiento público. Tan es así, que si las condiciones, para el conjunto de instrumentos, no permiten la existencia de excedentes se compensa con medidas regulatorias, que no afectan directamente la capacidad financiera de los privados pero si les restringe el uso de recursos productivos y hasta de su propia actividad productiva. De tal forma que la regulación también es parte de la política de financiamiento, de manera que no se trata solamente de la captación de recursos para ejercer gasto público (Cibotti & Sierra, 1981).

Pero la captación de recursos no es sencilla, tiene que ser compatible con planes, programas y proyectos existentes, por lo que la precisión de cuanto, cómo y a quién ha de contraérsele el ingreso es primordial en la formación de gasto público; también es primordial que los instrumentos provoquen poca distorsión económica; aunque por lo general existe la distorsión a falta de previsión o aceptación de grupos sociales afectados, dada una desigualdad de ingreso en el caso de los impuestos. A menudo, la mala formulación desemboca en una menor captación de recursos.

De esta forma, los recursos públicos pueden parecer pocos en la medida en que se agregan nuevas responsabilidades, puesto que no siempre se adecua el sistema de financiamiento para solventar los nuevos gastos, aparte de que no se determina la fuente de recursos que permita cubrir los gastos que se han adquirido, como los de un proceso administrativo de adecuar los ingresos con los gastos.

Existe complicación en adecuar los instrumentos porque los efectos generados no precisamente recaen sobre el objetivo localizado, sino que se producen otros simultáneamente, así que la elección de los instrumentos que logren más objetivos sin tantos efectos nocivos es imprescindible. Sobre todo si se tiene en cuenta que la contribución al gasto público es obligatoria, es decir, que habrá que crear un daño a las personas cuando se les contrae el ingreso porque en el caso de los impuestos no recibirán una contrapartida directa.

Aceptablemente, quienes contribuyen, exigirán una menor obligación con el gasto público, lo cual se prevé difícil porque la figura del sector público por tamaño y funciones es significativamente importante y aunque en alguna forma se plantea su reducción, cuando se propone la reducción del gasto público. Lograr la reducción del gasto público es un objetivo complicado, dado el impedimento de identificar cual es el gasto que se puede reducir, porque regularmente lo que se demanda es el incremento y no la reducción del gasto público. “*Una buena alternativa sería, quizás, demandar el aumento de la productividad del sector público*” (Macón, 2002, p. 56). Lo importante, es no olvidar que se tiene un sector público, el cual, representa un costo que hay que pagar, así que hay que definir quienes lo pagan, en qué medida y de qué forma.

El instrumento que objetivará la formulación de estas medidas de gasto es el presupuesto, instrumento mediante el cual se le da ejecución a la planeación. De este proceso de ingreso-gasto se inician los problemas de la asignación y distribución del ingreso; la movilización de recursos.

El presupuesto público es el instrumento directo del cual dispone el sector público y que en buena medida refleja el plan económico del gobierno en donde también establece la jerarquía de gasto según en el orden de prioridades. Son muchas y variadas las razones que le dan al presupuesto un papel central en el desarrollo político, económico y social.

El análisis del presupuesto permite evaluar al gobierno a través del control, de la revisión y las auditorías; al mismo tiempo se constituye uno de los principales componentes necesarios para la rendición de cuentas. Un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas: cada acción gubernamental tiene una implicación presupuestaria; puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios. En principio todas las actividades presupuestarias del gobierno parten del hecho que todas enfrentan una escasez de recursos respecto de las demandas a satisfacer, por lo cual deben asignarse al uso más eficiente; dado que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se requieren se trata de establecer prioridades, pero existe restricción por ordenamientos legales y por decisiones políticas, que no son necesariamente económicas.

El presupuesto público no consiste en una serie de procedimientos neutrales para lograr ciertos fines; en realidad, se trata de una complicada trama en la que se resuelven conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses particulares; en consecuencia es una expresión de los arreglos políticos, sociales e institucionales de un país (Ayala, 2001).

El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas públicos y se implantan controles, legislativos y administrativos, pues todo presupuesto debe vincularse a la totalidad del proceso de planeación.

Una consideración importante en el presupuesto es el reparto de las actividades, las negociaciones para determinar el monto de los cientos de programas del presupuesto, muchas veces resultan más complicadas que las decisiones macroeconómicas, dado que cada programa de gasto compite con los otros, porque los recursos son limitados y no siempre es fácil decidir que se prefiere; así, el presupuesto es indicativo del papel del gobierno ya que registra su relación con el conjunto de la economía (Ayala, 2001).

El estudio del proceso presupuestario reviste importancia por varios motivos: primero, se alega que los resultados a los cuales llega la economía en un año dado, dependen en buena medida del presupuesto. Segundo, los valores financieros que se asignan a la adopción de decisiones en el proceso presupuestario parecerían ser a parte del proceso mismo, sin embargo, es evidente que dependen del marco de restricciones económicas generales (crecimiento económico, evolución de las variables financieras, etc.). Y tercero, se trata en definitiva de un proceso político, del cual debe emanar información sobre los costos de la adopción medidas y sus alternativas, a fin de que los políticos no adopten simultáneamente criterios opuestos o contradictorios porque aprueban nuevos programas de gastos al tiempo que se oponen al aumento de impuestos. Todo ello rebasa los límites del proceso presupuestario (Ayala, 2001).

Presupuestar los egresos constituye una etapa del gasto público que se repite cíclicamente y no necesariamente es punto de arranque del gasto; pues durante todo el ejercicio se realizan diversos registros y controles que junto con las prioridades establecidas para un nuevo ciclo, sirven como ingredientes para el proceso presupuestal siguiente. Pero presupuestar es solo una parte del ciclo presupuestal que, a su vez, comprende las etapas de formulación, ejercicio, control y evaluación.

Queda claro entonces que sin ingreso y gasto público no se puede ejercer una intervención pública, por ello es conveniente revisar como se genera el proceso presupuestal, porque sus consecuencias son significativas para la actividad económica.

Segunda Parte

Proceso Presupuestario 2000-2008

En esta segunda parte se tiene el propósito de exponer el proceso programático como un largo y lento proceso de instauración de reformas presupuestarias para mejorar la formulación y control del presupuesto público, pero cumplir el objetivo se consumen recursos por costos de administración. Se hace referencia al proceso presupuestario pero enfocado a la clasificación funcional del presupuesto, que conforme se expuso en la primera parte, corresponde a la figura tangible de la intervención pública, misma que será analizada en la tercera parte a fin de exponer mejoras a la eficiencia con que se desempeña el sector público.

2.1 La Planeación

El presupuesto es un plan por escrito que define los ingresos y los gastos para cada área o departamento funcional de la organización. Los presupuestos deben ser lo bastante detallados para que muestren la forma en que se aplica y se gasta el dinero y lo bastante flexibles para adaptarse a las contingencias. La preparación de un presupuesto implica el pronóstico de los costos futuros para un periodo. Aun cuando los presupuestos no son nada más que estimaciones informadas, con frecuencia se han tomado como reglas inflexibles con respecto a la aplicación de los recursos de la organización (Flumer, 1987).

Un presupuesto es una expresión numérica de las expectativas. Es importante no solo en la planeación sino también para las operaciones en progreso (Flumer, 1987). Para su formulación es importante la estimación realista de los costos; cumplir dentro de lo presupuestado, sin que ello signifique ser ineficiente; revaloración del ejercicio presupuestal para determinar si se cumplirán los objetivos de manera eficiente; y ser amplio, sin que signifique imprudencia en el gasto o ser inflexible que niegue la posibilidad de enfrentar contingencias.

El presupuesto lo podemos entender como la parte ejecutora de un plan diseñado acorde a objetivos; ha dejado de ser un registro para autorizar gasto para volverse una herramienta de la planificación, ya que integra las acciones financieras en función de objetivos.

El presupuesto es la etapa crucial del proceso de planeación, como la traducción de un plan general de desarrollo a proyectos y programas de aplicación práctica (Chapoy, 2003).

De esta forma es necesario recurrir a un proceso que ayude a alcanzar los objetivos y el mejor método para lograrlo es la planeación, como guía para las operaciones diarias, para determinar la naturaleza de las acciones y establecer los métodos para la evaluación de los resultados. Los planes permiten establecer las necesidades y estudiar los potenciales.

La planeación comprende varios aspectos: (Flumer, 1987)

- Elección de los objetivos como la meta a alcanzar mediante la planeación, sin confundirse con los métodos para alcanzar las metas. La fijación de los objetivos es el inicio del proceso de planeación.
- Temporalidad como factor que da proyección y distinción del cumplimiento de los objetivos.
- Objetivos generales flexibles en la elección de método para cumplirlo, compuestos de objetivos específicos que están definidos con más claridad y permiten menor flexibilidad.
- Claridad y evaluación por resultados permite que todos los miembros de la organización conozcan hacia dónde están yendo y por qué.
- Formulación de políticas o lineamientos para encaminar las operaciones diarias hacia las decisiones principales, para identificar las posibles consecuencias de la política aplicada y mantener el curso que alcanzara el objetivo.
- Identificación de las alternativas a fin de considerar cada una las opciones por valor práctico, factibilidad y potencial para alcanzar el objetivo.
- Formulación de reglas y procedimientos que permitan implementar el plan de acción elegido de forma más específica a través del diseño de un conjunto de acciones en secuencia precisa (procedimientos) o de orden (reglas).

Todos los planes se basan en suposiciones de lo que será en la fecha de término del plan proyectado. Las suposiciones se basan en los conocimientos de que se dispone. Un pronóstico preciso debe considerar los límites del cumplimiento del plan, tomando en cuenta los recursos materiales y humanos presentes y futuros.

Pero según sea el tipo de organización existen niveles de planeación: estratégica, táctica y operativa.

- La forma estratégica centra su atención en el futuro abarcando toda la organización al integrar el ambiente externo e interno y así desarrollar objetivos generales con su respectiva estrategia y recursos asignados para el logro del mismo. Son extensos, complejos y tendrán consecuencias para toda la organización.
- La forma táctica es traducción de planes estratégicos con detalle del quehacer y asignación de las metas a alcanzar. Reducida su extensión a una estrategia, siendo más específicas limitando su aplicación y solo afectan a la unidad a cargo de la estrategia.
- La forma operativa son las acciones definidas clara y específicamente para las unidades de la organización y que en suma permiten alcanzar el plan. Sin extensión, muy limitados, sin complejidad porque son específicos y de efecto limitado.

El control en la planeación es un elemento crucial que depende de que se fijen las normas de desempeño y es mediante el cual que se evalúa el éxito de los planes.

De esta forma entendemos que el proceso presupuestal es la transformación numérica de las expectativas de una planeación.

Para un país, la planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo, se proponen las metas de crecimiento; debe traducirse en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión gubernamental con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos (Chapoy, 2003).

En México, el fundamento legal para que el gobierno ejerza la rectoría económica se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Constitución que lo faculta a establecer un Plan Nacional de Desarrollo, reglamentados en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. También se establecen las normas y principios fundamentales de la proyección nacional para el desarrollo del país, así como para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, donde se sientan las bases para la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus ámbitos de competencia

Lo anterior, se formula con la finalidad de que se preparen y ejecuten programas sectoriales y regionales; se aseguren la congruencia necesaria en las acciones propuestas para ordenar las demandas del país; se establezcan prioridades, fijen metas, asignen recursos, definan tiempos y señalen responsabilidades de todos los que intervienen en las distintas etapas de la planeación.

Para lo cual se ha adoptado la planeación por programas como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal; precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados.

Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la responsable de proyectar la planeación nacional del desarrollo, y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en esta materia. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND); proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, preparar los programas especiales que le encomiende el presidente de la república (Chapoy, 2003).

El PND es rector de los programas (institucionales, sectoriales, especiales y regionales), y orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las tareas de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

La elaboración del PND se sustenta en gran medida en la perspectiva del futuro deseado. De forma que el PND debe establecer los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno. En consecuencia, los objetivos de los programas deben ser congruentes y estar alineados con los ejes de la política pública del PND. A través de la alineación entre el PND y los programas

que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de grandes objetivos y metas nacionales (SHCP, 2010).

La participación de las autoridades, instituciones y grupos implicados en el PND ocurre de manera distinta: respecto a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades paraestatales es obligatoria; entre las autoridades federales y estatales se da en forma coordinada; y en cuanto a los sectores social y privado se produce de manera inducida o concertada.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. Dicho régimen comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos (Chapoy, 2003).

El objetivo fundamental de todo este proceso es dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del PND.

La creación del Plan Nacional de Desarrollo, surgió de la necesidad de integrar un plan del que se desprendieran programas que lo detallaran, permitiendo vincular los contenidos del plan con el manejo de las políticas e instrumentos de desarrollo y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos.

En PND se delinear las políticas social, económica, interior y exterior, que a su vez establecen el marco general para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno. En él se establece, por un lado, una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prioridades y, por la otra, los recursos financieros disponibles y posibles.

Por tal motivo es relevante señalar a los participantes en la planeación, así como el contenido del PND que opera en 2008.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero las bases de organización de la Administración Pública Federal:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Las dependencias centralizadas con que cuenta el poder ejecutivo para atender los asuntos administrativos son:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2010 se publicó la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, de un total de 197, 99 son organismos descentralizados, 77 empresas de participación estatal mayoritaria, 14 fideicomisos públicos y 7 fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano. Ejemplo:

- Organismos Descentralizados

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Casa de Moneda de México
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Secretaría de Desarrollo Social
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Agencia Espacial Mexicana

- Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Servicio Postal Mexicano
- Secretaría de Educación Pública
 - Colegio de Bachilleres
 - Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
 - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
 - Fondo de Cultura Económica
 - Instituto Mexicano de la Radio
 - Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Secretaría de Salud
 - Hospital General de México
 - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
 - Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
 - Instituto Nacional de Salud Pública
- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - Agroasemex, S.A.
 - Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
 - Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
 - Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
 - Secretaría de Educación Pública
 - Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
 - Estudios Churubusco Azteca, S.A.
 - Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.
 - Secretaría de Salud
 - Centros de Integración Juvenil, A.C.
 - Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
 - Secretaría de Turismo
 - Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
 - FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
 - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
 - Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
 - Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
 - Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
 - El Colegio de Michoacán, A.C.
 - Instituto de Ecología, A.C.

Desde luego que para el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo son un gran número de participantes, por tal motivo es entendible que el PND 2007-2012 sea tan amplio.

Plan Nacional de Desarrollo tiene como principio rector el 'Desarrollo Humano Sustentable', del que se declara que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras"; para su operación presenta cinco ejes de política pública (Presidencia, 2010):

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias.

El Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión. Una mayor competitividad de la economía nacional también contribuirá al incremento de la inversión y a una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico.

La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras.

Por otra parte, la gobernabilidad democrática es premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional. Por último, una política exterior responsable y activa será la base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas que brinda el entorno en que se vive.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales señalados, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaboren deberán atender los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:

- Agua y bosques
- Campo y desarrollo rural
- Ciencia y Tecnología
- Combate a las adicciones
- Comercio
- Competitividad
- Comunidades y pueblos indígenas
- Cooperación y desarrollo internacional
- Cultura
- Defensa nacional
- Democracia y participación ciudadana
- Deporte
- Derechos humanos
- Desarrollo empresarial
- Desarrollo regional
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano
- Educación
- Empleo
- Energía
- Equidad de género
- Familia, niños y jóvenes
- Financiamiento para el desarrollo
- Fortalecimiento del federalismo
- Grupos vulnerables
- Infraestructura
- Medio ambiente y recursos naturales
- Migrantes
- Modernización de la gestión pública
- Población
- Procuración e impartición de justicia
- Producción y distribución de alimentos
- Protección civil, prevención y atención de desastres
- Salud
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Soberanía
- Superación de la pobreza
- Trabajo
- Transparencia y rendición de cuentas
- Turismo
- Vivienda

2.2 El Presupuesto

La amplitud del PND demanda una estructura organizacional consistente para lograr la traducción del plan a la ejecución, transitando por una etapa medular para el proceso presupuestal, la programación.

“Para efectos de la planeación, el presupuesto debe garantizar la continuidad, y por razones económicas debe adaptarse al cambio; desde el punto de vista económico debe ser flexible, y para controlar los límites del gasto debe ser rígido. Como no hay instrumento que simultáneamente favorezca la continuidad y el cambio, ni que al mismo tiempo proporcione rigidez y flexibilidad, no es de extrañar que, según los críticos, se concentre en uno u otro de estos propósitos, la presupuestación resulte siempre inadecuada (Chapoy, 2003, p. 111)”.

En México la legislación presupuestal, solo permitía una verificación legal y financiera que no incluía el control de avances, solo permitía fincar responsabilidad respecto al mal manejo de los recursos autorizados.

Es hasta 1977, que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, implantó la presupuestación por programas; que es un proceso con base técnica que asigna recursos a proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos; con el fin de fusionar las actividades de planificar, programar y presupuestar en un proceso único que permitiera la estrategia integral: formular los programas, preparar el presupuesto, y llevar a cabo los objetivos propuestos. Y a su vez prever el control de la ejecución, la verificación de las operaciones físicas y la medición de los resultados, a fin de establecer responsabilidades, si es que la gestión administrativa no se ajusto a lo programado (Chapoy, 2003).

El presupuesto tradicional no resultó de un proceso de análisis que permitiera tomar decisiones, sino que fue producto de una experiencia repetida; sus procedimientos y propósitos no fueron planteamiento teórico en un determinado momento, sino que fueron producto de una evolución que obligó a hacer las bases que las circunstancias iban haciendo necesarias. El presupuesto tradicional era un instrumento administrativo y contable que centraba su interés en lo que el gobierno adquiriría para desarrollar su función, y que sólo proporcionaba información respecto a la utilización de los fondos asignados; pero que no daba a conocer los antecedentes indispensables para que los funcionarios pudieran tomar las decisiones adecuadas a fin de cumplir las metas de la administración pública (Chapoy, 2003).

“La presupuestación programática se define en términos de objetivos y propósitos. En este sistema se invierte el flujo de información y decisiones en relación con el procedimiento mencionado, al tratar el método tradicional: antes de emitir la solicitud de los programas anuales con el cálculo de su costo, el más alto nivel de decisión en la autoridad central establece la política general de gasto y el plan general de trabajo que han de seguirse, y gira instrucciones sobre la política establecida a la máxima autoridad del nivel inmediato inferior, con el fin de que sucesivamente sea transmitida del mismo modo hasta alcanzar el nivel mínimo de la administración (Chapoy, 2003, p. 115).”

El proceso de selección de los planes y de los programas más eficaces para alcanzar los fines de la política gubernamental se fundamenta en el empleo metódico del análisis económico para decidir entre las diferentes opciones y es la comparación entre el costo y el beneficio, o entre el costo y la eficiencia, el procedimiento más efectivo para hacerlo.

En suma la presupuestación por programas es un instrumento de planeación que conduce a lograr objetivos y políticas de la administración, relacionando recursos disponibles con necesidades a cubrir; se comporta como instrumento de rectoría económica porque manipula el gasto publico restringiendo o elevando su uso; también permite el flujo de información respecto a los objetivos por cumplir, evaluando la actividad de los recursos asignados para la toma de decisiones.

Pero la más importante de sus funciones es establecer un proceso cíclico con plazos determinados para la planeación, la programación y la presupuestación, de tal forma que se garantice un enfoque ordenado y tiempo adecuado para que los niveles administrativos tomen decisiones, con la información que se genera de los sistemas contables y estadísticos, que a su vez son herramientas de medición de los programas y proyectos generados.

De esta manera el presupuesto público, pasó de ser un expediente administrativo y contable para autorizar gastos, a ser una de las principales herramientas de la política económica. Porque está ligada a la totalidad del proceso de planeación nacional y responde a las demandas sociales, económicas y políticas; por medio del cual se establecen las políticas, se desarrollan programas de acción pública y se determinan controles legislativos y administrativos (Chapoy, 2003).

Anteriormente y durante varias décadas, en el proceso presupuestal el Congreso se abstuvo de modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo, de modo que la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo como un mero trámite constitucional. La propuesta presidencial era aprobada sin modificaciones significativas (Sour, 2007).

Es hasta la llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa, en 1997, cuando se redefinió la manera como se discute y aprueba el presupuesto público.

En 2006, con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se adecua el proceso presupuestario en materia de transparencia y rendición de cuentas a los nuevos retos que enfrenta el Poder Legislativo, para cumplir con sus atribuciones de aprobar y fiscalizar el presupuesto, y del Poder Ejecutivo de establecer el Presupuesto basado en Resultados, basado en un Sistema de Evaluación del Desempeño cuyos indicadores permitirán una mejor evaluación del ejercicio de los programas presupuestarios y el establecimiento de metas, con base en las crecientes demandas de la sociedad. Esta LFPRH sustituyó el marco presupuestario que se había aplicado durante casi 30 años.

2.3 Proceso presupuestario.

En México al presupuesto público se le conoce como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que es el conjunto de recursos que el Gobierno requiere para poder cumplir sus funciones. La elaboración del PEF se identifica anualmente en el ciclo presupuestario, que está conformado básicamente por cuatro etapas; cada una de ellas supone procesos de negociación y actores diversos (Sour, 2007):

- i) Formulación del presupuesto,
- ii) Aprobación,
- iii) Ejercicio del gasto y
- iv) Revisión de la Cuenta Pública.

La primera etapa es obligación y responsabilidad única del poder Ejecutivo. El proceso presupuestal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el mandato del Presidente del Poder Ejecutivo, elabora presupuestos preliminares basándose en sus propias previsiones de ingresos. Posteriormente, establece techos presupuestales y los comunica a cada dependencia. Por otro lado, las dependencias y las entidades federales elaboran sus propias proyecciones de gasto.

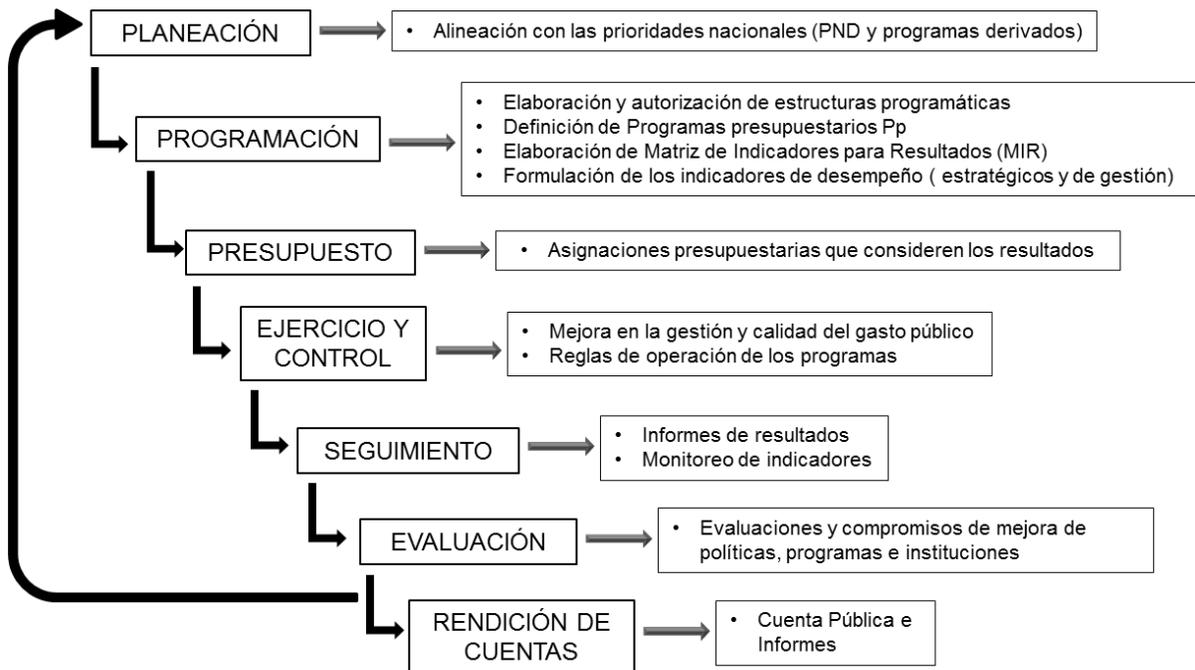
Normalmente este proceso se lleva a cabo a puerta cerrada en la SHCP; en algunos casos el mismo proyecto se discute con algunos grupos con quienes se prevé cuentan con capacidad de veto durante la fase de discusión y aprobación. Después la SHCP integra el presupuesto y lo prepara para presentarlo a la Cámara de Diputados. Este proceso, de primera etapa, tiene una duración aproximada de ocho meses. Finalmente, el Presidente del Poder Ejecutivo somete el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación (Sour, 2007).

La segunda etapa se inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el PPEF a más tardar el 8 de septiembre, y cuenta hasta el 15 de noviembre para aprobarlo, en caso del inicio de un sexenio se amplía hasta el 15 de diciembre.

Una vez aprobado el PEF, inicia la tercera etapa, en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan a lo largo del año los recursos previstos al inicio del año fiscal. Durante esta etapa, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, los poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos utilizan los recursos presupuestados para desempeñar sus funciones.

Finalmente, la cuarta y última etapa, es cuando se evalúa el gasto ejercido a la luz del proyectado originalmente. En esta etapa participan el poder Legislativo -mediante la actuación del órgano de fiscalización que es la Auditoría Superior de la Federación (ASF)-, y el poder Ejecutivo -a través de las actividades de control ejercidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Durante todo el año fiscal, la SHCP elabora la Cuenta Pública, documento que es revisado por la ASF, en el que se hacen públicos los tres niveles sobre los cuales se analiza y evalúa el ejercicio del gasto: 1) el presupuesto aprobado, 2) el modificado y 3) el ejercido durante el año fiscal (Sour, 2007).

Gráfico 1. Etapas del Proceso Presupuestario



FUENTE: Guía de Matriz para Indicadores de Resultados, p.11 (SHCP, 2010)

Pero la etapa de la que hay menos información es la de programación a diferencia de la que existen en las etapas de aprobación y ejercicio del gasto, dentro del proceso presupuestal.

El año presupuestario en México va a la par del año de calendario. El calendario presupuestario formal abre con la entrega de las primeras proyecciones macroeconómicas por parte de la SHCP a la Cámara de Diputados, a más tardar el 1 de abril. Para el 30 de junio, el Poder Ejecutivo envía a la legislatura la estructura programática y las principales propuestas para el año siguiente, pero no proporciona proyecciones presupuestarias detalladas en este punto del proceso. La etapa de formulación del presupuesto termina con la entrega del mismo a la cámara baja de la legislatura el 8 de septiembre (OCDE, 2009).

La formulación del presupuesto tiene un alto nivel de centralización y está a cargo de la SHCP. Ninguna otra entidad o persona tiene facultades sobre la formulación del presupuesto. Anteriormente, se tenía una secretaría dedicada a la programación y la planeación, funciones que pasaron a la SHCP en 1992.

Dentro de la SHCP, la Subsecretaría de Egresos (SSE) es la autoridad presupuestaria central, con responsabilidad amplia e integral sobre el gasto público. Donde los analistas del presupuesto están en contacto constante con sus contrapartes en las secretarías y, en general, están muy bien informados sobre los detalles de sus respectivos rubros presupuestarios.

Durante la formulación del presupuesto se establecen topes anuales para el presupuesto general de cada secretaría y, también para las categorías de gasto más importante a nivel agregado en cada una. La SHCP controla el gasto a nivel de categorías agregadas de gasto para cada sector, pero los analistas del presupuesto continúan dando seguimiento a las cifras presupuestarias más importantes en varios niveles inferiores. Así surge una preocupación acerca del grado de detalle que la SSE tiene capacidad de vigilar de manera cotidiana dada la complejidad del presupuesto federal y la carga de trabajo del personal clave.

Cada secretaría, sin tener en cuenta su tamaño o sus características particulares, tiene un área administrativa central (la Oficialía Mayor, OM), donde se ubican las funciones de presupuestación, planeación, gasto, control financiero y contabilidad. Cada OM cuenta con una oficina de presupuesto, que recaba la información relevante para transmitir a las secretarías y otras entidades encargadas de los diversos sistemas de seguimiento y a la oficina de presupuesto, están en contacto estrecho y periódico durante el ejercicio fiscal, en el que sostener entre tres y cuatro conversaciones por semana no es raro (OCDE, 2009).

En la práctica, la primera etapa de la elaboración del presupuesto en las secretarías generalmente se va haciendo más compleja; elaboran los primeros borradores basados en los años anteriores y utilizando supuestos razonables de inflación y de aumento en los ingresos. Pero al final el nuevo margen de gasto es probablemente menor, no excede de 2 a 3 por ciento del presupuesto de una secretaría. Para negociar los requerimientos adicionales se discuten durante la primavera.

A más tardar el 15 de julio, las secretarías tienen que presentar los proyectos multianuales de inversión, nuevos o modificados. El 15 de julio, la SHCP publica la circular de presupuesto que contiene el manual para programar, presupuestar y actualiza la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que se presentan en el presupuesto. La circular define el formato preciso y la metodología a utilizar al elaborar el borrador del presupuesto. A principios de agosto, se comunican los topes presupuestarios definitivos a las secretarías; las cuales presentan su información presupuestaria utilizando un sistema integral llamado Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Con lo anterior, las secretarías tienen relativamente poco tiempo para completar sus presentaciones.

Tabla 1. Calendario de formulación del presupuesto.

Fecha	Acción
1 de abril	El ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la SHCP.
Julio	La SHCP establece el tope agregado para el presupuesto.
Julio	La SHCP circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La SHCP comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la SHCP.
25 de agosto	La SHCP integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

FUENTE: Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, OCDE 2009, p. 55.

El artículo 24 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que todas las dependencias y entidades deben cumplir con las directrices estipuladas por el Poder Ejecutivo en el PND y que (teóricamente) contiene, en términos generales, todos los compromisos que deberá cumplir durante la administración.

Desafortunadamente no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos, ya que el PND no presenta objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. En breve, la construcción del PND está desligada de la programación presupuestaria en México.

Actualmente el seguimiento en la aplicación “*de los recursos públicos se dificulta debido a la falta de continuidad y, en consecuencia, por los cambios que ocurren en la estructura programática, mediante la cual se proyecta y registra la distribución del gasto, en sus cuatro presentaciones básicas: programática, administrativa, funcional y económica* (CEFP, 2010)”.

La presentación que se le da al gasto público en sus diferentes clasificaciones observa un determinado orden de agregación, los egresos se computan desde los niveles que muestran la mayor consolidación de gastos, como es el total de recursos asignados a una determinada entidad u organismo público, que atienden o desempeñan alguna de las funciones propias del Estado; hasta los menores niveles de agregación, es decir los recursos asignados a alguna

actividad o proyecto específico, correspondientes con la ejecución de un programa determinado (CEFP, 2006).

Las clasificaciones expresan distintos criterios para agrupar el gasto público. Las formas en que se clasifica y presenta el gasto público esencialmente son:

➤ Clasificación Programática: ¿condición del gasto?

Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos (CEFP, 2006, p. 25):

- *programables*, los empleados para aplicar y ejecutar planes y programas específicos de gobierno, los cuales generalmente se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos, dichos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal;
- *no programables*, aquéllos que se utilizan como gastos de carácter general no asociados a ningún programa específico. Se asocian a las acciones de gobierno que contribuyen al cumplimiento de las funciones, apoyando la actividad financiera del gobierno; tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posterioridad.

➤ Clasificación Administrativa: ¿Quién gasta? El ejecutor del gasto.

Esta clasificación permite identificar a los ejecutores del gasto. En el PEF se identifican dos grandes agrupaciones institucionales: una compuesta por el conjunto de Ramos Administrativos y Generales, y la otra por la Administración Pública Paraestatal (SSE, 2000, p. 10).

- *Ramos Administrativos*. Son las instituciones que conforman el Gobierno Federal y que están vinculadas con programas que éstas ejecutan directamente, como los Poderes Legislativo y Judicial; así como a las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo.

Se organizan, a su vez, en unidades administrativas que se conocen como Unidades Responsables, tales como Subsecretarías, y Direcciones Generales, entre otras. Están facultadas para ejercer los recursos presupuestarios.

- *Ramos Generales*. Son las que se encarga de realizar las asignaciones de gasto cuya finalidad es el pago de obligaciones distintas a los programas de las instituciones o Secretarías de Estado (SHCP, 2000).

- *Administración Pública Paraestatal* (denominadas de manera genérica *entidades*). Son las establecidas en el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para efectos de asignación de recursos del PEF, éstas se diferencian en entidades de control presupuestario directo, y entidades de control presupuestario indirecto.

- *Entidades de control presupuestario directo* incluye aquellas que tienen una relevancia estratégica, y cuyo nivel de ingreso y gasto se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente y sus egresos forman parte del gasto neto total;
- *Entidades de control presupuestario indirecto* incluye a los demás organismos y empresas paraestatales. Su gasto se considera como parte del presupuesto de cada uno de los Ramos Administrativos en que se encuentran sectorizados (SHCP, 2000).
Entidades de control indirecto: las entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban;

La dimensión administrativa del gasto se presenta por ramo presupuestario, dependencia, entidad paraestatal y unidad responsable, de acuerdo a la agrupación sectorial administrativa que establecen diversos ordenamientos legales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentos interiores, Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Catálogo de Unidades Responsables, y disposiciones como el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (CEFP, 2006).

➤ Clasificación Económica: ¿En qué se gasta? El objeto del gasto.

La clasificación permite conocer los insumos y los factores de producción que adquiere o contrata el sector público para llevar a cabo sus actividades, las cuales se expresan en la producción de bienes y en la prestación de servicios. Para mantener o expandir su escala de operación, es decir la infraestructura y patrimonio público; por tanto esta clasificación registra los gastos en dos categorías (SHCP, 1999):

- *Gasto Corriente*. Son las erogaciones que efectúan para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, sus instituciones, entidades y organismos. A esta clase de gastos corresponden las erogaciones por sueldos, el pago de servicios generales de comunicaciones e inmuebles. Incluyen las erogaciones por transferencias de consumo, las cuales se canalizan hacia otros sectores. Estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos.
- *Gasto de Capital*. Son las asignaciones destinadas a incrementar el acervo de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones por parte del Gobierno Federal; así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. Si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público. Cabe mencionar que se incluye el gasto en *inversión pública*, que son las erogaciones que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.

Para elaborar la clasificación económica del gasto, el PEF se desagrega en diferentes renglones o rubros de gasto público. Esta desagregación está normada por el Clasificador por Objeto del Gasto para identificar y clasificar el tipo de bien o servicios que adquiere el gobierno federal.

El Clasificador por Objeto del Gasto considera tres niveles de agregación de la información: el primero corresponde a Capítulos de gasto (nueve Capítulos), los cuales se subdividen en Conceptos de gasto (hasta nueve subdivisiones por cada Capítulo), que a su vez se desagregan en Partidas de gasto (hasta nueve subdivisiones por cada Concepto) (SHCP, 2000).

➤ **Clasificación Funcional. ¿Para qué se gasta? Orientación de las acciones públicas de gasto.**

Esta clasificación permite conocer la orientación y monto de los gastos del gobierno federal mediante una categorización que indica hacia donde y para qué se asigna gasto público y así conocer el propósito y funciones a las que se dirigen los recursos públicos, independientemente de quién los ejerce o qué tipo de bien se compra (SHCP, 2000).

También permite comprender el quehacer cotidiano de las unidades ejecutoras y mostrar la relevancia que deben tener los programas y las actividades que desarrollan en la elaboración del Proyecto de Presupuesto. Las categorías y elementos que conforman la Estructura Programática son las agrupaciones que facilitan la cuenta del gasto de las políticas públicas, de los programas gubernamentales y el de las actividades a cargo de las dependencias y entidades del sector público.

De un mayor a menor nivel de agregación, las categorías programáticas que conforman la Nueva Estructura Programática (NEP) son: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión en el 2000 pero se han ido modificando anualmente.

Por lo que se refiere a los elementos programáticos, éstos contienen información esencialmente cualitativa respecto de lo que se busca lograr con los recursos públicos. Esta información, permite evaluar el desempeño de cada unidad ejecutora de gasto. Los elementos programáticos son: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador.

En síntesis, la clasificación funcional se expresa a través de la estructura programática.

La clasificación administrativa y económica se encuentran aceptablemente consolidadas y su uso es generalizado en la elaboración y el seguimiento del ejercicio del gasto público. Sin embargo, la clasificación funcional, expresada en la estructura programática, es mas rica en información y propósitos dado que tiene como finalidad coadyuvar a la estructuración de un presupuesto que tenga las características de ser congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de calidad, así como útil a sus usuarios.

La estructura programática que se utiliza se identifica también como la clave presupuestaria y aunque anteriormente ya se utilizaba se han introducido mejora precisamente para aprovechar el potencial de la estructura programática (UPCP, 2000).

2.4 La Clave Presupuestal

Se conoce a la clave presupuestaria como la forma de codificar la información presupuestal de los Poderes Legislativo y Judicial, los Órganos Autónomos, y las Instituciones que conforman la Administración Pública Centralizada; a través de la cual se logra identificar la estructura administrativa, económica, y funcional del gasto público. Los componentes de la clave presupuestaria en un principio se integraban como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Componentes de la clave presupuestaria.

	Componentes	Sigla	Descripción	Dígitos en la clave
Perspectiva Administrativa	Ciclo	año	El año calendario de vigencia del presupuesto.	4
	Ramo	(Ra)	Registra el Poder, Órgano Autónomo, Ente Administrativo o General	2
	Unidad Responsable	(UR)	Establece la unidad administrativa al interior del Ramo.	3
	Unidad Ejecutora	(UE)	En la actualidad este campo no se utiliza.	2
Perspectiva Funcional	Función	(Fn)	Identifica el campo de acción del sector	2
	Subfunción	(Sf)	Establece un mayor detalle al campo de acción que se especifica en la Función.	2
	Programa Sectorial	(PS)	Relaciona los Programas Sectoriales que establece el PND 1995 - 2000.	2
	Programa Especial	(PE)	Identifica a un conjunto de Actividades Institucionales que se orientan alcanzar los objetivos de los Programas Sectoriales.	2
	Actividad Institucional	(AI)	Registra las operaciones diarias que realizan las UR	2
	Proyecto	(Py)	Existen dos tipos de Proyectos: los institucionales (I) y de Inversión (K). Los PyI, registra propuestas para mejorar una actividad institucional, un producto o la prestación de un servicio. Los PyK identifican acciones relativas a obras públicas.	4
Perspectiva Económica	Objeto del Gasto	(OG)	Identifica, bajo distintos niveles de agrupación (Capítulo, Concepto, Partida).	4
	Tipo de Gasto	(TG)	Relaciona la adquisición de insumos con la naturaleza económica de la adquisición.	1
	Gasto con Destino Específico	(GE)	Permite registrar el destino específico, el cual no se puede identificar en ningún otro componente de la clave	2
	Fuente de Financiamiento	(FF)	Identifica el origen de los recursos con que se financia la asignación presupuestaria respectiva.	1

Pero la LFPRH actualmente solo enuncia la estructura programática, en su artículo segundo fracción XXII como:

“Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”

Un ejemplo de la clave presupuestal (2003) en la práctica se presenta así:

RAMO	UNIDAD	FUNCIÓN	SFUNCIÓN A	SFUNCIÓN E
6	G1C	6	3	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.	Vivienda y Desarrollo Comunitario	Deuda Pública	Urbanización

PROGRAMA	PROYECTO	OBJETO DEL GASTO	TIPO GASTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
1300	4P038	4300	2	1
Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo	Planeación, Programación y Administración de los Recursos Financieros de la Dependencia	Transferencias para apoyo de programas	Gasto de capital diferente de obra pública	Recursos fiscales

De esta manera es como se le da utilidad a la clave presupuestal, cada número en la clave refiere a una opción en los diferentes catálogos que se establecen para el año presupuestal en curso y los manuales de presupuesto.

Esta clave fue parte de lo que se logro, con la reforma al sistema presupuestario, de 1997, cuando inicio el cambio en busca de mecanismos de registro y evaluación del ejercicio de los recursos públicos con base en sus resultados y, de esta manera, evaluar el desempeño de los responsables de su ejecución; está reforma se basó en dos innovaciones, la primera consiste en un replanteamiento integral de la estructura programática, es decir, en la elaboración de una nueva clasificación y desagregación de los programas y actividades del sector público; la segunda, se refiere a introducir mejores indicadores para evaluar y monitorear los programas, así como las principales actividades gubernamentales (SHCP, 1999).

Si bien no se reformó extensivamente la ley, si se organizó el conjunto de modificaciones presupuestarias y casos no previstos en el Manual de Normas Presupuestarias.

En principio se propuso que la Nueva Estructura Programática (NEP) como una herramienta (UPCP, 2000, p. 4):

- i) Que permitiera desarrollar la programación y el presupuesto, con una orientación hacia resultados;
- ii) Que permitiera generar información útil, tanto para los ejecutores directos del gasto público y las áreas de consolidación, como para las áreas que tienen bajo su responsabilidad las actividades normativas y de coordinación;
- iii) Que enlazara todas las fases del Proceso Integral de Programación y Presupuesto anual (al ser un factor común de todas ellas), permitiendo orientar el gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales (a través de las categorías programáticas) y estableciendo las bases para el control y la evaluación del quehacer gubernamental (mediante el diseño y desarrollo de los elementos programáticos, en particular de los indicadores de desempeño), induciendo así a mejores resultados en la gestión pública;
- iv) Que estableciera las bases de información relacionada con la producción de bienes y la prestación de servicios públicos.

Como propósito institucional se planteó crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil para permitir al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales; para lograr transformar el actual proceso presupuestario de un procedimiento o trámite, a un instrumento y herramienta de trabajo.

Para entonces, la estructura programática es planteada como la clasificación que agrupa de manera ordenada el universo de la acción gubernamental y tiene como propósito primordial identificar lo que se va a hacer con los recursos públicos. De un mayor a un menor nivel de agregación, a las categorías programáticas que conforman la NEP se asocian recursos presupuestarios, ya que todas son cuantificables en términos monetarios. Pero como ya se ha señalado estas categorías se fueron modificando anualmente.

Por su parte, los elementos programáticos, se plantearon para establecer las características y atributos del destino del gasto y puedan constituirse en herramientas útiles para la planeación, la programación y la integración del presupuesto. Los elementos programáticos que se contemplaron en la NEP eran: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y metas. En otros términos, con los elementos programáticos se planteo obtener, en primera instancia, la información cualitativa o física de lo que se pretende con los recursos públicos. En una segunda etapa, la información que proporcionarían dichos elementos programáticos serviría para evaluar los logros alcanzados con los recursos públicos (SHCP, 1999).

Entre las categorías programáticas existen prioridades, que sirven para identificar, por un lado, el nivel de agregación de las categorías programáticas y, por el otro, el orden jerárquico del quehacer gubernamental. Las relaciones entre las categorías y los elementos programáticos vinculan los recursos públicos con la justificación de su asignación a fin de aproximar un rendimiento medido por indicadores.

El desarrollo de nuevas definiciones para las categorías y elementos permitirá, por un lado, simplificar el proceso de concertación, costos y negociación del presupuesto y, a la vez, crear un nuevo entorno para motivar a los ejecutores a concentrarse en la generación de productos y en la prestación de servicios orientados a la consecución de los resultados propuestos por las políticas públicas.

A continuación se presenta la evolución de la estructura programática:

Hasta antes de la Reforma al Sistema Presupuestario se tenía la siguiente estructura.

Tabla 3. Estructura Programática hasta 1997

Concepto	Función	Subfunción	Programa	Subprogramas	Proyectos
Opciones en catálogo	6	35	173	709	-

Posteriormente, no cambio para presentarse en 2000 como sigue:

Tabla 4. Clave Presupuestal 2000
(14 componentes - 35 dígitos)

Perspectiva	Administrativa				Funcional						Económica			
Concepto	Ciclo	Ramo	Unidad Responsable	Unidad Ejecutora	Función	Subfunción	Programa Sectorial	Programa Especial	Actividad Institucional	Proyecto	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto Especifico	Fuente de Financiamiento
Abreviatura	Año	Ra	UR	UE	Fn	Sf	PS	PE	AI	Py	OG	TG	GE	FF
Dígitos en la clave	4	2	3	2	2	2	2	3	3	4	4	1	2	1
Opciones en catálogo					21	55	36	30	9		9			

Estructuras Programáticas para 2001

Tabla 5. Clave Presupuestal 2001
(14 componentes - 34 dígitos)

Perspectiva	Administrativa				Funcional						Económica			
Concepto	Ciclo	Ramo	Unidad Responsable	Unidad Ejecutora	Función	Subfunción	Programa Sectorial	Programa Especial	Actividad Institucional	Proyecto	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto Especifico	Fuente de Financiamiento
Abreviatura	A	Ra	UR	UE	Fn	Sf	PS	PE	AI	Py	OG	TG	GE	FF
Dígitos en la clave	4	2	3	2	2	2	2	3	3	4	4	1	1	1
Opciones en catálogo					22	64		50	148					

FUENTE: SHCP,

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf, consulta de septiembre 2010.

Novedades:

La Clave Presupuestaria pasa de 35 a 34 dígitos. Sin mayores cambios conceptuales, se mantienen los componentes de la clave, pero es notable el incremento de las opciones que se pueden elegir en los catálogos del componente funcional.

Estructuras Programáticas para 2002

Tabla 6. Clave Presupuestal 2002
(15 componentes - 38 dígitos)

Perspectiva	Administrativa				Funcional								Económica			
Concepto	Ciclo	Ramo	Unidad Responsable		Plan Nal. de Desarrollo	Función	Subfunción	Programa Sectorial	Programa Regional	Programa Especial	Actividad Institucional	Proyecto	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Gasto Especifico	Fuente de Financiamiento
Abreviatura	A	Ra	UR		PND	Fn	Sf	PS	PR	PE	AI	Py	OG	TG	GE	FF
Dígitos en la clave	4	2	3		3	2	2	4	2	2	3	4	4	1	1	1

FUENTE: SHCP, consulta de septiembre 2010.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf.

Novedades:

La Clave Presupuestaria pasa de 34 a 38 dígitos (se agrega 7 y se eliminan 3). Se incorpora la información de la etapa de planeación.

1. Se elimina el campo de Unidad Ejecutora (-2).
2. Se incorpora un campo que identifica los Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (+3).
3. El campo del Programa Sectorial cambia conceptualmente para identificar Programas Sectoriales y Subsectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (+2).
4. Se incorpora un campo para identificar los Programas Regionales (+2).
5. El campo de Programa Especial permanece, sin embargo modifica su conceptualización (-1).
6. El campo de Proyectos, cambia para contener dos tipos de proyectos: Proyectos de Inversión y Proyectos de Innovación.

Estructuras Programáticas para 2003

Tabla 7. Clave Presupuestal 2003
(9 componentes - 24 dígitos)

Concepto	Administrativa			Funcional							Económica			
	Ramo	Unidad Responsable		Función	Sub función (Sf agrupada / específica)	Programa				Procesos / Proyecto	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto		Fuente de Financiamiento
Abreviatura	Ra	UR		Fn	SFA/SFE	PG				PP	OG	TG		FF
Dígitos en la clave	2	3		2	2	4				5	4	1		1
Opciones en catálogo	38			10	41/62	71				9		4		3

FUENTE: SHCP, lineamiento para la concertación de estructuras programáticas (CEP) 2003, Proceso de programación y presupuestación 2003. Consulta de agosto 2010.
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizaciones/documentos/actualizacion_catalogos/2003/catalogos/lineamientos.pdf.

Novedades:

La composición de la clave se reduce para 2003 con respecto a la clave utilizada en 2002, al pasar de 15 componentes y 38 dígitos a 9 componentes y 24 dígitos.

Con esta nueva clave se espera facilitar el manejo de la información presupuestaria por parte de las dependencias y entidades, y disminuir sensiblemente el volumen de operaciones que se generan en el Sistema Integral de Control Presupuestario (SICP).

Se actualiza la clave funcional-programática para acercarla a los estándares internacionales, con el propósito de reflejar con mayor claridad el uso de los recursos públicos bajo un enfoque que permita la comparación de resultados con el resto del mundo, y que facilite la integración de cifras presupuestarias dentro de las cuentas nacionales.

- Para estos fines, la clasificación Función se abre en tres niveles: Funciones, Subfunciones Agrupadas y Subfunciones Específicas;
- Se define un campo para la identificación de los distintos tipos de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; en sustitución de los tres campos utilizados en 2002;
- Se elimina la categoría de Actividad Institucional y solo permanece el primer dígito que identifica el grupo institucional correspondiente. Este dígito se agrega a la clave de Procesos y Proyectos para la agrupación de los mismos;
- Se incorpora la modalidad de Programas de Impacto Social en la categoría de Procesos y Proyectos, con el fin de identificar las acciones que desarrollarán las dependencias y entidades.
- Se elimina el campo de tres dígitos que identifica las prioridades, objetivos y estrategias del PND, el cual fue utilizado en la clave para la formulación del presupuesto 2002.
- Se incluyen en un sólo campo cinco modalidades de Programas. Las asignaciones que se propongan para un determinado programa serán excluyentes con respecto a las que correspondan a los otros programas en los que participe la dependencia o entidad de que se trate. El catálogo está conformado por cinco modalidades de Programas, de acuerdo con las directrices contenidas en el PND: Sectoriales, Subsectoriales, Regionales, Especiales y Temáticos

Con estas modificaciones se pretende que los ejecutores del gasto cuenten con una clave presupuestaria más estable durante el período 2003-2006, evitando la recurrencia a constantes adecuaciones presupuestarias para ejercer apropiadamente los recursos.

El proceso de formulación e integración del PPEF se basa en el Sistema para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPPEF), V3.0. Este sistema tiene como objetivo facilitar y simplificar la captura e integración de la información programática y presupuestaria del PPEF a las dependencias y entidades, así como a la Subsecretaría de Egresos

facilitarle la integración, por lo que para el año 2003 se espera un proceso de presupuestación más dinámico que el del año 2002.

La Subsecretaría de Egresos a fin de transparentar las asignaciones ha rediseñado técnicamente el sistema con el objeto de incorporar las propuestas de las dependencias y entidades, disminuir aun más los tiempos del proceso y mantener la presentación de los formatos del SIPPEF 2002.

Estructuras Programáticas para 2004

Tabla 8. Clave Presupuestal 2004
(8 componentes - 18 dígitos)

Perspectiva	Administrativa			Funcional							
	Ramo	Unidad Responsable		Grupo Funcional	Función	Subfunción	Programa			Actividad Institucional	Actividad Prioritaria
Abreviatura	Ra	UR		GF	Fn	Sf	PG			AI	AP
Dígitos en la clave	2	3		1	1	2	2			3	4
Opciones en catalogo	38			4	27	103	73				

FUENTE: SHCP, Lineamientos CEP 2004, consulta de agosto 2010,
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizacion/es/documentos/actualizacion_catalogos/2004/documentos/lineamientos_cep2004_julio4.pdf

Novedades:

Para 2004, es interesante resaltar que el enfoque del proceso se ha centrado en arribar a un presupuesto por resultados, cuyo eje serán las metas presupuestarias. En el enfoque por resultados, se considera vincular la asignación de recursos con los resultados y hacer posible la medición del desempeño del sector público, a través de indicadores de eficacia y eficiencia de dichos resultados.

Para PPEF 2004, se mantiene la longitud de la clave programática aplicada en el ejercicio 2003 (18 dígitos). Se mantienen estables las dimensiones administrativa (5 dígitos) y funcional-programática (13 dígitos).

Se modifica el número de dígitos del campo de Programas (PG) para identificar en la clave programática de 2004 los programas a través de dos posiciones en lugar de las cuatro, utilizado en 2003.

Esta cadena de categorías, vinculadas jerárquicamente entre sí, deberá permitir disponer de un nivel de desagregación suficiente para que el esquema programático refleje con transparencia y eficacia la asignación y aplicación de los recursos públicos.

Con base en las reglas y criterios, las dependencias y entidades formularán sus propuestas de estructuras programáticas y las presentarán a través del Módulo de Estructuras Programáticas el cual forma parte del sistema automatizado del proceso presupuestario 2004, administrado por la Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Subsecretaría de Egresos.

Para la formulación y presentación de las propuestas, las dependencias y entidades accederán al sistema vía Internet. Con este mecanismo, se elimina el llenado de formatos, toda vez que el esquema está diseñado para que los distintos usuarios que intervienen en el proceso presupuestario participen directamente y en forma interactiva, capturando, validando o aprobando la información presupuestaria totalmente en línea.

Estructuras Programáticas para 2005

Tabla 9. Clave Presupuestal 2005
(8 componentes - 18 dígitos)

Perspectiva	Administrativa			Funcional							
Concepto	Ramo	Unidad Responsable		Grupo Funcional	Función	Subfunción	Programa			Actividad Institucional	Actividad Prioritaria
Abreviatura	Ra	UR		GF	Fn	Sf	PG			AI	AP
Dígitos en la clave	2	3		1	1	2	2			3	4
Opciones en catalogo	38	1314		4	29	101	73			569	1084

FUENTE: SHCP, CEP 2005, consulta de agosto 2010 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2004/ofic_cep_omi.pdf.

Novedades:

La mejora continua de las estructuras programáticas para el ciclo 2005 consiste en tres vertientes principales: *i)* una reorientación funcional para fortalecer las funciones de desarrollo social y económico, *ii)* una profundización de la cobertura y contenido de las actividades institucionales, y *iii)* simplificación de la programación de los programas y proyectos de inversión.

Considerando que la actividad institucional da la dirección y sustento a la estructura funcional programática y articula los objetivos y metas, se requiere que las dependencias y entidades continúen mejorando su cobertura y contenido. Deben revisar, desde la formulación, el alcance de sus acciones, considerando su vinculación con las actividades institucionales establecidas.

En esta perspectiva, poder vincular la asignación de recursos con los resultados esperados y hacer posible la medición del desempeño del sector público, mediante indicadores que evalúen el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Los indicadores que se construyan deberán hacer factible la medición del avance con la de generar la información requerida para la calendarización, seguimiento y evaluación de los indicadores, la meta específica de los mismos deberá expresarse tanto en términos absolutos como en términos porcentuales. Para el caso de los objetivos y metas que no sea factible la medición del avance en términos cuantitativos, las dependencias y entidades podrán proponer indicadores cualitativos.

El enfoque de presupuesto por resultados dirige su atención a los elementos programáticos, es decir, a la selección, definición y construcción de la cadena de objetivos, metas e indicadores (OMI), en tanto que éstos proporcionan el valor estratégico para la formulación de los programas institucionales. Por tanto, se requiere que las dependencias y entidades continúen mejorando y fortaleciendo el presupuesto por resultados que se ha venido impulsando con mayor intensidad a partir del proceso presupuestario 2003, bajo los criterios básicos siguientes:

- Definir, con especial atención, la cantidad y contenido de las Actividades Institucionales (AI); toda vez que las AI se deberán constituir en el eje en torno al cual se vinculan las estructuras y los elementos programáticos.
- Establecer los OMI para medir y evaluar resultados de impacto a la población, que permitan reflejar el destino del gasto público.
- Construir y definir la cadena de objetivos, metas e indicadores con congruencia y bajo ese orden de prioridad.
- Integrar un número de estructuras y elementos programáticos balanceado, suficientemente representativo del programa institucional, cuidando al mismo tiempo una cantidad mínima de claves programáticas, en beneficio posterior de la eficiencia, administración y operación del ejercicio presupuestario.

Para esos efectos, es recomendable identificar con precisión: los insumos a utilizar; los procesos por generar y los productos; estos últimos que habrán de reflejarse en bienes y servicios públicos, orientados a la atención de las demandas de la sociedad y hacer transparente a los ciudadanos el destino al que se dirige el presupuesto, reflejando en aspectos concretos y medibles, la forma en que sus contribuciones le son devueltas en bienes y servicios públicos.

El conjunto de las diversas actividades requeridas que culminan con la integración del PPEF 2005 se realizarán en línea a través del Sistema para el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) el cual fue concebido y cuenta con los medios de identificación electrónica, así como con los flujos de trabajo y funcionalidades en línea entre las diversas

unidades administrativas de la Subsecretaría de Egresos y las dependencias y entidades de la APF y con ello se garantiza la eficiencia, eficacia y transparencia de estos procesos.

Estructuras Programáticas para 2006

Tabla 10. Clave Presupuestal 2006
(8 componentes - 18 dígitos)

Perspectiva	Administrativa			Funcional							
	Ramo	Unidad Responsable		Grupo Funcional	Función	Subfunción	Programa			Actividad Institucional	Actividad Prioritaria
Abreviatura	Ra	UR		GF	Fn	Sf	PG			AI	AP
Dígitos en la clave	2	3		1	1	2	2			3	4
Opciones en catalogo	38	1334		4	29	102	74			433	2079

FUENTE: SHCP, consulta de agosto 2010 en:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2006/documentos/definitivos_oficio_lineamientos_eps_2006.pdf

Novedades:

Relativo a las “Disposiciones generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2006”, se presenta una acción de mejora a fin de que las dependencias y entidades puedan llevar a cabo en forma independiente la construcción de relaciones que conforman las dimensiones funcional-programática y administrativa del gasto público federal y de objetivos, metas e indicadores. Para estos fines y en correspondencia con la conformación de los programas institucionales, la etapa de formulación de estructuras programáticas 2006 contará con las dos vertientes siguientes:

- a) Vertiente relativa a las categorías programáticas. Esta vertiente se refiere a la construcción de las relaciones que conforman las dimensiones funcional-programática y administrativa, tomadas de los catálogos de categorías programáticas autorizados, que serán utilizadas en los programas institucionales de las dependencias y entidades, así como en las claves presupuestarias.
- b) Vertiente relativa a los elementos programáticos. Esta vertiente se refiere a la construcción de los árboles de objetivos, metas e indicadores, los cuales permiten

evaluar el cumplimiento de los programas institucionales y se vinculan a las categorías programáticas a través de la actividad institucional.

Enfoque del Presupuesto de Resultados en México 2003-2006.

Como todo proceso de gran magnitud en el que intervienen diversos actores, el proceso presupuestario se caracteriza por un entorno en el que la información disponible y la capacidad de su procesamiento son recursos limitados, y en el que se requiere exista una alineación entre los objetivos que persiguen los distintos actores involucrados.

El presupuesto por resultados, que se erige como una herramienta fundamental en el contexto democrático y altamente participativo hacia el que evolucionan todas las sociedades modernas, genera los siguientes beneficios:

- Posibilita una reorientación del presupuesto federal que permita que los recursos fluyan de los programas con menor rentabilidad social a aquéllos que presentan un mayor impacto benéfico en la sociedad.
- Compromete un mejor desempeño de las unidades responsables encargadas de la ejecución de los programas, ya que estas unidades responsables deben rendir cuentas ante la sociedad a partir de los resultados obtenidos.

Las conocidas funciones y subfunciones son agregaciones útiles para fines de concentración pero cobran una expresión operativa concreta, para las dependencias y entidades, en las actividades institucionales. En las actividades institucionales es también en donde el contribuyente encuentra la vinculación más directa y útil, entre una asignación presupuestaria y un efecto esperado en la satisfacción de las necesidades de la población.

El enfoque de presupuesto por resultados cuenta como eje fundamental a la categoría programática actividad institucional, la cual consiste en expresiones que son lo suficientemente concretas como para permitir conocer con cierta especificidad el quehacer de los ejecutores de gasto.

Dado que el quehacer fundamental de las dependencias y entidades no cambia año con año, no tienen sentido el que se realicen cambios radicales a las actividades institucionales. Para promover un catálogo más estable en el tiempo y más homogéneo se requiere la calidad y estandarización en su construcción.

Por lo que respecta a los indicadores que se vinculan directamente con las actividades institucionales, el análisis de la información reveló que existía un número muy elevado, de los cuales, revelaron describir cuestiones más útiles a las dependencias para el control de su operación que para el fin de saber que el gasto público estuviera siendo ejercido con efectos concretos así como con calidad y eficiencia; irrelevantes para la transparencia y la rendición de cuentas.

El proceso de programación y presupuestación 2006 tiene como uno de sus objetivos centrales el consolidar el enfoque de presupuesto por resultados que se ha venido implementando. La formulación de estructuras programáticas adquiere una enorme relevancia, ya que en esta etapa

se espera capitalizar la experiencia desarrollada en los ejercicios anteriores, así como los esfuerzos realizados durante la etapa preparatoria.

De manera específica, las acciones a desarrollar durante la etapa de formulación de estructuras programáticas, se orientarán de manera principal a los aspectos siguientes: i) depurar las actividades institucionales de las distintas dependencias y entidades para hacerlas claras, directas y propicias para la construcción de indicadores útiles a la rendición de cuentas, y ii) buscar que la claridad conceptual y semántica de las propias actividades institucionales sea la misma para todas las dependencias y entidades para ir resolviendo la heterogeneidad así como los diversos problemas de calidad presentes.

La mayor parte de las actividades correspondientes a la etapa de formulación de estructuras programáticas, así como a las etapas posteriores que culminan con la integración del PPEF 2006 se realizarán en línea a través del Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP).

Estructuras Programáticas para 2007

Tabla 11. Clave Presupuestal 2007
(8 componentes - 18 dígitos)

Concepto	Administrativa			Funcional								
	Ramo	Unidad Responsable		Grupo Funcional	Función	Subfunción	Programa				Actividad Institucional	Actividad Prioritaria
Abreviatura	Ra	UR		GF	Fn	Sf	PG				AI	AP
Dígitos en la clave	2	3		1	1	2	2				3	4
Opciones en catalogo				4	29	101						

FUENTE: SHCP Consulta de agosto 2010.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2007/manual_programacion_presupuesto_201107.pdf

Novedades:

La programación y presupuestación del gasto público federal se realizará por las dependencias y entidades mediante la formulación de programas presupuestarios, los cuales se integran por las estructuras programáticas y los objetivos, metas e indicadores.

Al igual que en 2004 - 2006, el esquema para 2007 está diseñado para que las dependencias y entidades incorporen a través del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) los

insumos fundamentales para el proceso presupuestario; es decir, las asignaciones de recursos propuestas para 2007 que se reflejen en claves presupuestarias.

El PIPP, es un sistema para procesar información presupuestaria vinculada al presupuesto de egresos, se encuentra totalmente en línea con los ejecutores de gasto público, reflejando en tiempo real las transacciones.

En la determinación de los componentes de la clave presupuestaria para la formulación del proyecto de presupuesto, se otorga un papel central a la actividad institucional. A partir de esta categoría se precisa y fortalece el campo de acción de las unidades responsables que se encargan de la operación cotidiana. En el esquema previsto para el proceso presupuestario 2007, también se incorpora la captura de misión, objetivos, metas e indicadores.

Con el propósito de mantener estable la composición de la clave presupuestaria, la estructura programática aplicable para 2007 continuará reflejándose a través de un arreglo que contiene las categorías: funciones, subfunciones, programas y subprogramas y la inclusión de categorías con un mayor nivel de detalle como son las actividades institucionales y las actividades prioritarias.

Una adecuada construcción de metas presupuestarias, es requisito para lograr eficiencia en la asignación de los recursos. Para estos efectos, se impulsó una mejor definición de los objetivos metas e indicadores que servirán para evaluar la ejecución del gasto público. Esta tarea requiere efectuar una revisión al contenido de los elementos programáticos, con el fin de verificar que estos sean los adecuados para llevar a cabo la evaluación del desempeño en las dependencias y entidades.

Las dependencias y entidades deberán construir árboles completos de objetivos, metas e indicadores (OMI) para todas las actividades institucionales autorizadas distintas de las actividades institucionales de catálogo. Deberán verificar que al llevar a cabo la construcción de cada uno de los componentes, se reúnan las características que reflejen la vinculación que debe existir entre los indicadores y las metas presupuestarias y entre estas últimas y los objetivos de la institución. No procederá la formulación de objetivos sin metas, ni sin indicadores. Para lo anterior, se deberán considerar los siguientes aspectos:

- a) Deberán tomar en cuenta su correspondencia directa con la formulación de las actividades institucionales.
- b) Deberá utilizarse una redacción breve, clara y concisa que facilite su comprensión.
- c) Los objetivos deberán expresar la visión más agregada del concepto a que espera llegar, mientras que las metas se deberán formular expresando de manera más específica el objetivo a cumplir, únicamente se podrá definir un objetivo por actividad institucional. Es importante vigilar que las metas reflejen con mayor especificidad el contenido de los objetivos; adicionalmente verificar que las metas no se expresen en términos semejantes a los objetivos.

- d) El universo de indicadores que se incluyan deberá ser realmente relevante y representativo para la dependencia o entidad, y conformado exclusivamente por indicadores que permitan medir el impacto de los recursos públicos en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Los indicadores estratégicos buscan medir el cumplimiento los resultados de la actividad gubernamental, los de gestión permiten evaluar la eficiencia de la actividad gubernamental, y los de servicios miden la calidad de los bienes y servicios públicos.

La asignación eficiente de los recursos debe entenderse como un ejercicio en el cual al interior de cada dependencia y entidad deben valorarse adecuadamente los beneficios de cada una de las acciones; es decir, en un escenario de recursos limitados, el otorgar mayores recursos a un programa X, necesariamente implica que se reducen de otro programa Y.

El resultado de la competencia por los recursos, toma en cuenta fundamentalmente el mayor beneficio que se espera dar a la sociedad al canalizar las asignaciones a uno u otro programa.

Estructuras Programáticas para 2008

Tabla 12. Clave Presupuestal 2008
(10 componentes - 22 dígitos)

Perspectiva	Administrativa			Funcional							Económica			
	concepto	Ramo	Unidad Responsable	Grupo Funcional	Función	Subfunción				Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto de Gasto	Tipo de Gasto	Fuente de Financiamiento
Abreviatura	Ra	UR		GF	Fn	Sf				AI	PP	OG	TG	FF
Dígitos en la clave	2	3		1	1	2				3	4	4	1	1
Opciones en catalogo													6	4

FUENTE: SHCP Manual de Programación y Presupuesto, ejercicio fiscal 2008. Consulta de agosto 2010
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/manua_pyp_2008_diciembre.pdf

Novedades:

La integración del PPEF 2008 se realizará en el marco del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En la integración del Proyecto de PEF 2008 se establecerán las directrices generales que permitirán lograr la implantación del SED y avanzar hacia el PbR.

El PbR consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en las distintas etapas del proceso presupuestario incorporen, de manera sistemática, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos. Por su parte el SED, que se constituye como una herramienta primordial para avanzar hacia el PbR, se define como el conjunto de elementos metodológicos que permitirán realizar una valoración del desempeño de los programas, bajo verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Con base en la estructura programática actual, las dependencias y entidades deberán efectuar mejoras cualitativas a su estructura programática derivadas de la nueva orientación al PbR.

El pleno funcionamiento del PbR requiere una nueva clasificación de grupos y modalidades de los programas presupuestarios suficientemente representativa, a efecto de identificar las asignaciones y destino final del gasto público federal. Para ello, la categoría de “Programa Presupuestario” sustituye a la denominación anterior “Actividad Prioritaria” que se componía de cuatro modalidades genéricas. Las dependencias y entidades deberán clasificar el programa presupuestario que corresponda conforme a los grupos, subgrupos y modalidades establecidas.

La clasificación económica, que agrupa las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, incluye los componentes siguientes:

- a) Objeto del gasto: Identifica los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por Objeto del Gasto, de conformidad con los niveles de desagregación que se determinen con base en la Ley y su reglamento.
- b) Tipo de gasto: Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en erogaciones corrientes o de capital, conforme al siguiente catálogo:

Clave	Denominación
1	Gasto corriente
2	Gasto de capital diferente de obra pública
3	Gasto de obra pública
4	Participaciones
5	Gasto corriente por concepto de subsidios a través de fideicomisos privados o estatales.
6	Gasto de inversión por concepto de subsidios a través de fideicomisos privados o estatales

- c) Fuente de financiamiento: Identifica las asignaciones conforme al origen de su financiamiento, conforme al siguiente catálogo:

Clave	Denominación
1	Recursos fiscales
2	Gasto financiado con recursos del BID-BIRF, así como otros financiamientos externos
3	Contraparte nacional
4	Ingresos Propios (para entidades)

En resumen, la formulación del presupuesto tiene un alto nivel de centralización por parte de la SHCP, derivado, como se expuso, de las modificaciones y mejoras que anualmente se realizan principalmente a la programación presupuestal. Por otro lado, cada secretaría, sin tener en cuenta sus características de organización, cuenta con su área administrativa para realizar las funciones de presupuestación, planeación, gasto, control financiero y contabilidad.

Con la reforma al sistema presupuestario, la Nueva Estructura Programática funcionaría como una herramienta que enlace todas las fases del proceso de Programación y Presupuesto (siendo factor común de todas ellas), permitiendo orientar el gasto público hacia el cumplimiento puntual y estableciendo las bases para el control y la evaluación del quehacer gubernamental (mediante el diseño y desarrollo de los elementos programáticos, en particular de los indicadores de desempeño), induciendo a mejores resultados en la gestión pública.

Actualmente el seguimiento en la aplicación de los recursos públicos se dificulta debido a la falta de continuidad en la estructura programática, mediante la cual se proyecta y registra la distribución del gasto. La estructura programática, cuya finalidad comprendía, coadyuvar a la estructuración de un presupuesto congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de calidad, así como útil a sus usuarios no lo ha logrado. Debido en parte a que anualmente cambia su definición, su clave numérica y los programas que éstas contienen, es decir, el concepto de la función gobierno no significa lo mismo año con año.

El desarrollo de las nuevas definiciones para las categorías y elementos debía permitir, por un lado, simplificar el proceso de concertación, costos y negociación del presupuesto y, a la vez, motivar a los ejecutores a concentrarse en la generación de productos y en la prestación de servicios orientados a resultados.

Sin embargo predominan los cambios conceptuales, las desapariciones o modificaciones para contener dos tipos de la subcategorías, que resultan en la variación de la composición de la clave. Se han aplicado todo tipo de adecuaciones para facilitar el manejo de la información presupuestaria y disminuir el volumen de operaciones, para poder evitar la recurrencia a constantes adecuaciones pero quedan lejos de contar con una clave presupuestaria más estable.

Al implementar el acceso al sistema vía Internet se elimina el llenado de formatos, para que los usuarios participen directamente y en forma interactiva, capturando, validando o aprobando la información totalmente en línea, pero ha significando una adecuación más a la que tienen que enfrentarse los usuarios, el sistema computarizado.

No obstante, la mayor complicación de las adecuaciones al proceso presupuestal no termina con la aplicación de las adecuaciones del año en curso, sino que después de ejecutarlas se tienen que consolidar para dar paso a la etapa siguiente que nuevamente contiene adecuaciones o mejoras, convirtiéndose en un sumario de ajustes que no concluyen.

De este modo, se puede deducir que el modo de registrar las operaciones no corregirá, por sí misma, los problemas de control o de administración gubernamental, tan solo se convierten en herramientas para dar seguimiento.

Otro aspecto a destacar es que, el presupuesto no se elabora partiendo de cero cada año, sino que se utiliza el presupuesto aprobado inmediato anterior como punto de partida. Lo que origina que las asignaciones sean inerciales en cada periodo, reduciendo la posibilidad de un nuevo presupuesto. Aun así, año con año existe incremento entre el presupuesto aprobado y el ejercido, lo que indica que durante la ejecución el Ejecutivo retoma el control del gasto (Sour, 2007).

Debe aceptarse el hecho de que el presupuesto de un país refleja los cambios económicos, sociales y político institucionales que suceden, no siendo posible esperar que la estructura programática permanezca inmutable; aunque debería ser igualmente importante conservar algún grado de homogeneidad que permita dar seguimiento y hacer evaluación de la aplicación de los recursos públicos. También habrá que tener en cuenta que simplificar, dar claridad y homogeneizar al instrumental programático-presupuestario, principalmente, es para hacerlo de un manejo habitual entre los ejecutores de gasto.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año 2006 estableció la normativa que debería contribuir para conservar, la consistencia y la permanencia de la estructura programática, al estipular en el último párrafo del artículo 27 de ella que “*la estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables*”, (LFPRH, 2008). Sin embargo, la estructura programática continuaría sufriendo adecuaciones y modificaciones (CEFP, 2010).

Por tal motivo, la SHCP reconoce que, como todo proceso de gran magnitud en el que intervienen diversos actores, el proceso presupuestario se caracteriza por un entorno en el que la información disponible y la capacidad de su procesamiento son recursos limitados, y en el que se requiere exista una alineación entre los objetivos que persiguen los distintos actores involucrados.

Reveladas las características adversas, se puede hacer un análisis de las deficiencias presentes en el proceso presupuestal y sus participantes. Recordando que, aunque la economía competitiva sea eficiente, la distribución de la renta que genera puede considerarse no deseable y una de las principales consecuencias y de los principales objetivos de la intervención del Estado es alterar la distribución del ingreso. Sin embargo, al llevarse a cabo esta función se gastan recursos; este gasto inherente a la acción conduce a la disyuntiva entre eficiencia y equidad con que se tiene que intervenir para equilibrar la distribución del ingreso.

Independientemente de los efectos que genere una distribución del ingreso de mayor importancia es que tan eficiente es esta función distributiva, frente a la constante escasez de recursos.

Proponer equidad en lugar de eficiencia o viceversa, significa mayor pérdida del factor al que se esté renunciando, de manera que si existe una mala aplicación de la distribución del ingreso, significa que al individuo a quien se le sustrae ingreso, tiende a volverse ineficiente porque su esfuerzo no se ve completamente reflejado y al individuo que se le transfiere ingreso, de igual forma será ineficiente porque de esforzarse ya no recibirá transferencia distributiva.

Del ejemplo clásico de dos individuos en una economía doméstica, supongamos que, si la dotación del bien existente es de 20 puntos con la posibilidad de incrementarla a 23 puntos siendo eficiente en la producción, y con una distribución concentrada de 15 puntos en el individuo A y 5 puntos para el individuo B. La distribución se puede notar injusta, tratar de mejorarla implica:

1. Ser más eficiente para incrementar los puntos y obtener una nueva distribución obteniendo A con 17 y B con 6 puntos.
2. Optar por la equidad, distribuyendo solo la dotación transfiriendo 4 puntos de A a B, pero con una pérdida de 2 puntos por esta acción distributiva, se obtiene a A con 11 y B con 7 puntos. La pérdida no es definitiva para la economía pero sí para la función distributiva. De modo que la pérdida acumula 5 puntos y no 2, es decir, 3 puntos por ineficiencia en producción y 2 puntos por acción distributiva.
3. Optar por equidad donde la pérdida de dotación a distribuir por la realización de distribución es mayor que la cantidad que se distribuye, significa la peor opción porque no se estaría cumpliendo el propósito, el costo es mayor que el beneficio. Aunque hay que tomar en cuenta que en cuestión de equidad aun no existe una base científica para medirla y de este modo no puede saberse cuanta equidad logra la distribución.

La cuestión de que tan eficiente es la distribución del ingreso vía presupuesto, es discutible porque para algunas empresas multinacionales el presupuesto es una herramienta con más desventajas que ventajas, ya sea por una mala aplicación o porque ha dejado de ser una herramienta adecuada para las organizaciones actuales.

Para muchas empresas el ciclo presupuestal es un proceso tortuoso ya que su proceso de elaboración tiene que pasar por una serie de aprobaciones, evaluaciones, análisis y re-trabajos importantes que consumen muchos recursos de la organización. Además del desgaste en el personal, por el tiempo adicional, al rutinario, que emplean para cumplir con los requerimientos del proceso presupuestal.

Las desventajas del uso del presupuesto identificables:

- Confiar en metas anuales con objetivos inexactos.
- Establecer metas por función o departamento ocasionan fricción y conflictos de interés entre los integrantes de la organización.
- Rigidez por enfocarse en metas fijas sujetas a compensación presupuestal, en contra de establecer metas dinámicas para enfrentar coyunturas.
- Sancionar el incumplimiento del presupuesto, sin analizar los factores que impidieron cumplir las metas, ocasionando que no se establezcan acciones para remediar estos obstáculos.
- Establecer metas tomando como base el desempeño pasado, mantiene el estancamiento de la organización, al no permitir visualizar nuevas oportunidades.
- Basarse en pronósticos de lo que pasará pero anclados al desempeño histórico.

Finalmente las empresas se inclinan por sustituir el presupuesto tradicional por mejores herramientas de planeación, sin embargo, es importante tener presente que no todas las organizaciones están preparadas para realizar cambios.

Tercera Parte

Análisis Neo-Institucionalista

En esta tercera parte se expone la necesidad de mejorar el análisis de la economía pública, toda vez que en la primera y segunda parte se han planteado las situaciones que influyen sobre el desempeño de la intervención pública. Para el propósito de mejorar el análisis, se hace presente la utilidad de los postulados de la nueva economía neo-institucionalista, haciendo énfasis en la organización, como una forma de desmembrar las posibilidades de alcanzar mejoras en la eficiencia del desempeño económico, sobre todo, de las instituciones públicas.

3.1 Reformas de Gobierno hacia la eficiencia

El esfuerzo de las últimas décadas por reformar la administración pública ha tenido en gran medida el propósito de volver eficiente al sector público.

Los gobiernos han sido objeto de muchas reorganizaciones y reformas; el motivo primordial de dichas reformas ha sido la búsqueda de mayor eficiencia o la falta de ella y la aparente incapacidad para manejarse a sí mismo tan bien como lo hacen otras organizaciones.

La capacidad que muestran los gobiernos para responder a las demandas del público es un valor que adquiere aún más relevancia. De ahí que buen número de las reformas hechas al gobierno, sobre todo en los regímenes democráticos, han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de sus ciudadanos y para responder mejor a ellas (Peters, 2005).

La jerarquía ha sido la primera respuesta de la mayoría de las sociedades que enfrentan la necesidad de cumplir múltiples tareas. Así se gestó el Estado Administrativo, caracterizado por sus estructuras orgánicas rígidas, centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con énfasis en la planeación y dentro de toda legalidad.

Otras modalidades más participativas de gestión, se presentan tanto o más efectivas que las de estructura jerárquica; aunque las virtudes de la participación quizá sean mayores aplicadas a una fuerza laboral educada y profesional, así esta participación de los empleados de todos los niveles en las tareas más rutinarias, puede incrementar su compromiso de alcanzar los objetivos de la organización y, en consecuencia, también su eficacia.

El llamado paradigma burocrático o administrativo parece estar sustancialmente desgastado, y en muchos países ha sido cuestionado por el paradigma gerencial o empresarial. Estas reformas, a menudo descritas bajo el rubro de la Nueva Gestión Pública (NGP), han institucionalizado técnicas de gestión que hacen que el sector público funcione de manera más semejante al sector privado, y han destacado el papel que tiene el gobierno como proveedor de servicios a sus clientes.

La NGP defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos, mediante la competencia, son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros.

La NGP es la parte administrativa de una posición conservadora en política, y neoliberal en la economía, con esto se incorporan elementos de economía y política al análisis que ya no es sólo administrativo.

En términos organizacionales, la NGP defiende que las organizaciones públicas tienen que ser controladas. No corresponde a los burócratas (o gerentes públicos como le gusta llamarlos a la NGP) definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los individuos (como ciudadanos o, mejor aún, clientes) quienes mejor conocen lo que quieren (Arellano & Cabrero, 2005).

Pero es claro que los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado. En otras palabras, los gerentes públicos primero diseñan el programa sujetos a una medición de resultados y, posteriormente, sólo posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que les conviene más y participar en la evolución del programa público.

Una de las principales propuestas de esta filosofía de la administración, se sustenta en la creencia de que la administración es única y que sólo se diferencian sus ámbitos de aplicación, ya sea en el Estado o en el sector privado. Así, la eficiencia, el costo-beneficio, la ganancia como premisa, la competencia al estilo del mercado, el no subsidio, la no protección a ultranza son valores a guardar celosamente.

Los defensores ortodoxos del NGP señalan la unidad de la administración y la mayor eficiencia de la administración empresarial frente a la del gobierno. De ahí, la necesidad de desregular como uno de los argumentos más importantes en la práctica de la NGP, dado que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia.

La consigna de “dejar que los administradores administren” y que quiere decir que los administradores gocen de discrecionalidad y que no haya demasiada interferencia cotidiana de los líderes políticos. Lo que puede significar que, a través de esta división los principales ejecutivos son mejores para administrar y, por lo tanto, debe dárseles discrecionalidad y la oportunidad para hacerlo, reduciendo de ese modo la carga sobre el liderazgo.

Las reformas de la NGP han puesto énfasis en el papel del gerente público en la tarea de gobernar, con lo que se redujo la posición dominante de los políticos. Al gerente público, reclutado a menudo fuera del servicio público, se le considera capaz, no sólo de gestionar los programas públicos, sino también de ser algo así como un empresario de las políticas (Peters, 2005).

También se presentaba a la NGP como una fórmula para el beneficio colectivo; con la promesa de mejores servicios públicos y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales beneficios se obtendrían como resultado de una administración profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la NGP, como la privatización, la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos.

La metáfora primordial de la NGP era la de cambiar la forma de dirigir la organización estatal para dirigirla como una administración corporativa privada. Pero el cambio fue en el lenguaje público de los altos funcionarios, quienes dejaron de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los administradores de corporaciones privadas (Martínez, 1999).

El argumento libertario de la NGP propone que, una vez que el mercado y la meritocracia rigen todas las acciones gubernamentales, la racionalidad y la justicia aparecen por sí solas, pues será racional actuar moralmente.

En la actualidad, se afirma que la era de la NGP ha sido relativamente breve y transitoria entre la tradición burocrática de la administración pública (AP) y la tradición pluralista de la nueva gobernanza pública (gobernanza).

La lógica detrás del enfoque de gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar. Esta lógica se basa, en parte, en principios democráticos y, en parte, en nociones administrativas y de eficiencia. El principio democrático que emerge en la gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su beneficio.

Es posible deducir que en los puestos inferiores de la organización es donde existe mucha información sobre los clientes y sus necesidades reales y el aprovechamiento más ágil de esa información redundará en un mejor desempeño de la organización. Y de manera similar, los mismos clientes de los organismos públicos son depositarios de una gran cantidad de información: simple y sencillamente, acerca de lo que ellos necesitan y desean del gobierno. Así, de acuerdo con el argumento de la gobernanza, el sector público operará mejor si los clientes, y quizá el público en general, se involucran más. Uno de los problemas centrales de las organizaciones modernas es que, la información está concentrada en la parte más baja de las jerarquías, mientras que la toma de decisiones está concentrada en la cúspide.

Sin embargo, la burocracia pública debe responder a sus jefes políticos nominales; el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos es jerárquica y, en gran medida, política. Pero en el modelo de la NGP depende más del desempeño y menos de criterios políticos, lo que debilita los fundamentos políticos de la tarea de gobernar.

Por eso la gobernanza, como enfoque alternativo para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema. Lo que emerge, es cierta forma de apertura por parte del sector público hacia las influencias provenientes de la sociedad y de los niveles inferiores de la propia organización.

La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades de elección. Sin embargo, en este caso, a diferencia de la versión de gobierno de la NGP, la elección que se ejerce es colectiva y política, más que individual y económica. En cierto sentido, el ciudadano vuelve a ser de nuevo un ciudadano, más que un cliente, y se espera de él que participe activamente en los procesos políticos que habrán de definir las características de las políticas (Peters, 2005).

Dadas las consideraciones anteriores, el modelo de la gobernanza para la administración del sector público y las políticas públicas es aún más descentralizado que el de la NGP; ésta pugnaba, por la implementación descentralizada de la política, mientras que los modelos de la gobernanza proponen en cierta medida también una hechura de las políticas más descentralizada.

Desde la perspectiva de la NGP, los gobiernos obtienen su legitimidad casi por completo de los resultados que ofrecen a sus clientes. En la gobernanza, en cambio, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los partidos políticos y las legislaturas electas, sino que más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales. Esta concepción de la legitimación puede tener mucho sentido dado que la mayoría de las interacciones de ciudadanos y sector público son con la burocracia, en sus muchas y diversas formas, más que con los funcionarios electos, pero también altera los términos de la discusión sobre la legitimidad y la democracia (Peters, 2005).

En la administración pública ha prevalecido la idea de que sus acciones siempre deben ser revisadas por alguien más y que siempre debe aplicarse un juicio independiente, en el caso de las soluciones que aplica la gobernanza, los ahorros económicos pueden llegar a ser mayores, dada la tendencia a involucrar organizaciones voluntarias y sin fines de lucro, en lugar de las subcontrataciones basadas en intereses económicos que plantea la NGP.

Estos cambios nos aportaron una nueva perspectiva, pero al mismo tiempo crearon mucha confusión e impusieron nuevos problemas a los que hay que hacer frente en este terreno. En algunos casos el cambio de paradigma no resulta claro, hasta cierto punto las tres perspectivas (AP, NGP y gobernanza) coexisten (Suk, 2007).

No obstante, la realidad puede ser que el papel dominante de la AP tradicional va en descenso, que con el tiempo se va gestando escepticismo ante las ideas de la NGP, y que está en ascenso una atención más favorable hacia la gobernanza.

Lo cierto es que se han utilizado ideas importantes de la NGP como: gran uso de mecanismos de mercado (competencia abierta, contratos y manejo muy cuidadoso de los recursos), vasta administración del desempeño (medición de desempeño, monitoreo, evaluación y auditoría) y liderazgo empresarial, así como gerencial.

Se comprende el gran hincapié que han hecho a las principales características de la buena gobernanza en el sector público: participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia,

efectividad y equidad). Por lo tanto, la administración del desempeño se convirtió en el elemento nuclear de las medidas de reforma en el gobierno y en los negocios.

Pero es evidente que la capacidad pública ha disminuido o, al menos, no ha mejorado, mientras se llevaba a cabo en el gobierno gran diversidad de innovaciones desde las perspectivas de la NGP y la gobernanza (Suk, 2007). Agregando que, la autoridad y el poder del gobierno central se han reducido al fragmentarse y dispersarse hacia arriba, al nivel supranacional, hacia fuera, por la privatización y la lógica de mercado, o hacia abajo, por la creación de entidades cuasi-autónomas, agencias y la descentralización/devolución, la contractualismo y otros fenómenos dejan una la cuestión clave, en qué medida el vaciamiento gubernamental ha debilitado la capacidad del ejecutivo central para controlar el proceso político; el orden, la uniformidad y la productividad enfrentan el desafío de la complejidad, la diversidad y la imprevisibilidad.

Se han promovido mucho las reformas del sector público pero, a medida que van cambiando las formas, se podrá superar los nuevos retos. Los reformistas de las instituciones no han contemplado cómo incrementar la capacidad de poner en práctica propósitos públicos y rendición de cuentas en materia política. Por ello resultaría útil analizar la cuestión de las innovaciones y la capacidad del sector público.

Podría pensarse que la reforma es un proceso sin costos, pero la realidad es que se ha invertido un costo inmenso en ella. En ese sentido, debemos plantear aquí la cuestión de las consecuencias de tales reformas al gobierno, porque en muchos casos su costo ha sido alto. Una cantidad de funciones del sector público se recortó y se transfirió después al privado; no ha sido difícil realizar tales ideas, pero vivir con nuevas perspectivas, en ocasiones resultan nuevas complicaciones. Por eso es necesario considerar los costos de la reorganización del gobierno.

Lo mismo ocurrió con un número de funciones que se transfirió del gobierno central al local. Sin criticar la descentralización o la devolución, es necesario tomar en consideración la capacidad de manejar todas las consecuencias de tales trayectorias de reforma, por ejemplo, cuando tienen lugar la descentralización o la delegación, es necesario promover más colaboración, pero con el fin de aplicarla o practicarla resulta esencial crear la capacidad de más coordinación o integración, no de separación. En consecuencia, el gobierno central se ha adelgazado tanto en su función como en su autoridad.

Pero es clave minimizar los costos de las reformas para no entorpecer las pocas funciones y autoridades que mantiene la capacidad pública. Aunque no menos importante y necesario, es considerar la capacidad de instaurar las ideas de reforma así como los desafíos que se generen en consecuencia.

Para resolver estos desafíos, las principales características a enfrentar son: una mayor complejidad, más diversidad, más fragmentación, más interdependencia, requieren de más tiempo, contienen mayor participación, más transparencia, están más difusos, más descentralizados; a lo anterior habrá que añadirse la existencia de más *stakeholders* (son grupos o individuos interesados en la acción pública), más conflictos, más dilemas, etcétera (Suk, 2007).

En otras palabras, la voz de los ciudadanos y de la sociedad civil se vuelve provocadora y crítica; y el gobierno, por sí mismo, no puede resolver problemas tan complejos en un plazo relativamente breve, frente a la diversidad y complejidad que surge de conflictos o desacuerdos producto de un mayor acceso a la información y participación. Lo que sin duda se traducen en procesos que llevan tiempo y que no pueden resolverse en una sola acción de gobierno porque están fragmentados hasta en su responsabilidad.

Ante ello, hay que poner atención en la capacidad del gobierno y sus organismos para hacer frente a estos nuevos desafíos; dada la promoción de las reformas al sector público, se cuestiona que tan apropiadas son sus instituciones en cuanto a sistemas, reglas, estructuras, procesos, personal y recursos para hacer frente a los cambios y costos ante las reformas. Esto sin contemplar que, las expectativas de los ciudadanos han crecido de manera exponencial, creando así una sobrecarga o una profunda brecha entre las nuevas demandas de ciudadanos críticos y la capacidad pública lo que denota un déficit de capacidad. Sin embargo, los gobiernos restringen los aumentos del gasto público o se muestran renuentes a ello, así como a asumir nuevas responsabilidades.

La construcción de la capacidad se refiere a desarrollar conocimiento, aptitudes y habilidades, aptitud en términos de comportamiento o desarrollo del sistema. Es decir, cubrir la necesidad de tres objetivos interrelacionados y complementarios: 1) construcción de instituciones; 2) desarrollo de recursos humanos, y 3) adecuación tecnológica.

Pero construir capacidad no significa “rebuocratización” ni “reforzamiento de la autoridad o el poder de los empleados gubernamentales”. La expresión se refiere más bien a realizar un esfuerzo por volver al sector público, más capaz o apto para llevar a cabo de manera satisfactoria sus tareas y responsabilidades.

Básicamente se requiere mejorar la capacidad institucional (infraestructura, estructuras organizacionales, reglas, sistemas, procesos y políticas), así como la capacidad individual (conocimiento, aptitudes, habilidades y comportamiento).

3.2 Teoría Neo-institucionalista

Para el propósito de conocer las capacidades institucionales, se utiliza el enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI), que ha mostrado ventajas, al ampliar de manera más realista los supuestos simplificadores de la teoría neoclásica, aunque no por ello deja de tener limitaciones.

Poco a poco se ha ido reconociendo la existencia de problemas, a los que la economía convencional no ha podido responder satisfactoriamente, siendo el enfoque de la NEI una alternativa que, si bien no es contundente, si ha permitido un nuevo sentido a las dificultades de eficiencia.

Es posible darse cuenta que el modelo neoclásico es una poderosa herramienta para analizar la economía, pero sus supuestos son analíticamente muy restrictivos por ser excesiva la simplificación de la realidad, puesto que el intercambio depende de muchos más factores que solo los precios, volviéndose un modelo inapropiado para el análisis de la economía real, de forma que, “*si una gran complejidad es inherente a la naturaleza de las cosas económicas, esto debiera reconocerse en lugar de suprimirse (Hayek, 1967, cap. II)*” (Williamson, 1993, p. 19).

La NEI consiente de esta simplificación, relaja los supuestos convencionales de la economía neoclásica para volver más complejo el análisis e imprimirle mayor realismo al proceso de intercambio, entendiendo el intercambio como el proceso de interacción entre individuos o grupos con el interés de aumentar su bienestar.

Existen, entonces, ciertas restricciones para que el mercado funcione en la lógica de las elecciones racionales maximizadoras, impulsadas por el egoísmo de los individuos. El mercado no opera por la simple necesidad del intercambio sino que análogamente existen requisitos que deben cumplirse para que finalmente el intercambio se cumpla, es decir, que se establezca un claro entendimiento que logre el orden de como concretar transacciones.

Los requisitos se pueden entender como lo que hay detrás del entendimiento necesario para lograr transacciones, lo que le conduce, no solo a tomar decisiones sino a cómo definir elecciones y finalmente a resolver las restricciones que se le presentan antes de fijar los intereses que le signifiquen ganancia.

De esta manera se presenta la cooperación como una ventaja a la creación de la sociedad, de la cual se esperan mejores resultados que los posibles en lo individual, que en muchos casos no surge por la simple necesidad del intercambio sino por la sobrevivencia de un grupo de individuos, algo que sin duda, muestra que existen lineamientos que no son un producto de las transacciones pero que tuvieron que irse estableciendo hasta convertirse en patrones de conducta, que significan transmisión de conocimiento, dando origen a estatutos de obediencia y a figuras de autoridad antes de ejercer una elección.

La existencia de ordenamientos, ya sea explícita o implícita, es importante para el desarrollo del intercambio económico, puesto que en la mayoría de las transacciones se presenta algún conflicto; por lo tanto, para la NEI la calidad de las leyes, ordenamientos, disposiciones y normas se traduce en una determinada calidad del funcionamiento y desempeño económico, debido a que modifican la conducta de los individuos, sus elecciones y preferencias, así como las condiciones del intercambio.

Para la NEI las instituciones son reglas de juego entendidas como limitaciones humanamente concebidas que estructuran la interacción humana y cuya función principal es reducir la incertidumbre, en otro sentido, son reglas de acción destinadas a canalizar las conductas y a estabilizar las expectativas sociales.

Sin embargo, no existe unanimidad respecto a una definición de instituciones pero una de las más reconocidas es la de Douglas North que las define como:

“Las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1993, p. 13).”

El estudio de las instituciones permite analizar los arreglos institucionales sobre los cuales se tomarán las decisiones, cómo han cambiado a lo largo del tiempo y cómo han afectado tales cambios las alternativas de decisión. Estos cambios no solo alteran los procesos de decisión, de precios, de tecnología y organización, sino que también crean nuevos tipos de empresas, formas de hacer transacciones y aun de la organización de una economía.

Las restricciones impuestas a la conducta económica del individuo por las instituciones, pueden tener la misma importancia que las restricciones económicas, presupuestarias o tecnológicas, en ámbitos como la inversión, la innovación tecnológica, el ahorro, el consumo y otras actividades.

Sobre todo en la contradicción existente entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadores de beneficios, y las elecciones colectivas o públicas, maximizadoras del bienestar social, como reflejo de las necesidades sociales. Enfrentamiento que eventualmente impedirá o dificultará la coordinación y cooperación en el intercambio. Por tal razón, para enfrentar e intentar resolver estos conflictos, los individuos requieren de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos, para evitar conflictos y buscar mecanismos de coordinación.

De modo que las instituciones no pueden ser operadas por y para un solo individuo, las instituciones surgen como una respuesta para resolver conflictos entre individuos y grupos. Las instituciones sí pueden tener origen en una decisión individual, pero su diseño y operación serían colectivas.

Los individuos demandan las instituciones, pero son diseñadas y operadas principalmente por el gobierno, que debido al poder coercitivo que se le atribuye, se encarga de su vigilancia y cumplimiento, además de imponerlas a individuos que no han demandado instituciones.

Por eso no es extraño, que los individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, si esas instituciones les proporcionan una utilidad individual más grande, ésta es la razón por la que los individuos no demandan o permiten instituciones económica y socialmente eficientes. La maximización de los beneficios individuales nunca elegiría instituciones que maximizarán los beneficios colectivos, porque disminuyen su beneficio individual, en congruencia al principio de la elección racional y egoísta, pero inconsistente con la realidad, porque es indudable que los individuos han creado y mantenido instituciones de beneficio colectivo.

Es así, que la efectividad de una institución no solo depende de sus objetivos y aceptación, sino que también de su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. Una institución es eficiente en la medida que genera condiciones estables para las elecciones económicas de los individuos; al mismo tiempo que propicia la coordinación de decisiones colectivas.

La función estabilizadora, social y económica, de las instituciones es un tanto contradictoria, porque las instituciones crean un entorno estable, pero también restringen las posibilidades de introducir cambios que se ajusten a la dinámica de los precios y a las acciones de otros individuos.

“El institucionalismo, en sus distintas variantes, no presupone la armonía y consistencia analítica, como la economía neoclásica; por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no solo en el nivel de los modelos analíticos, sino también de la realidad que busca analizar (Ayala, 1999, p. 26)”, es decir, no analiza consumidores sin humanidad ni empresas sin organización. Desde luego que los individuos son quienes crearon las instituciones, así que pueden rechazarlas, modificarlas y hasta alterar su operación, por lo que las instituciones no son estáticas ni están dadas sino que evolucionan y cambian a nuevas formas.

Por eso, existen diferentes posturas acerca de la posición que adoptan los individuos respecto a las instituciones, que van desde los que no necesariamente tienen intención alguna en el diseño de las instituciones, los que expresamente negocian el resultado y hasta los que buscan nuevas adaptaciones a las instituciones existentes, es decir, inducir la evolución a nuevas instituciones conforme desaparecen las viejas instituciones.

Consecuentemente la NEI supone que el objetivo de los individuos es ganar el juego valiéndose de las instituciones porque les permiten combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar sus fronteras de bienestar, por lo tanto una estrategia ganadora puede consistir en cambiar las instituciones.

A pesar de lo manipulables que pueden ser las instituciones, es importante considerar que *“cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales permanecen en la ‘memoria histórica’ de los individuos, moldeando su conducta e incentivos (Ayala, 1999, p. 60)”*. Sobre todo porque las instituciones informales, fuertemente arraigadas, toman mucho tiempo para quedar escritas en reglas y también para transformarse.

La distinción de instituciones que hace la NEI es la siguiente:

“Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir (Ayala, 1999, p. 67).” Las instituciones informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres. *“Éstas son un fruto de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Estas*

instituciones son autocumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas (Ayala, 1999, p. 67)”.

No hay forma de distinguir hasta donde se trata de una institución formal y comienza una informal; aunque en la realidad las instituciones reflejan una combinación de estos dos tipos, aunque son de mayormente visibles las formales por el poder coercitivo que se les incluye.

Sin embargo, las instituciones informales son mayormente importantes como en el sentido común, cotidiano o práctico que se necesita para dedicarse a algún arte o disciplina, puesto que hay muchas cosas que no pueden enunciarse verbalmente, es cuestión de saber, de intuir, de talento o simple instinto; se trata de algo necesario para realizar ciertos actos en situaciones concretas. Este elemento tácito se compone de otros aspectos que fueron dándole forma como puede ser la práctica, el conocimiento, un propósito, una actitud, una motivación, etc., pero sin duda se trata de ideas nutridas de información, o en otro sentido, conocimiento idiosincrásico (Williamson, 1993).

El manejo de la institucionalidad informal implica considerar en qué condiciones éstas pueden remplazar la institucionalidad formal, por lo que acertadamente la NEI hace la distinción entre instituciones y organización.

La distinción es sencilla, las instituciones son las reglas del juego y si los jugadores forman equipos pueden conseguir mayores beneficios al combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar la formulación de una estrategia ganadora dentro un campo específico y para un objetivo fijo, es decir, modalidades de cooperación y coordinación consientes a un funcionamiento dirigido. La organización se puede ver también como un marco particular de reglas para participar en un marco general de reglas que son las instituciones. Así que una cosa son las reglas del juego y otra muy diferente es la utilización de las reglas para jugarlo.

La importancia de la organización, radica en la simplificación de los aspectos de institución formal e informal, debido a que por principio la organización representa una definición de objetivos con la identificación de actividades a desarrollar y por representar un campo donde se puede identificar el potencial de la institución informal para el funcionamiento de la institución formal.

Uno de los principales objetivos de las organizaciones es influir de manera activa y consciente en el control de los mecanismos de reproducción económica y social para incrementar la eficiencia. Incluso para reconocerla como tal es necesario que exista una especialización de tareas fundada en una disciplina suficientemente estructurada y sustentada en un conjunto de reglas implícitas y explícitas, que desemboquen en un sistema impersonal de recompensas e intercambios con base en una jerarquía (Riojas, 2004).

Las organizaciones establecen modelos operativos con reglas que les permitan incentivos encaminados a la eficiencia, mediante el entrenamiento y adoctrinamiento de los miembros; por lo que la institución informal es importante para que un modelo de organización funcione,

es decir, si sus miembros no aceptan del todo el modelo organizador difícilmente existirá un objetivo final, puesto que son los miembros los que permiten la comunicación entre la estructura organizativa, ya que pueden fortalecer o condicionar la supervivencia de una organización.

Es posible decir que la esencia de la organización es una detallada división del trabajo orientada a conseguir un dominio de las tareas y habilidades, su simplificación y estandarización del proceso para permitir una supervisión, en todo momento, de las tareas a fin de verificar su realización.

Sin embargo, la vigencia de una organización está condicionada al equilibrio entre institución formal e informal, dado que la institución informal es un reflejo de la institución formal.

La organización como institución formal por sí sola tiene dificultades por el hecho de tratarse de una estructura de jerárquica de mando, que se preocupa por la constante interacción de la organización, en un contexto de escasez de recursos, encargada de mejorar su desempeño en un ambiente de competencia entre las organizaciones obligándose a invertir parte de sus recursos en incrementar su conocimiento y sus capacidades con el objetivo de seguir siendo competitivas; así mismo, las organizaciones son las receptoras de señales claras que emite el marco institucional sobre el tipo de habilidades y conocimientos que obtienen mayores beneficios a lo que se tienen construir modelos adaptativos para descifrar los contextos donde interactúan, surgiendo desde las percepciones del conocimiento de la organización (Riojas, 2004).

Toda organización tiene reglas internas las cuales sirven para guiar su operación cotidiana, las interacciones de los individuos dentro y las relaciones con otras organizaciones.

En detalle, dentro de la organización formal se incluye todo lo que está previsto en la organización, que son herramientas o medios deliberadamente designados para la realización eficiente de las tareas y desempeño de los participantes.

Para poner en claro que una acción dada producirá un resultado conocido, en la organización formal, se distingue usar reglas y principios. Los principios son verdades universales, se aplican siempre, pero carecen de contenido específico; por ejemplo, haz primero lo primero, haz lo que hay que hacer. En contraste, las reglas son proposiciones que se basan en distinciones consistentes según el evento: si encuentras un problema de la forma A, haz A*. Pero no hagas A* si el problema es B, porque no funcionara.

De modo que los modelos formales de organización nos ayudan a deducir diferencias; pero en base a herramientas diagnósticas y prescriptivas que permitan distinguir A de B y saber definir qué hacer, si A* o B* (Thompson, 2008).

De esta manera, concebir a las organizaciones como sistemas implica la interdependencia de sus niveles y, denota a la comunicación como el factor que integra sus componentes, pues es esencial para su desarrollo ya que a través de ella, se definen, establecen, comparten y

retroalimentan estos elementos; entre los que se distinguen: el propósito, el estructural, el técnico y el psicosocial.

El nivel propósito.

Como elemento de la organización que hace referencia al conjunto de metas, objetivos y misión; se relaciona a la administración con su medio; establece y desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

Cuando se crea o diseña la organización se puede aplicar un cálculo racional, de medios y fines, que ofrece criterios claros para toma de decisiones: a quién contratar, qué operaciones realizar, como dividir y coordinar las actividades de los participantes, etc.

De este modo, es probable que la creación de una organización, para perseguir un objetivo transforme dicho objetivo; muchas veces, la organización como medio transforma el mensaje.

La organización no tan solo sirve a los intereses existentes, también crean nuevos (Scott, 2005).

La relación e interacción entre intereses originan problemas tales como quien decide qué asuntos, quién hace qué trabajo y qué acción debe emprenderse, que se resuelven o se definen en el elemento estructural.

El nivel estructural.

Es de los elementos más estudiados, refiere a la forma en que se acomodan las tareas, en relación con la autoridad y la comunicación. La estructura de la organización está determinada por la constitución legal de la organización, por sus puestos jerárquicos y por sus procedimientos, a manera de que permita contar con roles específicos.

Es en la estructura donde se conforman, las partes que integran a la organización y las relaciones que las vinculan, incluyendo las funciones, actividades, relaciones de autoridad y de dependencia, responsabilidades, objetivos, manuales y procedimientos, descripciones de puestos de trabajo, asignación de recursos, y todo aquello que está previamente definido de alguna manera. Puede tener forma escrita y pública o no, pero siempre se refiere a procesos, tareas y comunicaciones que habrán de tener lugar entre sus miembros. Por lo tanto, un plan, un programa, un presupuesto, un instructivo, las interrelaciones previstas entre el personal, todas forman parte de la estructura formal.

Esta formalización de relaciones implica la creación de reglas y rutinas generales para guiar las decisiones y las acciones que sean diferentes al propósito de la organización, a causa de los intereses de la vida cotidiana, del miedo o favor entre los individuos, de luchas de poder anónimas y de conspiraciones para excluir los intereses relevantes del asunto en cuestión (Scott, 2005).

Ejemplo de que estructurar es difícil, se debe a que las funciones no pueden ser delegadas completamente en la organización inicial, sino que estas funciones deben ser, antes, diferenciadas y especificadas -subdivididas- para que puedan ser asumidas por una o varias organizaciones.

La estructura permite la coordinación de las actividades para alcanzar los objetivos, aprovecha las formas de autoridad administrativa socialmente prescritas, instituye al personal cuyas habilidades están bien asociadas con las responsabilidades de su puesto.

Con la estructura se consigue agrupar las actividades de manera que los materiales y las habilidades humanas se utilicen en la forma más eficiente; establecer un puesto para cada grupo de actividades con autoridad para dirigir las operaciones, a fin de crear una cadena de mando y una red de comunicaciones para coordinar las actividades departamentales; y constituir flexibilidad para que la organización se pueda adaptar a condiciones cambiantes.

La estructura y diseño de una organización están en alto grado conformadas por la departamentalización que siga. La división por departamentos describe la agrupación de los empleados por algún criterio significativo para maximizar la eficiencia organizacional. La departamentalización resulta de la división del trabajo y del deseo de obtener unidades organizacionales de tamaño manejable (grado de especialización o naturaleza y cantidad del trabajo) y para mejorar el control.

La división del trabajo es esencial para maximizar la producción, lo que significa dividir grandes tareas en paquetes de tareas más pequeños. Esto representa una especialización del trabajo que permite a un empleado dominar una tarea en el tiempo más corto con un mínimo de habilidad; pero la sobre-especialización tiene efectos negativos sobre la eficiencia, aunque finalmente las ventajas de un división del trabajo han sobrepasado sus desventajas. Esta división es la que crea muchos trabajos diferentes o departamentos en una organización. Los departamentos pueden ser organizados en muchas formas: por ejemplo, por su función principal, similitud de actividad, área geográfica, tipo de producto, tipo de cliente, proceso o utilización del equipo o necesidad temporal.

Pero la organización como sistema de partes integradas (departamentos), al dar un énfasis indebido a cualquier función o departamento a costa de toda la estructura organizacional crea, lo que los especialistas llaman, islas organizacionales, que son el resultado de los vacíos producidos por la división funciones generales combinado con los vacíos de la división de niveles jerárquicos. A medida que crece una organización, sus departamentos crecen y se crean más sub-unidades, lo que a su vez aumenta los niveles de dirección. Esto suele crear menos flexibilidad, adaptabilidad y unidad de acción dentro de la empresa. Lo que intensifica la necesidad de una coordinación administrativa efectiva, dada la especialización del trabajo o segmentación, es decir, volver conjuntar los segmentos creados.

Es difícil que la estructura de la organización este alejada de la jerarquización, entendida como el ordenamiento de rangos en los niveles de autoridad o responsabilidad, porque es una dinámica frecuentemente utilizada para atenuar la segmentación organizacional y es una

situación a la que los integrantes están expuestos producto de la especificación de los roles o puestos de trabajo con su respectivo nivel de autoridad y responsabilidad.

Teóricamente, la delegación de autoridad, unidad de mando y la cooperación son funciones que toda organización tiene; en donde una persona al frente será la responsable final de las decisiones. En la delegación de autoridad, es esencial que la autoridad delegue junto con las obligaciones y las responsabilidades de la asignación. Con ello se podrá retener el control sobre las tareas sin que en realidad se ejecute el trabajo directamente. La unidad de mando, es un factor importante para mantener una operación uniforme y eficiente. A fin de que no se reciban instrucciones contradictorias de distintas fuentes de autoridad. La cooperación, sirve para evitar una rígida cadena de autoridad jerárquica, donde se suele desalentar la comunicación cruzada entre departamentos, bloqueando así un intercambio de información potencialmente valioso.

En algunos casos se representa a la alta gerencia como la responsable del establecimiento de los objetivos amplios y de las políticas; y los niveles inferiores de la administración tienen autoridad para tomar las decisiones diarias y para establecer objetivos y políticas específicas.

Por otro lado, el tamaño o número de miembros del personal empleado por la organización, es un aspecto que, tiene una amplia gama de efectos sobre las operaciones organizacionales y por consecuencia en su estructura. Un gran personal tiende a aumentar la complejidad de los problemas administrativos o de gestión. La relación entre el tamaño de la organización y el crecimiento de funciones, significan disminución de coordinación y una estructura organizacional compleja, es decir, poco dinámica e inflexible, respecto a la adaptabilidad que debe existir en la estructura organizacional que está expuesta a un entorno que no es fijo.

Son muchos los factores que afectan a una organización, por lo cual la mayoría cambia constantemente. Los recursos físicos, financieros y humanos de la organización se obtienen del exterior; de modo que todo lo que interfiera o modifique ese entorno puede afectar las operaciones de una organización, significando una gran influencia de la que se tiene poco o nulo control.

Conceptualmente, el tramo de control, se refiere al número de subordinados inmediatos que dependen de la supervisión directa de un director; utilizándose como una forma de evaluar el tamaño del personal. Un tramo de control amplio es cuando se tiene a cargo un número relativamente grande de subordinados, dando como resultado, pocos niveles organizacionales y una estructura organizacional simple; lo que facilita las líneas de comunicación pero con un ámbito de operaciones amplio y diverso. El tramo de control corto, requiere de relaciones más personalizadas, un manejo más efectivo de los subordinados y una organización más compleja, con relativamente muchos niveles.

Obsérvese a un profesor con una clase de tamaño pequeño (tramo de control corto) por lo general es más personal, conoce su nombre y es más fácil pedirle consejo que un profesor con una clase de 100 o más alumnos (tramo de control amplio). De manera que la adición de empleados, amplía las relaciones o interacciones entre director y subordinados, por lo tanto

debe tenerse en cuenta la complejidad de dirigir a un número de empleados por el grado máximo de personas que pueden ser supervisadas eficazmente.

Estrechamente relacionadas con el tramo de control está la centralización y descentralización. Los grados de centralización afectan al tramo de control y las tareas por administrar. La centralización, concentra la toma de decisiones en la cumbre de la jerarquía organizacional. La descentralización dispersa la toma de decisiones y la autoridad totalmente y hacia debajo de la jerarquía organizacional. El punto clave es saber qué nivel de toma de decisiones es en realidad llevado a cabo por los gerentes en los niveles medio e inferior de la estructura organizacional.

Entonces es común, como uno de los problemas en la organización, que la información está concentrada en la parte más baja de las jerarquías, mientras que la toma de decisiones está concentrada en la cúspide. De lograrse el aprovechamiento de esa información, conseguiría una mejor toma de decisiones.

A modo de resumen los factores para lograr el equilibrio organizacional, son:

- 1.- El trabajo debe ser especializado para alcanzar eficiencia, pero no tan especializado que las tareas resulten carentes de significado o monótonas.
- 2.- La jerarquía organizacional debe ser lo bastante alta para exigir responsabilidad, pero no tan alta que se desaliente la delegación de autoridad y la iniciativa, además de obstaculizar la comunicación.
- 3.- Los departamentos deben reflejar las actividades básicas, pero no deben estar tan aislados y ser tan poderosos que se sobrepase el propósito con que se contribuye al objetivo de la organización.
- 4.- La organización debe ser lo suficientemente grande y compleja en su desempeño de actividades, pero no tan grande y compleja que afecte negativamente la productividad del trabajador.
- 5.- Los tramos de control deben ser lo suficientemente cortos para evitar violentar la atención al tramo, tiempo y recursos energéticos del gerente, pero lo bastante grandes para fomentar la delegación y difusión de la responsabilidad.

Ahora debe haberse aclarado que organizar es una tarea en extremo complicada. La necesidad de la empresa de operaciones ordenadas, eficientes y provechosas se debe equilibrar con las necesidades psicológicas y sociales de sus empleados.

El nivel técnico.

Refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de tareas, incluyendo las técnicas usadas para la transformación de insumos en productos; este subsistema va cambiando de acuerdo con la especialización de conocimientos y habilidades requeridas. Incluye los ya mencionados conocimientos pero también incluye las técnicas, las instalaciones y el equipo (tecnología) del que se pueda disponer.

La información debe ser vista como otro recurso del que depende toda organización, tanto que traspasa las fronteras de todo proceso administrativo. Además, de que tanto la planeación, la dirección, la organización y el control deben nutrirse de este importante recurso.

No hay hechos que no se encuentren asociados a información; ni existe información que no esté relacionada a los hechos cotidianos de la sociedad, de las organizaciones, ni de los individuos. Existe y existirá información en cualquier acción o intención del quehacer de la humanidad, por ende, no hay organización sin información; se puede dar el caso de organizaciones desinformadas, pero ello le constituye una gran desventaja (Rivas, 2003).

Al tratar la información, debe saberse que ésta tiene como materia prima, el dato: reseña cuantitativa de sucesos y atributos humanos; pueden ser hechos y cifras que en conjunto y organizados se procesan para crear información. Los datos crudos son útiles hasta que se les procese, el procesamiento de datos implica clasificación y análisis para llegar a información. Puede tomarse por información: a la agrupación de datos organizados y presentados en un contexto, que constituye un mensaje sobre algún fenómeno o materia.

“Información como elemento vital-funcional de la actividad intelectual, accediendo solo como datos informativos produciendo acciones-reacciones en nuestro estado intelectual o, como eslabón de procesamiento para tareas de investigación. La información permite traer a nuestras mentes las impresiones del mundo exterior de forma que podríamos construir su representación (Murray, 2002, p. 4).”

El procesamiento de la información, es decir, la clasificación, ordenación, descripción y valoración de los documentos desde un punto de vista integral, se da con el fin de facilitar la toma de decisiones, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas, el libre acceso a la información y para el estudio retrospectivo. Con la aplicación de los sistemas de información, ha cambiado la concepción del papel de la información en las organizaciones; tanto que se considera a la información como un recurso, a la manera del capital y la mano de obra; en contraste a como anteriormente se consideraba a la información, un mal necesario asociado con la burocracia para el diseño, la fabricación y la distribución de un producto o servicio.

En los años noventa, los sistemas de información se enfocaban a la reducción del costo del procesamiento rutinario de documentos, en especial en la contabilidad. Así que, todos los sistemas que la recolectaban, almacenaban, y la procesaban, fueron vistos como proveedores de control administrativo, muy afinado, de propósitos especiales y sobre medida para la institución.

Sin embargo, los sistemas y redes nacionales de información requieren para su desarrollo una mano especializada, una infraestructura que incluya los medios de comunicación, bancos de datos, bibliotecas, centros de documentación, archivos, estudios de apoyo, equipos y programas y los procesos y técnicas necesarios para el manejo de la información, así como las oportunas herramientas, métodos, reglas y normas (Rivas, 2003). Se trata entonces ya de toda una infraestructura en torno al uso de la información, que a su vez permitirá más que un control administrativo; se convierte en una herramienta capaz de revolucionar a la organización.

Una modalidad del uso de la información es la transmisión de información o comunicación, que se produce en cualquier tipo de relación de intercambio. Sin embargo, la cantidad y la calidad de dicha información serán mayores conforme se alejen de los intercambios transaccionales y se acerquen a los relacionales, caracterizados por una orientación a la cooperación, la confianza y el compromiso de las partes (Meroño & Arcas, 2006).

La comunicación, igual que la información, existe desde la propia naturaleza de las organizaciones; como instrumento de soporte a procesos de las organizaciones. La comunicación es el acto de relación entre dos o más sujetos, mediante el cual se evoca en común un significado; en general para poder comunicarnos es necesario tener experiencias similares o compartidas que permitan evocar mentalmente un significado.

La comunicación como el factor que integra los componentes de la organización, es esencial para su desarrollo pues a través de ella, se intercambia la información de lo que haya que definir, establecer, compartir y retroalimentar programas, planes y proyectos; estrategias, objetivos, políticas, normas, reglas, actividades y resultados, entre otros.

Se puede decir que la comunicación es el eslabón que integra y da sentido a las partes del sistema; de manera que la unidad, armonía y secuencia de las actividades organizadas en un sistema se logran gracias a la comunicación, por lo que se considera como el elemento esencial que une las partes o subsistemas para facilitar su interdependencia. De hecho algunos autores manifiestan que es el fluido vital de una organización (Arras, et al., 2008).

La comunicación utiliza a la información como una herramienta para lograr una retroalimentación dentro del contexto organizacional por medio de mensajes; la información es un dato nuevo, por lo tanto, no es redundante; sin embargo, aumenta el conocimiento, agrega un conocimiento nuevo, diferente y desconocido por el acto de la comunicación. Así, la comunicación provoca una reacción en el otro; busca modificar comportamientos. Y en general se observa que, aunque son diferentes se encuentran íntimamente ligados estos términos.

La comunicación organizacional es el conjunto total de mensajes que se intercambian entre los integrantes; se entiende también como un conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes para influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos con el fin de cumplir con sus objetivos. Pero habrá que tener en cuenta la dimensión de la comunicación informal de ideas y sentimientos entre las personas de la organización; además de considera el papel de la comunicación como coordinador de los objetivos personales y de la organización (Domínguez & Vera, 2006).

En suma, la comunicación organizacional es útil al logro de los objetivos estratégicos puede modificar las opiniones, actitudes y conductas de clientes internos y externos; es el intercambio de todos los mensajes que fluyen en todos los niveles y direcciones de la organización, así como al exterior; ayuda al logro de la misión y de los objetivos de la organización; ayuda a efficientar los procesos administrativos; permite empatar las metas organizacionales con las del capital humano; y revaloriza la presencia humana en las organizaciones; puede elevar la

productividad al permitir que el personal conozca qué se espera de su trabajo y cómo éste puede impactar en el logro de beneficios comunes (Domínguez & Vera, 2006).

Entender a la comunicación como una oportunidad de encuentro con el otro, plantea una amplia gama de posibilidades de interacción efectiva, pues es a través de ella que las personas logran el entendimiento, la coordinación y la cooperación que puede posibilitar un desarrollo exitoso de las organizaciones.

La función estratégica de la comunicación se puede establecer si los mensajes fluyen adecuadamente y si la arquitectura de la organización es acorde para lograr un flujo de información coherente con los objetivos.

Si una organización carece de estrategias comunicativas es muy común observar cómo se entorpecen sus procesos al no haber claridad en la ejecución de los mismos; su capacidad de respuesta se retrasa; existe desinformación sobre las políticas organizacionales; además de que, se imposibilita una interacción de calidad entre sus públicos.

Las nociones de organización, información, comunicación y, principalmente la del conocimiento mismo en de la organización requieren ser abordadas desde una perspectiva amplia que privilegie la complejidad de cada noción y la de todas en conjunto, sin embargo, la estructura del presente trabajo no permitirá tal privilegio.

“El mundo está lleno de informaciones accesibles a diversos usuarios, los cuales al adquirirlas pueden hacerlas cobrar sentido y valor de uso específico. La misma información puede tener un uso potencial para un individuo y no tenerlo para otro. Más aún, una misma información la pueden usar dos individuos y al procesarla dar como resultado conocimientos disímiles. El conocimiento no es un simple cúmulo de informaciones almacenadas en la mente del individuo o en las divisiones de una organización. El conocimiento colectivo, por su parte, tampoco es la resultante de una sumatoria de conocimientos individuales. Se distribuye ciertamente en los diversos individuos, objetos tecnológicos y procedimientos que componen a la organización, pero es sobre todo el resultado de acciones coordinadas que lo activan y dan sentido a su función productiva (Villavicencio & Salinas, 2002, p. 511).”

El conocimiento abarca la información, se nutre de ella, pero sufre un proceso que activa y moviliza un conjunto de capacidades transformadoras que articulan la información con conocimientos pre-existentes.

Cada vez que un individuo recibe un dato nuevo, lo procesa mentalmente, lo relaciona y confronta con el conjunto de conocimientos que ha adquirido a lo largo de su historia personal, y así se transforma en conocimiento. De la misma manera, la información que colecta la empresa (el precio de un insumo, el anuncio de una devaluación, la aparición de una nueva tecnología o de un nuevo competidor) la difunden y procesan los individuos, se usa y entremezcla con los conocimientos que la organización posee (Villavicencio & Salinas, 2002).

El conocimiento está a menudo en el ojo del observador, y se da significado al concepto según se le use. Un individuo justifica la verdad de sus certezas con base en observaciones del mundo; éstas dependen a su vez de un punto de vista, sensibilidad personal y experiencia

individual particular, el conocimiento es una construcción de la realidad más que algo cierto en sentido abstracto o universal.

El observador crea conocimiento cuando lo hace explícito, lo comparte y aplica en un dominio de acción o contexto propicio. Por lo tanto, constantemente existe la creación de conocimiento, como un proceso que conlleva la adquisición y el tratamiento de información, su selección y difusión dentro de las unidades y departamentos de la organización. Se trata de un proceso de articulación de los conocimientos existentes, de su uso y reorganización pertinente en aras de transformar la dinámica productiva de la empresa.

“Cuando se presenta un problema productivo como los cuellos de botella o la descompostura de una máquina, las empresas suelen organizar un equipo para la búsqueda de soluciones y de esta manera pone en acción las capacidades de investigación y las competencias tecnológicas de los técnicos y los operarios. En dicha coyuntura es posible observar cómo se expresa el conocimiento colectivo, cómo se intercambian experiencias, hipótesis y nociones relativas al producto, al proceso o a la maquinaria. La solución del problema representa a fin de cuentas un conocimiento novedoso (Villavicencio & Salinas, 2002, p. 512).”

Para identificar la capacidad de generar o crear, codificar y transferir conocimiento los autores, de esta área, se basan principalmente en el modelo Nonaka y Takeuchi, que destaca dos dimensiones simultáneas en la creación de conocimiento: epistemológica y ontológica.

La dimensión epistemológica se refiere a la interacción de conocimiento tácito y explícito.

- El conocimiento tácito es el que logra cada persona individualmente, mediante la experiencia, la intuición, la inteligencia o la asimilación de tecnología (saber cómo por indagación).
- El conocimiento explícito es el que pasa a ser socializado en toda la organización; se basa en la experiencia colectiva, en la historia y la cultura, y se encuentra en normas, reglas y manuales de la empresa. Es el conocimiento organizacional, el producido o apropiado por toda la organización.

La dimensión ontológica se refiere a la interacción de los niveles de conocimiento individual, grupal, organizacional e interorganizacional.

*“Este proceso en espiral involucra cuatro formas de conversión de conocimiento: **socialización** (conocimiento tácito a tácito, compartiendo experiencias, por ejemplo, con tormenta de ideas); **exteriorización** (de tácito a explícito, con la ayuda de metáforas, analogías, creación de nuevos conceptos, hipótesis o modelos); **combinación** (de explícito a explícito, mediante comunicación telefónica, juntas, documentos, redes computarizadas) e **interiorización** (de explícito a tácito, conlleva modelos mentales y know how compartidos). Desde la interiorización se inicia la acumulación de conocimiento tácito, para iniciar nuevamente el proceso hacia la socialización. (Martínez, 2004, p. 14)”*

El conocimiento explícito también puede denominarse conocimiento codificado y se puede obtener gracias al sistema institucional de formación o mediante la lectura de manuales de operación y el uso de patentes. Otra parte de las competencias corresponde a conocimientos y saberes tácitos, no codificados.

El *conocimiento codificado* o explícito está compuesto por el conjunto de leyes, principios y teorías que explican de manera sistematizada la realidad. Se encuentran “objetivados” en un soporte material (un libro, una máquina, un modelo) y están disponibles mediante un lenguaje coherente y entendible para las personas.

En una organización, los conocimientos codificados pueden existir en forma de documentos y manuales, dispositivos tecnológicos y maquinaria, y se pueden usar en todo momento sin que pierdan su forma y naturaleza. Se pueden transferir a las diferentes divisiones de la organización sin importar su cercanía o lejanía. Sin embargo, el conocimiento codificado no constituye más que un activo fijo de las organizaciones, un capital disponible o accesible. Solo en la medida en que es usado y activado recupera su potencial transformador (Villavicencio & Salinas, 2002).

El *conocimiento no codificado* o tácito son los conocimientos prácticos, saberes adquiridos por cada individuo en vivencias previas a la vida laboral o durante la misma, pero también se adquieren en experiencias de intercambio con otros individuos en el marco de las organizaciones, de suerte que tienen un referente tanto individual cuanto colectivo.

El conocimiento tácito puede recaer en un individuo o en un grupo de individuos. El conocimiento tácito colectivo comprende las prácticas productivas individuales y las formas colectivas de regulación organizacional. En una línea de producción, por ejemplo, los individuos han ido construyendo con el tiempo un conjunto de usos que enmarcan la ejecución de las tareas: quién actúa y en qué momento, quién sustituye a quién, quién coopera con quién, quién interviene y para qué.

Se trata en esencia de un saber localizado, inherente al espacio físico y organizacional que ocupa en el proceso productivo. Es un saber o conocimiento del orden de la práctica, único o específico a la persona y a la situación que le dio origen. Carece de soporte material y su continuidad está en función de las condiciones y los mecanismos de reproducción del entorno que le dio vida. Cuando uno o varios individuos salen de la empresa, se llevan consigo el conocimiento tácito acumulado y difícilmente podrán reproducirlo en otra organización (Villavicencio & Salinas, 2002).

Hay conocimientos tácitos en sentido estricto, casi indescriptibles, pero hay otros conocimientos que siendo tácitos originalmente, pueden ser codificados o “articulados”. Es decir, se pueden explicar y describir, transferir y almacenar. La codificación de los conocimientos tácitos requiere un lenguaje para transcribir su contenido, por lo que su difusión dependerá de la capacidad de descifrar o traducir ese lenguaje por parte de otros actores. La codificación es un proceso por el cual se “descontextualizan” o “despersonifican” los conocimientos tácitos, se vuelven genéricos, públicos y apropiables. Sin embargo, el proceso de codificación no significa un mero ejercicio de descripción de la práctica, la tarea o la experiencia.

Una herramienta que permite planificar, organizar, integrar y controlar el acceso y uso oportuno del conocimiento, es la denominada gestión del conocimiento, el cual reside en la infraestructura informacional (conocimiento explícito) de la organización para desarrollar activos de conocimiento, incremento de la efectividad y eficiencia, innovaciones en los productos y servicios y el aumento de la productividad.

La gestión del conocimiento es una corriente centrada en los sistemas de información y las tecnologías; constituye un conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar los conocimientos de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos.

La gestión del conocimiento es un modelo en el que intervienen procesos y personas con el fin de obtener mayores beneficios económicos, aclarando que la integración de procesos y personas es una de las diferencias principales entre la gestión del conocimiento y la gestión de la información.

La gestión de la información se dirige hacia el máximo aprovechamiento de este bien intangible, con propósitos concretos de elevar la capacidad de las organizaciones, ya que éstas constituyen en sí mismas un sistema de decisiones fundamentado en información.

Los sistemas para la gestión del conocimiento están soportados en una infraestructura y en un desarrollo sistémico, que facilite la codificación, recopilación, integración y diseminación del conocimiento organizacional (Cambar, et al., 2009).

El aspecto tecnológico utilizado en las actividades de información, ha hecho posible el procesamiento, almacenamiento, recuperación y transmisión de información, que ha guiado a la aplicación de tecnologías de información en todos los ámbitos de la sociedad, siendo el factor principal el uso de las computadoras.

La técnica y la tecnología comparten como característica común, que ambas son tipos de conocimiento para asimilar y transformar la realidad; ambas proporcionan reglas a seguir en una acción para obtener un producto final. La tecnología es un conocimiento que produce o transforma objetos individuales para resolver problemas concretos.

Las tecnologías de información son adoptadas como resultado de un proceso acelerado del conocimiento acumulado en el cual el dominio sobre una tecnología lleva a la incorporación de otras, lo que conduce a un mayor aprendizaje, dominio de las tecnologías (Venteño, et al., 2010).

No es posible ignorar la importancia de la tecnología en general y de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en particular, así como la influencia que ejercen den la sociedad e incluso en los individuos. Son tan penetrantes en sus consecuencias personales, políticas, económicas, estéticas, psicológicas, morales, éticas y sociales, que no dejan parte alguna de nuestra persona, intacta o sin modificar. Todos los medios son prolongaciones de alguna facultad humana, la rueda, es una prolongación del pie; el libro, del ojo; la ropa, una

prolongación de la piel; el circuito eléctrico, una prolongación del sistema nervioso y por lo tanto sus apariciones conllevan modificaciones del ser humano (Rendón, 2007).

Por tal razón, es llamada la era de la información, producto de los cambios que se han originado principalmente a partir de la masiva utilización de la computación, la información ha pasado a ocupar un lugar fundamental en la vida de las organizaciones; significativamente más en aquellas donde existan info-estructuras para ejercer la gestión de información, tanto por vías tradicionales o de las tecnologías más actuales.

Computación y tecnologías de información suministran la infraestructura que permite que la información se procese y distribuya, facilita las operaciones instantáneas de comercio y monitorea los asuntos económicos y sociales a escala global. La creciente informatización de la economía facilita la integración de las economías nacionales y regionales, efecto inmediato y efectivo del proceso e intercambio de la información.

El desarrollo y expansión actual de las TIC suponen un cambio cualitativo en las actitudes sociales y formas de vida y de interrelación entre las instituciones y los ciudadanos. La cultura, en su más amplio sentido de conocimiento científico y humanístico, es uno de los sectores más afectados por éstas (Rivas, 2003).

Las instituciones y organizaciones que manejan diariamente grandes volúmenes de información y conocimiento, están llamadas a lograr su mayor eficiencia, a través del uso adecuado de TIC para facilitar el proceso de toma de decisiones y de esta manera contribuir con el desarrollo científico, económico y social.

La incorporación de las TIC debería verse como herramientas que permiten producir bienes a bajos costos y que posibilitan una mejor comunicación con los usuarios finales de esos bienes. En ambos casos se ha de subrayar el carácter instrumental, es decir, ayudan a un proceso que se quiere mejorar, pero no hacen por sí mismas que un proceso sea mejor. Entendiendo que se incorpora una herramienta y no la solución (Cambar, et al., 2009).

Las tecnologías son una herramienta y su utilidad depende de la aplicación que se le dé, por ello es necesario que sea empleé correctamente para lograr una mayor eficiencia en la organización; es decir que, depende de una correcta planificación, administración y políticas bien definidas, lo que garantiza una buena gestión.

Las TIC son entendidas como recursos que son integrados por las empresas en sus procesos, productos y comunicaciones, de forma inter-relacionada con otros recursos (financieros, físicos, humanos, organizativos y otros intangibles) generando capacidades o rutinas, mediante las cuales, las empresas pueden llegar a alcanzar ventajas competitivas.

En general, las TIC ayudan a coordinar los recursos, actividades y personas que interactúan en las relaciones, tanto intra-organizacionales (socios y trabajadores) como inter-organizacionales (clientes, proveedores, colaboradores, competidores, otros grupos de interés y sociedad, en general).

De esta forma las TIC crean nuevas ventajas competitivas, mejorando la eficacia o la eficiencia de sus actividades y la relación entre ellas, modifican la estructura del sector productivo y las fronteras competitivas, originan negocios totalmente nuevos y modifican la estructura organizativa de la empresa. Lo hacen mejorando los sistemas de información y gestión de las actividades, integrando todos y cada uno de los puntos de la cadena productiva (Paños, 2005).

Las TIC generan nuevos negocios, originados por la combinación de varias tecnologías, en un exceso de capacidad o de conocimiento, o bien, resulta posible obtener ingresos de subproductos de las propias operaciones. También surgen al penetrar la cadena de producción de otras empresas, sirviendo de puente de varias etapas o actividades, como la distribución, o bien, cualquier otra modalidad de negocio electrónico.

En cuanto a las actividades de administración, por ejemplo de recursos humanos, las TIC pueden mejorar los sistemas de gestión de nóminas, reclutamiento, selección y formación del personal y control de productividad de los trabajadores; en infraestructura, las TIC permiten la mejora de los procesos de mecanización contable, presupuestos, facturación, gestión fiscal y la optimización de los procesos de toma de decisiones al facilitar una mejor localización y gestión de la información disponible para la dirección de la organización (Paños, 2005).

En principio se espera que la presencia de programas computacionales de gestión no sólo conduzca a una ejecución más eficiente por la reducción de costos, sino también a una mejora en la toma de decisiones por un conocimiento más profundo de la organización. La disponibilidad de información debe permitir la realización más frecuente de distintos tipos de análisis de la información de gestión. Ejemplos de ello son: segmentación de ventas, necesidades de los clientes, situación financiera, clima social, etc.

En resumen, las TIC alcanzan beneficios en el manejo de la información, tales como (Meroño & Arcas, 2006, p. 9):

- a) mayor velocidad y precisión en el procesamiento y la transmisión de la información;
- b) aumento en la capacidad de almacenamiento de la información;
- c) incremento de difusión de la información;
- d) mayor flexibilidad de la producción, el diseño, el marketing y la administración de la organización;
- e) reducir los costos de almacenamiento, procesamiento y transmisión de la información; y
- d) el desarrollo de redes dentro de las empresas, entre empresas e individuos.

Las mejoras en el desempeño a través de las TIC, una vez atravesada la etapa de incorporar tecnología en los procesos de apoyo (información) y de articulación de las diversas áreas (comunicación), depende del grado de avance en la introducción de herramientas TIC como soporte de todos los tipos de rutinas de la organización y del grado de éxito en la implementación de innovaciones organizacionales, que permitan maximizar el uso de dichas herramientas.

Las organizaciones incorporan las TIC en busca de un aumento del margen de beneficio. En un primer momento mediante la adquisición de equipo de cómputo (hardware), procuran alcanzar una mejora a través de la disminución de sus costos, es decir, aumento de su eficiencia. En un segundo momento con la adquisición y desarrollo de programas de computación (software) a sus procesos, el incremento del margen de beneficio se da por el incremento en el valor agregado y la diferenciación de sus productos (Venteño, et al., 2010).

En el enfoque de las redes de información, las TIC conectan áreas o localidades y, en consecuencia, tienen efectos dramáticos en la organización de tiempo y espacio. La amplia expansión de las TIC en el contexto administrativo facilita sobremanera la automatización de la información, tan pronto la entrada de un documento es registrada por medio de la computadora conectada en red, se puede realizar el seguimiento del documento o expediente a lo largo de su tramitación, clasificarlo y describirlo, lo cual es factible mediante un programa de gestión integral de documentos que funcione conectado a todas las unidades administrativas de la institución (Cambar, et al., 2009).

Las organizaciones deben identificar las TIC que les generarían más ganancias o menos costos que si no explotaran tales TIC. Esto se debe, a que el principal impacto de las TIC, se encuentra asociado a su potencial de mejora que posibilite su uso en los procesos de la organización. La operación de las TIC en algunas áreas, está en función directa del tamaño, especialmente recursos humanos, producción y compras-suministros; debido a razones de complejidad organizacional y de recursos disponibles.

Por eso es importante que en la medida que las organizaciones dispongan de personal con conocimientos informáticos será mayor el control para dirigir el empleo de las TIC a sus propósitos organizacionales (Meroño & Arcas, 2006).

Pero se puede identificar una serie de problemas en el empleo y adopción de las tecnologías de la información en la organización (Meroño & Arcas, 2006, p. 15):

- a) falta de integración entre los sistemas de información;
- b) falta de preparación de los empleados;
- c) resistencia de los empleados al pensar que estas tecnologías eliminarán sus puestos de trabajo y porque son reticentes a los cambios en la forma de hacer su trabajo;
- d) falta de un responsable de la puesta en práctica del proyecto y de los resultados del mismo;
- e) no estar al día de las nuevas tecnologías debido a su evolución tan rápida;
- f) falta de cooperación entre los diferentes departamentos.

Lo expuesto pone de manifiesto cómo las TIC resultan un factor estratégico de gran potencial para las organización, ya que afectan a todas las actividades de la misma, tanto en su componente operativo como informativo y además porque su innovación es constante, toda

vez que crecen integrando entre sí diversas tecnologías fundamentales (electrónica, telecomunicaciones, etc.). En consecuencia, su crecimiento y potencialidad son exponenciales.

Sin embargo, es necesario advertir, que su relevancia, es decir, su capacidad real para ayudar a una organización a crear valor para sus objetivos, puede variar de un sector productivo a otro, e inclusive dentro de un mismo sector, puede variar de una organización a otra.

Por ejemplo, las organizaciones de tamaño pequeño presentan ciertas limitaciones de accesibilidad al uso estratégico de las TIC frente a las posibilidades de las grandes organizaciones, ya que la incertidumbre en el conocimiento del entorno tecnológico y su falta de experiencia limitan a las pequeñas organizaciones en su capacidad de sacar partido al potencial de las TIC. La menor capacidad de medios humanos y financieros, en comparación con las grandes organizaciones, dificulta a éstas a desarrollar por sí solas proyectos de implantación de TIC, viéndose obligadas a recurrir a terceros, con los que se incrementa su falta de flexibilidad y su riesgo. Esta dificultad se incrementa cuanto más sofisticada e innovadora sea la tecnología que se pretenda aplicar (Paños, 2005).

Por otra parte, la capacidad de la directiva o gerencia para desarrollar y explotar las aplicaciones de TIC, a fin de apoyar y potenciar otras funciones y actividades de la organización, se consideran como un factor capaz de explicar algunas diferencias en el grado de aprovechamiento de las TIC y en la consecución de ventajas competitivas, ya que los directivos son el factor que combina los recursos y capacidades de la organización en la elaboración de las estrategias de la firma.

Si las organizaciones son bastante centralizadas, la dependencia de las decisiones del directivo o gerente, afecta significativamente la incorporación de las TIC adecuadas y, por otro lado, las dificultades para contar con especialistas en tecnologías de la información, lo que provocan que se tenga un bajo nivel de conciencia sobre los beneficios de los sistemas de información y una falta de conocimiento y habilidades tecnológicas (Meroño & Arcas, 2006).

Cuando la empresa adquiere tecnología, lleva a cabo un proceso acumulativo de elaboración de acciones y de conocimientos que le permiten utilizarla con eficiencia. Se asume que el aprendizaje tecnológico que llevan a cabo los individuos depende de los mecanismos de organización y coordinación de las diversas actividades de la empresa y de las relaciones que ésta mantiene con actores externos.

Este conjunto de características que persiguen una meta, para alcanzar, necesitan corregir problemas inherentes a su sistema y a sus operaciones, en tal sentido, una empresa además de un buen diseño, requiere de un mejoramiento continuo y para ello se utiliza un sistema de

calidad y un conjunto de normas, específicamente las normas ISO 9000*, que constituyeron la primera serie de normas internacionales voluntarias para la gestión y aseguramiento de la calidad.

De esta manera, toda organización independientemente del tipo de bien que desee suministrar, debe contar con sistemas que le permitan funcionar eficaz y eficientemente en el sentido más amplio. Para lo cual se pueden valer de un sistema de gestión de calidad, que es un conjunto de elementos y recursos necesarios para la implantación adecuada de la administración de la calidad (estructura, responsabilidades, políticas, procedimientos y procesos) (Pico, 2006).

Por lo tanto, un sistema de gestión de calidad eficaz debe contener un conjunto de elementos, tales como: un *mapa de procesos* de la organización compuesto por los elementos de la *cadena de valor* de la empresa y las medidas de control necesarias para garantizar la eficiencia de sus procesos. *Mapa de procesos*. Un proceso es cualquier actividad o grupo de actividades que emplee un insumo, le agregue valor a este y suministre un producto a un cliente interno o externo. Es una técnica o herramienta que se utiliza para “mapear” los procesos, de tal modo que se descubra el flujo de valores que están en ellos (agregado o no); mediante estos mapas se puede detectar lo que no agrega valor y se elabora un mapa con el valor agregado solamente.

Existen varios tipos de procesos: a) estratégicos b) operativos y c) de soporte. Los procesos a) estratégicos soportan y despliegan las políticas y estrategias de la organización, proporcionan directrices y límites de actuación para el resto de los procesos. Los procesos b) operativos constituyen la secuencia de valor añadido, desde la comprensión de las necesidades del mercado o de los clientes hasta la utilización por los clientes del producto o servicio, llegando hasta el final de la vida útil. Los procesos de c) soporte, apoyan a los procesos productivos. *Cadena de valor de la empresa*. Son todas aquellas actividades que contribuyen a la generación de valor de un producto o servicio. El estudio de la cadena de valor se puede hacer mediante el análisis de todo lo que aporta o no valor a la empresa (Pico, 2006).

Por otro lado, la gestión por procesos es una tendencia empresarial, popularizada por la ISO 9000, es un esquema que ordena a la empresa por procesos, incluso cambiando la estructura vertical de las organizaciones: propone comunicación vertical y horizontal simultáneamente.

La gestión por procesos pretende un análisis sistémico, evaluando las entradas al proceso, la transformación y las salidas, incluso diseñando indicadores y conexiones con otros procesos. Se logra superar el análisis y diseño funcional, pero se queda como una propuesta poco realista y

* Para procurar la calidad se creó la ISO (del griego igual) representando las siglas de la International Organization for Standardization (ISO) que es la agencia internacional especializada en crear estándares. El propósito es promover el desarrollo de la estandarización y actividades mundiales relativas a facilitar el comercio internacional de bienes y servicios, así como desarrollar la cooperación intelectual, científica y económica. Las normas ISO 9000, son un conjunto de normas que según su definición constituyen un modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio. La aplicación de las Normas de Calidad ISO 9000 constituye una vía de reducir costos y mejorar procesos.

racional de la problemática empresarial. Necesita desagregar los procesos en subprocesos y éstos en métodos e identificar las técnicas, agruparlas en subprocesos y éstas en procesos (Velásquez, 2006).

Los abusos de la codificación pueden reducir los espacios de aprendizaje y provocar a la larga un estancamiento en la evolución de la organización. El modelo de procesos se refiere a la sobre estandarización y su problema para generar innovación o hacer demasiado cuadrado el funcionamiento, se genera competitividad pero no hay innovación porque no se permite la generación de conocimiento.

Una organización contribuye a la construcción de situaciones de aprendizaje porque los individuos aprenden a desempeñar sus tareas y funciones, a mejorarlas; a acatar las normas y reglas del comportamiento o a transgredirlas; a confrontar problemas productivos y construir soluciones, etcétera. Entonces, se puede decir que la empresa “aprende” en la medida en que almacena, administra y moviliza un conjunto de experiencias, habilidades y conocimientos.

La organización como espacio de aprendizaje, por un lado se refiere al aprendizaje organizacional, relativo a la creación y modificación de reglas de comportamiento e intercambio entre los individuos, así como de las formas de coordinación de las funciones y las actividades productivas de la organización. Pero también, se refiere al aprendizaje tecnológico que comprende la adquisición, la difusión y la creación de las competencias productivas por parte de los individuos, es decir, los conocimientos, las habilidades y las experiencias prácticas que hacen posible la operación de la maquinaria y la elaboración de un producto.

El aprendizaje de la organización se puede observar en el cambio de las rutinas, como la aparición de nuevas rutinas ante las oportunidades tecnológicas y productivas que se van presentando. Se utiliza la idea de rutinas para explicar las formas de aprendizaje en las organizaciones, así como la estandarización de los procesos. Las rutinas expresan el grado de acumulación del conocimiento operativo y tecnológico en una empresa y representan simultáneamente comportamientos organizacionales y técnicos.

Es importante definir las clases de coordinación de las rutinas, ya que influye la conducta de los individuos que persiguen diversos objetivos o intereses (autoestima, estatus, poder, prestigio) además del económico; y la organización solo logra satisfacer una parte, al engendrar reglas de comportamiento, mecanismos de selección y decisión, procesos de intercambio, de socialización. Estos tipos de regulación que impone la organización, a su vez, son forjadas por las representaciones teóricas, valores, expectativas y objetivos propios de la condición e historia social de cada uno de los actores que componen la organización.

Las rutinas se expresan de manera necesariamente simultánea y no es posible estudiarlas sin comprender sus mecanismos de coordinación e interacción. Dichos mecanismos son la existencia de otro tipo de capacidades dispuestas a emplearse en entornos no previstos (intuición), como por ejemplo, los procesos de comunicación o la relación entre actores que comparten la misma situación de trabajo en una empresa. Estos comportamientos implican dimensiones afectivas además de las técnicas o productivas.

La creación de conocimientos productivos resulta básicamente del aprendizaje tecnológico, pero es la dimensión organizacional la que posibilita o inhibe dicho proceso. Ambos coexisten en la empresa; son componentes indisociables de su dinámica.

El nivel psicosocial.

Este está compuesto por individuos y grupos de interacción. Se refiere a la conducta individual, la motivación, las relaciones, estatus, el rol de cada quien y dinámica de grupo.

Las organizaciones pueden definir en forma clara y específica los comportamientos demandados a las personas que quieran participar en ellas. La especificación y precisión en la definición del puesto, permite hacer altamente predecibles, coordinables y controlables los comportamientos de los seres humanos en las organizaciones. Los puestos están definidos, por tanto es posible el remplazo de cualquier individuo en la organización.

Sin embargo esta especificidad limita las capacidades humanas, los vuelve una simple herramienta, ser persona en una organización no es pertinente. Pero sin duda que vivir mayor parte del día en la organización cambia esta perspectiva. Los participantes aportan recursos, incluidos su tiempo y energía, al servicio de las metas de la organización, pero pierden parte del control sobre su uso. Entonces, entre el individuo y sus intereses interviene la organización con sus estructuras y procedimientos, transformando las formas en que el individuo persigue sus metas y, con frecuencia, la naturaleza de esas metas.

La explicación del comportamiento organizacional no reside principalmente en la estructura formal de la organización, ni en las proclamas de metas y fines, ni en la producción de bienes y servicios. Reside, en gran medida, en los millares de procesos subterráneos, los conflictos entre grupos, las políticas de contracción, las dependencias de grupos externos y circunscripciones, la lucha por el prestigio, los valores comunitarios, la estructura del poder de la comunidad local y las instituciones legales. La organización está enmarañada en una red de relaciones que le impiden realizar sus metas reales, pudiéndose observar cómo se desvía a través del estudio de esta red (Metlich, 2006).

Este elemento es identificado como la organización informal dentro de las nociones neo-institucionalista. Sin embargo no hay que descuidar que aunque haya distinción para su estudio entre organización formal e informal, siguen siendo una misma.

El dominio de todos los aspectos de la organización formal sea, reglamentos, códigos, manuales, instructivos, los principios de la administración: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, subordinación de lo individual a lo general, remuneración del personal, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad, iniciativa y unión del personal; es un enfoque formal que queda incompleto, si no se considera la realidad bipolar de las organizaciones: la organización formal (racional) y la informal (natural). Priorizar una e ignorar la otra es un error que hace tambalear toda gestión administrativa (González, 2003).

Se debe por lo tanto, manejar adecuadamente tanto la organización formal como la informal para el logro de los objetivos institucionales. La organización informal, lo natural, las costumbres, las tradiciones, las normas sociales se desarrollan a la sombra del estilo de dirección del administrador

La organización se puede comparar, con un iceberg, en el que, como es sabido, la parte visible corresponde a un 7% de su masa y el 93% permanece oculto en las profundidades del océano que lo cubre. Aplicando esta analogía, se hace imperativo que, para tener éxito en la gestión, no ignore el administrador el 93% restante, el poder de la organización informal, el silencio de la mayoría, tan poco estudiada, analizada y comprendida.

La organización informal, puede ofrecer un panorama de gran anarquía e inestabilidad a la gestión que la ignore porque en algún momento terminará hundiendo su labor de administrativa. Contradictoriamente, ofrece la posibilidad de producir transformación organizacional, un ilimitado potencial para el logro de planes, programas y proyectos, la misión y la visión institucional.

Es importante, establecer una interacción basada en la unidad y lucha de contrarios que representan las partes racionales(formal) y naturales(informal) de toda organización. Sobre todo porque el liderazgo dentro de la organización informal es de efecto dominó y pasa de persona a persona dependiendo del que, de acuerdo a la situación, demuestre ser el más influyente, seductor, oculto y clandestino en su capacidad de influir.

Las organizaciones son organismos sociales y como tal, es posible caracterizar sus componentes básicos, tanto formales como informales. Si estas características de la organización informal, son descuidadas o ignoradas por el representante de la organización formal, en algún momento reaccionarán en su contra provocándole conflictos que se reflejarán en el clima organizacional (González, 2003).

- La organización informal es omnipresente. Existe siempre, independientemente del tipo de organización. Es, a la vez, poseedor del conocimiento de muchas ciencias o materias. Está pues, en todo lugar y momento de las etapas de la gestión directiva.
- La organización informal es amorfa y funciona clandestinamente. Funciona detrás de la organización formal siempre con la posibilidad de oponerse a ésta, en desacuerdo oculto solapado e invisible en contra de los objetivos de la dirección.
- Se fundamenta en la colaboración espontánea. Este tipo de alianza es un pre-requisito necesario para el trabajo clandestino mediante el que funciona. Que se caracteriza por un alto índice de colaboración entre los miembros del personal.
- Su comportamiento organizacional modifica con alta intensidad la organización formal. Es tal su fuerza y poder que determina la colaboración efectiva del personal en los planes, programas y proyectos impulsados por la dirección.
- La organización informal es indestructible porque no necesariamente identifica una mente. No tiene jefe, ni estructura de mando y control. Rompe con el orden jerárquico.

No posee un liderazgo visible. Es indestructible también porque es amorfa. No lleva libro de actas, no hay crónicas escritas ni minutas, planes semanales, dosificación de objetivos ni planes anuales. Su funcionamiento es situacional, depende del contexto y el entorno en que se desarrollan las etapas del proceso directivo. Es atípica, no corresponde a ningún organigrama ni puede convocarse a una reunión

- La organización se escapa del tiempo y el espacio que determinan el horario de trabajo. Trasciende en grado superior, sea en relaciones e interacciones, a las limitaciones físicas, espaciales y temporales que condicionan a la organización formal.
- El desempeño laboral, en la organización informal, es directamente proporcional al grado de motivación que sepa imprimir el administrador en cuanto al logro de los objetivos institucionales. Puede ser mayor o menor en armonía, y, la mayoría de las veces, en completa oposición a lo solicitado por la administración. Por tal razón, el nivel de trabajo establecido por la organización no siempre corresponde a las expectativas de la dirección.
- Al interior de la organización informal, se configura un orden y una posición social entre los miembros. Así, independientemente de la posición jerárquica de cada uno en la organización formal (asistente de dirección, coordinador de nivel, presidente, representante ante la Junta Administrativa, etc.), en la organización informal, la posición social y el poder de cada individuo depende de su papel y función dentro del grupo. La participación e integración de cada miembro determina su poder dentro de la organización informal. Clandestinamente e informalmente, los miembros del personal se dividen en subgrupos, dando origen a los grupos resistentes al cambio, a los líderes de opinión, los líderes de presión, los creadores de actitudes hacia el trabajo y la organización formal, los valores y los anti-valores. De modo que las obligaciones laborales son transformadas en la organización informal, sea por asuntos carismáticos, de edad, sexo, dominio de la didáctica y experiencia docente o conocimiento de legislación y cada miembro del personal cumple una función en la organización informal, generalmente, en forma clandestina.
- Condiciona, la aparición de la organización informal, la necesidad de convivencia entre los miembros de las organizaciones. En la necesidad de establecer relaciones satisfactorias entre los grupos de compañeros de trabajo. Necesidades que son satisfechas entre los grupos informales que se forman, dado que, la organización formal, no puede diferenciar e integrar la compleja red de sentimientos y valores de cada uno de los miembros de la organización.

Este comportamiento y conducta tiene origen en las relaciones que se llevan a cabo en las rutinas formales e informales. Las que se pueden identificar tiene que ver con la experiencia y cultura del individuo (González, 2003).

- Intereses comunes. Se desarrollan por factores como el pasar juntos de cinco a ocho horas y compartir interés por asuntos políticos, económicos, psiquiátricos, deportivos, sexuales, actividades sociales y problemas familiares.
- Identificación. En cuanto a sus aspiraciones, esperanzas y deseos tanto personales, como a la resistencia al cambio, la actitud hacia el trabajo y la dirección, los valores y antivalores para con la organización formal.
- Factores formales. Como es lógico, la organización formal desarrolla su propia interacción laboral. Esta configuración de relaciones formales está determinada por la jerarquía y cargo que cada miembro de la organización educativa ocupa. Cada clase de puesto contiene las relaciones y contactos a ejecutar con el fin de cumplir en forma debida las responsabilidades que le competen a cada uno. Sin embargo, dichas interacciones se prolongan más allá de la jornada laboral, situación que propicia la consolidación de contactos informales; de tal manera que, lo establecido por la organización formal propicia el desarrollo de interacciones informales positivas y negativas. También afectan la estabilidad y cohesión de los grupos de amistad, los movimientos verticales y horizontales del personal, porque al cambiar las interacciones sociales cambian también los vínculos humanos de la organización informal.
- El módulo horario. La interacción en estos períodos de descanso es muy alta; fortalece y consolida los vínculos sociales entre los grupos informales, de mando, de trabajo, de interés y de amigos. En estos períodos, en los cuales no se trabaja, el contacto social entre los compañeros de trabajo es muy intenso y es el momento en que los líderes de opinión y de presión realizan su trabajo. En los períodos de descanso la organización informal se hace más fuerte, existe, se consolida y se hace invisible.

Dada la importancia que tiene la comunicación en la organización, no queda exenta de la influencia que tiene el comportamiento de la organización informal, se puede identificar algunos de sus juegos y acciones manipuladoras (González, 2003).

- Juego de la conducta ambivalente. Con burlesca actitud, es frecuente observar cómo los grupos informales hacen referencia a las cualidades del jefe como figura que representa la organización formal. El juego de la conducta ambivalente hace referencia al comportamiento de la organización informal por el que nunca se dicen las cosas abiertamente, sino a las espaldas de la figura de autoridad.
- Juegos de manipulación. Duplicidad, inconsistencia, control y cinismo, dibujan muy claramente el comportamiento de la organización informal. En estos juegos entran tanto lo formal como lo informal. Se convierten en el tipo de comunicación dialogada, utilizados por ambas partes. Mediante esta estrategia, las interacciones pasan por un filtro cargado de trucos y maniobras, para lograr lo que cada parte se propone. Mediante este juego de poder, la hipocresía se convierte en un arte: por delante se actúa de una manera y por detrás de otra. Cinismo e hipocresía modelan la comunicación.

- El juego de los rumores. Esta capacidad altamente perfeccionada por la organización informal, por la que se influyen mutuamente en sus repetidas actuaciones, es el producto de problemas en los canales de comunicación. Los rumores, ese conjunto de voces confusas que corren entre el personal con respecto a las comunicaciones emanadas de la dirección, se convierten en la organización informal en una búsqueda de la verdad, que no llega por otros medios. Los rumores, al igual que en los ríos de la llanura, crean corrientes subterráneas que toman diferentes direcciones: una corriente lleva los rumores hasta el jefe. Otros los oyen y escuchan con indiferencia, y otra llega a los preocupados “amarillistas” que intentan sacar provecho y así potenciar el enfrentamiento con la dirección.

La organización informal posee tal poder que hace efectivo el que no siempre se apliquen los reglamentos, se burla de las normas escritas, el jefe no siempre es el jefe, las prioridades no son las que determina la dirección, el ritmo de trabajo no es el que se dice y no por marcar a la 6:50 a.m., la jornada de trabajo se inicia a esa hora. La organización informal modifica constantemente a la organización formal, creando prácticas, reglas, códigos, normas, valores y costumbres contrarias a las formales (González, 2003).

Para lograr la cooperación de la organización informal, es imperativo conocerla. Eso significa tener en claro la reacción del subordinado, las emociones en el campo del comportamiento organizacional, los juegos de poder, las estrategias de la organización informal y los obstáculos y descontento a los acuerdos negociados.

Todo lo cual permite al directivo comprender si se comporta positiva o negativamente durante el proceso administrativo. El signo depende del tratamiento y las barreras de la comunicación que se les esté dando. La única manera que tiene el administrador para conocer la organización informal, es conociendo a sus colaboradores, es realizando una prospección del personal e interactuando permanente en grupos formales y no formales.

El directivo sabrá la forma de ser de cada uno. No cómo se comportan delante del director o la directora, sino su comportamiento invisible, mediante un juego de aproximaciones conductuales. Este juego de aproximaciones conductuales se pone en práctica en los tiempos libres, es ahí, donde el administrador, haciendo uso de la observación, puede descubrir el comportamiento no visible de la organización informal, su significado y significante.

Debe, por tanto, el gestor caracterizar la organización informal, ver más allá de lo aparente, conocer de las motivaciones y las fuentes de atracción informales en su organización, ahondar en el poder oculto que está encubierto en la trilogía conceptual de los juegos de poder, la negociación y el conflicto en el clima organizativo.

Con este enfoque, se rompe la tradición analítica de la teoría organizacional que centraba la atención exclusivamente en la influencia que ejerce sobre la organización su interrelación con el medio ambiente económico y técnico. En esta perspectiva se asume que el contexto institucional, conformado por mitos, creencias y rutinas, se convierten en generadoras de pautas de comportamiento; también replantea la noción racional, que consideraba que el actor

organizacional es capaz de decidir con plena autonomía el destino óptimo de una organización, en su lugar emerge la concepción de que el actor es un hombre socializado que actúa y toma decisiones en función de ideas preconcebidas que norman y determinan su accionar (Alvarado, 2006).

Al integrar la acción humana en el estudio organizacional, permite tener presente que los ambientes organizacionales se componen de elementos culturales, esto es, de creencias que se dan por hecho y reglas ampliamente promulgadas que sirven como patrones para el actor organizacional.

Por ello, al interior de las organizaciones se desarrollan procesos de estructuras y rutinas organizacionales permanentes que originan que un conjunto de valores, reglas, códigos de conducta, mitos, creencias y significados compartidos por los miembros de la organización (Alvarado, 2006). De esta forma, la cultura es importante porque determina las costumbres, las experiencias, los valores, los símbolos, el lenguaje, la historia, la percepción, los procesos colectivos de investigación y de producción de conocimiento para el individuo y grupo de individuos.

La cultura y los valores determinan la continuidad de las acciones y la cohesión, configurando una identidad cultural, factor crítico en tanto estos valores juegan un papel fundamental en relación con la actitud para la reflexión, el cuestionamiento, la percepción, el aprendizaje, la investigación y la creación de conocimiento. La cultura organizacional se ocupa del sistema de valores apropiados y promovidos por la organización con el fin de crecer, lograr relaciones de cooperación, trabajo en equipo y resultados de competitividad y eficacia social (Martínez, 2004, p. 18).

El estudio de la conducta humana involucra problemas complejos de organización y coordinación de trabajo, motivación, desarrollo potencial de los individuos, costos, evaluación de desempeño, cultura, sistema de incentivos sociales, aprendizaje, auto-aprendizaje y producción de conocimiento. El análisis de la conducta humana proporciona nuevos elementos acerca de la eficiencia en la producción, criticando el enfoque de competencia que trata el factor humano como un insumo, descuidando los procesos complejos de motivación, participación, disminución de los desequilibrios sociales y mejoramiento de la calificación y formación de la mano de obra.

Estos factores de desarrollo de los individuos, junto con la capacidad de trabajo en equipo y la capacidad de auto-aprendizaje y producción de conocimiento conforman el noción *conducta y desarrollo potencial humano* que más allá de la visión cuantitativa y formal de la mano de obra, comprende el problema de motivación de los trabajadores en las organizaciones y la capacidad de producción de conocimiento. Por lo cual significan gran influencia la cultura, la calidad del sistema educativo, los estímulos sociales, la capacidad de auto-aprendizaje de las organizaciones, la producción de conocimiento y la capacidad de innovación tecnológica en los resultados de eficiencia y eficacia social (Martínez, 2002).

Pero es la dimensión organizacional la que posibilita o inhibe dicho proceso; esto implica un rediseño cíclico de la estructura de la organización que permita responder a las nuevas oportunidades o amenazas del entorno, a las nuevas políticas públicas, a los cambios culturales, a los desarrollos tecnológicos, a la emergencia de nuevos competidores, productos y servicios. Así, las normas, sanciones, premios y castigos de la organización juegan un papel importante en la definición de la conducta.

Pero lo lógico es que no todas las organizaciones logran producir soluciones óptimas y eficientes, algunas padecen la centralización y burocratización, malas estructuras organizacionales y rigidez en la toma de decisiones, afectando negativamente su desempeño económico. Y esto es de gran importancia porque el modelo neoclásico supone que las expectativas, elecciones, preferencias y conducta de los individuos no cambian; en consistencia con el supuesto del comportamiento racional de los individuos; supuestos que son muy restrictivos para el análisis económico, aunque sí funcionales.

En contraste, para la NEI los individuos aprenden de sus elecciones pasadas y del entendimiento que tengan de las instituciones a las que se enfrenten. Con ello el comportamiento de los agentes no depende sólo de los cálculos de precios y cantidades, sino también de la influencia de las instituciones, la capacidad de obtener y procesar información necesaria para tomar decisiones, así como de aprender nuevas estrategias para optimizar beneficios.

Hasta este punto queda revelada la importancia de la organización para la NEI, sobre todo por lo notable que es la organización informal para la organización formal y las instituciones; las cuales, tienen como mecanismo de supervivencia la adquisición, transmisión y utilización de conocimientos e información, como proceso previo a la toma de decisiones y elecciones de los individuos.

Costos de Transacción

El marco teórico de la NEI comprende múltiples conceptos de análisis como los costos de transacción, la estructura institucional, el desarrollo potencial de la conducta humana, la teoría de los contratos, la evolución de las leyes, la transparencia de las reglas del juego, el impacto de la tecnología y de la producción de conocimiento, la eficiencia, la productividad, la competitividad y eficacia social de la gestión de las organizaciones, pero este trabajo sólo se va a referir al análisis e importancia de las instituciones y organizaciones, pero es necesario referir la pieza clave de la NEI, los costos de transacción, un concepto que es fundamental para establecer el nivel de fricción en un sistema económico.

El estudio de este tema fue iniciado por Ronald Coase en 1937, cuando observó que las empresas tenían la opción de hacer transacciones a través del mercado o dentro de sus propiedades, donde las operaciones se contabilizaban pero no tenían que ser convenidas una a una. Esto lo indujo a pensar que la empresa se organizaba como una jerarquía para ahorrar costos de transacción. Y definió el concepto como “el costo de utilizar el mecanismo de precios”. Coase también examinó la relación entre costos de negociar y de intercambio de

bienes, así como la manera de negociar los costos asociados a estos intercambios (Kalmanovitz, 2003).

Los economistas neoclásicos consideran que los costos de transacción son nulos y, sin embargo, cuando se miran en detalle aparecen los costos legales, de ejecución, de vigilancia y costos de información. También existen los costos de emprender nuevos negocios, que ha dado lugar a una teoría económico-legal de los contratos para explicar qué pasa cuando se incumplen o se cumplen a medias, así como para entender el papel de los costos de vigilarlos y hacerlos cumplir, teoría que vuelve a reunir la economía y las instituciones legales de la sociedad. Todos sabemos que las empresas tienen divisiones jurídicas o contratan bufetes de abogados (Kalmanovitz, 2003).

Ello explica la existencia de un sistema de justicia imparcial y eficiente que resuelva rápidamente los conflictos y en función de sus méritos. Que todo conflicto sea mediado por una tercera parte, que deje a todos los litigantes relativamente satisfechos. Si la justicia es corrupta y plagada de ineficiencia, habrá miles de negocios que nunca se llevarán a cabo, los seguros serán prohibitivos y proliferarán los litigios que se resuelven de manera privada o injusta.

La existencia de un mecanismo intermediario que tenga por objeto reducir o mejorar los términos del intercambio, significan costos de transacción, aunque sean producto de la existencia de costos de transacción anteriores. De modo, que el tamaño y complejidad del sistema legal y regulatorio afecta el nivel de los costos de transacción en una economía.

El concepto de costos de transacción difiere del concepto de costos de producción. Estos últimos son los costos imputables a la transformación de un bien en la producción e intercambio; en cambio, los costos de transacción incluyen costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y proyección de programas, los arreglos y negociaciones y el establecimiento de contratos. Es decir, los costos de transacción incluyen los términos en que se realiza el intercambio, cuando los interesados hacen negocios o cuando hay costos por asegurarse que las partes cumplan los términos del intercambio. Sencillamente, la organización al decidir conformarse como tal para aprovechar las ventajas de la cooperación, enfrenta costos distintos de los de la producción.

En otras palabras, en el mundo real, la transformación de los factores productivos, involucran más procesos que la sola manufactura, antes se originan intercambios sujetos a la fricción de establecer y garantizar el cumplimiento de acuerdos sobre precios, calidades, tiempo, etc., para el conjunto de insumos propios de la producción.

Los costos de transacción son un amplio espectro de costos institucionales que incluyen los costos de obtener información, de negociar, de diseñar, de vigilar y hacer cumplir los términos del intercambio económico y no económico que se pueden establecer mediante un contrato.

Principalmente los costos de transacción, pueden estar presentes en:

1. Búsqueda de información sobre precios, calidad, disponibilidad de insumos; así como las características de los mercados potenciales, preferencias de los consumidores, características de los competidores, entre muchas otras.
2. Administración de convenios entre compradores y vendedores para fijar precios y cantidades.
3. La organización de las empresas y restricciones institucionales, como el marco legal y regulatorio.

Lo concerniente al procesamiento de la información, es la causa predominante en la generación de costos y por lo tanto es la forma en que se puede generalizar el análisis de los costos de transacción.

En 1955 H. Simon identificó que la obtención y procesamiento de la información tiene un costo, porque la gente no conoce la solución exacta a sus problemas de maximización que dicta la teoría neoclásica, circunstancia que genera incertidumbre y conocimiento imperfecto de la información disponible. De ahí estableció la noción de racionalidad limitada.

En resumen, los costos de transacción se producen al mismo tiempo que se establecen los términos en que se realiza el intercambio económico y el mecanismo de precios; es decir, entre más compleja sea una economía y el intercambio, más tipos de instituciones y arreglos se requiere y con ello; a su vez, surgen mayores costos de transacción, debido a que se consumen más recursos para realizar los convenios de intercambio, se dedica más recursos y tiempo a las negociaciones.

Bajo la figura conceptual de problemas de información, el procesamiento de información, favorece el surgimiento de conductas oportunistas entre los agentes económicos, lo que genera una distribución desigual de las ganancias en el intercambio, es decir, una parte se beneficia a costa de la otra, por lo que la parte afectada se ve obligada a tomar medidas para reducir esta pérdida, aunque estas medidas le signifiquen un incremento en sus costos de transacción (Ayala, 1999).

Los problemas de información, como una fuente generadora de costos de transacción, emiten señales e incentivos a los agentes para crear mecanismos de organización económica que disminuyan el riesgo y la incertidumbre; esto repercute de manera significativa en cualquier tipo de intercambio y de ahí la importancia de la información como pieza clave para el análisis de la NEI. También se deriva la importancia de las instituciones, que tiene entre sus atributos más importantes la reducción de los costos de transacción y con ello estimular la cooperación, para reducir la incertidumbre en el intercambio y las elecciones de los individuos.

3.3 Problemas de Información

El análisis de la información es importante si entendemos que es la base para el conjunto de procesos y relaciones que se establecen en las organizaciones.

La información es un factor decisivo para el establecimiento de una organización. Pero la información es costosa porque la calidad y la disposición que hay en el mercado no pueden comprobarse. La información es el lubricante más importante del intercambio, sin ella no sabríamos de la existencia de mercados, productores, consumidores, bienes y servicios, precios calidades, tecnologías y costos. La falta de información alimenta nuestros miedos e incertidumbre y probablemente nos llevaría a tomar decisiones equivocadas. La información disponible influye decisivamente en las elecciones y en la conducta económica. Entre menor sea la información disponible, mayor será la incertidumbre y el riesgo de tomar decisiones erróneas.

El modelo neoclásico supuso que los agentes y las empresas tienen información perfecta, es decir, conocen todas las fuentes de utilidades o beneficios y los costos asociados. Pero este supuesto, de información completa y perfecta es ciertamente una simplificación útil solo para fines analíticos, pero en la realidad la información es incompleta, se encuentra desigualmente distribuida y el proceso de adquirirla y usarla es costoso. Por eso para la NEI la información es una variable crucial en el desempeño económico.

La información no es un bien intangible, en realidad se trata, de un bien importante porque los individuos están dispuestos a pagar un precio por ella. Por lo tanto no es raro que se hayan formado importantes mercados de información.

Las elecciones económicas de los individuos dependerán, de la información disponible en áreas como el sistema legal, el marco regulatorio, los contratos, las tecnologías disponibles, entre otros aspectos. Pero los agentes y las empresas ignoran mucha información, además que sumándole el horizonte temporal, la toma de decisiones estará rodeada de mayor incertidumbre porque la información sobre el futuro es más escasa e incierta.

En algunos casos, unos agentes tienen información privada sobre las características de los bienes que intercambian con el resto de los agentes, lo que significa, que las transacciones ocurren en un contexto caracterizado por la presencia de información incompleta y distribuida asimétricamente, en consecuencia, la información es un recurso valioso, sobre todo si se convierte en conocimiento.

Actualmente es fácil comprobar que los costos de adquirir información son crecientes. Los agentes constantemente están adquiriendo información, sobre precios, calidad y características de bienes, servicios e insumos. Es así como la información es identificada como un insumo productivo tan importante como cualquier otro. Pero, el mercado no proporciona la información necesaria y los precios no la transmiten completamente, de aquí la necesidad de crear mecanismos o instituciones que permitan atenuar los problemas de información. Partiendo del supuesto de que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de la

información es costoso. Este es el origen de los problemas de información (información incompleta y asimétrica) que influyen decisivamente en la conducta de los agentes (selección adversa y aversión al riesgo).

La Información Incompleta surge cuando los precios de mercado no transmiten toda la información que se requiere para llevar a cabo el intercambio, con efectos sobre la conducta de los agentes, pues incrementa la incertidumbre y el riesgo, además de la formación de mercados incompletos.

La información es incompleta porque cierto tipo de actividades donde se genera información, ésta es difícil de generar e incluso imposible de obtener en el mercado o los costos son muy elevados. Puede deberse, en ciertos casos, a circunstancias técnicas que dificultan la captura o generación de la información como en los mercados dispersos. En contraste, la estructura monopólica de los mercados, no tienen disposición de difundir información.

En las actividades en las cuales los costos para obtener información son exorbitantes, los agentes no tendrán intención de seguir invirtiendo en lograr mayor información, porque cada vez es más costoso en tiempo y dinero.

En ciertas áreas, la información puede ser considerada un bien público, porque suministrar información a una persona no supone reducir la cantidad que tienen otras. Para que sea eficiente el suministro, se requiere que se difunda gratuitamente o que solo se cobre el costo de transmitirla. En consecuencia los agentes no tendrán intención de producirla porque de hacerlo cualquier persona la podría usar sin pago alguno.

Como alternativa los individuos tendrán que crear organizaciones para enfrentar grandes riesgos o los costos de enfrentar la información incompleta cuando son muy elevados. Pero en la conducta del individuo se crea la aversión al riesgo. Otra alternativa es que el Estado tenga que proveer información o introducir medidas regulatorias que permitan difundirla y ponerla al alcance de todo el público.

El que la información sea incompleta tiene consecuencias graves para la actividad económica pero en este caso la información aun no existe o es de muy difícil producción; sin embargo, la distribución de la información entre los agentes es desigual o asimétrica, es un aspecto de consecuencias más diversas para la actividad económica porque todos los agentes son afectados, pero sobre todo aquellos que tienen pocas posibilidades de adquirir información.

La Información Asimétrica, existe cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de ciertos bienes tiene un acceso más fácil y barato a la información, y entonces este grupo tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, porque está mejor informado que su contraparte y usará esta ventaja para obtener mayores beneficios dado que la otra parte desconoce la información. Ello generará consecuencias sobre las elecciones y conducta de los agentes económicos y sus respectivas distorsiones en la toma de decisiones.

La fragmentación de la información produce una dispersión de precios en los mercados que se vuelven costos significativos para los consumidores y productores porque tendrán que destinar mayores recursos para obtener la información entre muchas fuentes.

En la medida en que surjan problemas de información existirán también incentivos para que los agentes se organicen para producir o conjuntar información se volverá un bien mas que, según sea su demanda, creara mercados en donde la mercancía de intercambio es la información. Sin embargo, los costos y la conducta maximizadora de los individuos mantendrán la existencia de la información asimétrica.

La existencia de información asimétrica, es relevante en las organizaciones porque se ven obligadas a recurrir a técnicas intensivas en información y comunicación para la producción y coordinación de transacciones, lo que desde luego involucra el desarrollo de un área de informática.

Finalmente, la información no es un bien libre de costos cuyo acceso sea gratuito, porque para muchos es difícil o imposible, financiar la adquisición y procesamiento de la información. Por estas razones los individuos demandan instituciones que permitan genera y difundir información pertinente para las decisiones de inversión, ahorro, consumo, innovación tecnológica, etc., a bajo costo.

Hay que señalar cuáles podrían ser las conductas que generan los problemas de información, para tener presente como influyen en la actividad económica y de intercambio.

La *Aversión al Riesgo* es la actitud y el grado de riesgo que estén los individuos dispuestos a enfrentar. Los agentes en la economía están enfrentando riesgos frecuentemente en todos los aspectos de sus actividades y también cambia con el mercado en el cual tengan que tomar decisiones. Por lo tanto, es la información incompleta la que produce mayor riesgo e incertidumbre, por ejemplo, no se puede obtener información de la variación de tasas de interés en el futuro y otras variables que deben su comportamiento a factores coyunturales y el tiempo.

El *Riesgo Moral* es un problema de incentivos, existe cuando una persona no es recompensada por lo que hace o cuando no tiene que pagar todos los costos de sus actos. Esta cuestión ha sido extensamente estudiada en el campo de los seguros. En relación con las organizaciones, se considera como una forma de oportunismo.

La existencia del problema del riesgo moral, es la posibilidad de que el agente (gestor político, gestor empresarial) busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (el ciudadano o el accionista). Esto significa una pérdida de eficiencia siempre que los costos y perjuicios ocasionados por una decisión no recaigan sobre el individuo que decide. Lo que permite analizar los problemas de las decisiones económicas de estado y mercado.

La *Selección Adversa* surge de la existencia de la información asimétrica y se identifica cuando el comprador no puede observar características externas o eventualidades que afectan al bien y al vendedor. Por ejemplo, la calidad de un bien puede variar, pero la información sobre la calidad

del bien solo la posee su propietario o productor, es decir, que tiene más información que el consumidor. Investigar los defectos o las calidades existentes, es un proceso costoso que demanda tiempo y dinero que eventualmente no se puede recuperar (búsqueda de información).

Estas circunstancias provocan una idea generalizada de la calidad de los bienes con lo que su precio disminuye al no poder distinguirse la calidad entre bienes similares, entonces surge una selección adversa, porque se actúa en contra del objetivo, que para este caso sería adquirir bienes de alta calidad. Los consumidores saben que la calidad es peor cuando el precio es más bajo y por lo tanto deciden comprar menos cuando baja el precio, este desconocimiento afecta por igual a productor con mayor calidad que los productos con menor calidad, porque predominara un precio promedio y los bienes estarán subvalorados.

Entre los arreglos institucionales que pueden establecerse están los contratos contingentes, la reputación, la certificación y las garantías limitadas. Los contratos contingentes, permiten que los vendedores ofrezcan programas de devolución o reparación de daños atribuibles al defecto original. La reputación puede generar mecanismos favorables a oferentes y consumidores, porque a los oferentes no les interesa ocultar información relevante de su producto, sino que desean mantener y expandir su mercado. Al consumidor le favorece tener mayor conocimiento sobre lo que está comprando. La certificación y garantías de calidad escritas pueden disminuir los problemas de información, porque comprar con garantía de calidad favorece los términos de intercambio.

Sin embargo, cualquier alternativa institucional tiene costos que no siempre podrán ser repartidos entre los agentes involucrados.

La *racionalidad limitada*, de acuerdo con la cual las capacidades individuales para adquirir, procesar y utilizar la información están restringidas. La trascendencia de esta idea es que los individuos eligen bajo restricción e incertidumbre y obedeciendo a ciertas reglas. Idea que contrasta, con la supuesta racionalidad del modelo neoclásico, que supone elecciones óptimas en base a la razón. Entonces, se pone de manifiesto que la racionalidad no solo es limitada sino que depende de la información que el individuo posea, por lo que en ciertos casos de ser mínima o escasa la información que se posea, puede dudarse de una racionalidad; sin embargo, puede ocurrir lo contrario, dado que un individuo que posea mayor información manifiesta una conducta oportunista.

El *Oportunismo** o conducta oportunista, es otro efecto negativo de la información asimétrica, en donde una de las partes en la transacción tomara decisiones ignorando la información que posee la segunda parte. Esto significa que los agentes incurrirán en una conducta oportunista porque tratarán de maximizar sus propios intereses, aun engañando a otros, porque no

* Oliver Williamson define el oportunismo como un esfuerzo para realizar ganancias individuales a través de una falta de honestidad en las transacciones y puede tomar dos formas: 1) el ocultamiento estratégico de información asimétricamente distribuida y que le brinda al agente un beneficio, y 2) la imposibilidad de obtener un compromiso de conducta responsable durante la ejecución y renovación de transacciones, donde la parte que posee la información tiene una ventaja sobre sus competidores, lo que le garantiza ganancias.

transmitirán toda la información de la cual disponen, e incluso pueden deliberadamente distorsionar y desvirtuar la información para conducir las elecciones de otros agentes a una posición que les permita obtener mayores ventajas.

El comportamiento oportunista genera una relación entre agencia y principal, según la cual dos agentes se involucran en un proyecto o actividad de la cual ambos esperan obtener un beneficio, como puede ser el intercambio o una relación laboral.

El modelo de la Agencia y el Principal

En el intercambio, y en cualquier tipo de transacción, se establece una relación entre dos partes a las cuales se les puede denominar la agencia (o agente) y el principal. En general, en el intercambio se entablan relaciones entre una parte que detenta la propiedad de un activo o la función administrativa de mayor jerarquía; a esta parte de la relación se le denomina el principal, y a la otra parte, que administra la propiedad de los activos o ejerce la función administrativa delegada, se le denomina agencia o agente.

En el análisis económico hay muchas aplicaciones de la teoría del principal y la agencia: arrendador-arrendatario, prestamista-deudor, médico-paciente, policías-delincuentes, aseguradora-asegurado, gobernantes-gobernados, burócratas-políticos, etc. Es fácil identificar una relación entre la agencia y el principal, pero es muy difícil determinar claramente quien es el principal y el agente y cuánta información disponen; no se establece exclusivamente entre dos partes bien identificadas.

En la organización la parte que observa los resultados de un proceso en calidad, cantidad, esfuerzo o innovación, puede ser una persona o la que realiza la tarea (agente) pero estos aspectos no pueden ser observados de igual forma por la que delega la tarea (principal) que es la otra parte.

El principal no tiene información y le cuesta mucho obtenerla y debe confiar en la información que el agente decide transmitirle; el agente en cambio dispone de más información y le cuesta muy poco colectarla y procesarla. Evidentemente, el agente tiene una ventaja informativa sobre el principal, ya que conoce su esfuerzo y las condiciones o estado de naturaleza del proceso productivo en el cual está involucrado. El principal tendría que incurrir en costos elevados para poder monitorear las acciones del agente, es decir, tiene que generar sus propios sistemas de información.

La información asimétrica es una de las características más importantes de la relación agencia y principal, porque es común que el agente posea más información sobre la operación cotidiana de la organización, en cambio, el principal solo posee información genérica y únicamente al final de un periodo. La información asimétrica entre la agencia y el principal siempre va a existir en algún grado, el problema no es eliminarla, sino atenuarla para permitir una relación adecuada entre las partes.

La relación adquiere la forma de un contrato formal o informal caracterizado por una relación jerárquica y por la existencia de información asimétrica entre las partes. La relación del contrato representa los intereses del principal en contrapartida por el pago de un servicio de alguna clase. Lo que provoca que entre las dos partes se establezca una relación estratégica porque las acciones que emprenda el principal afectaran las acciones del agente.

Ambos enfrentan costos de transacción por la posición estratégica derivada de la información asimétrica que, en un principio, los pone en una situación de racionalidad limitada, ambas partes saben que hay información que la contraparte no revelara, motivo por el cual se vuelven oportunistas conforme detecten que la contraparte no domina la información que poseen.

Si la información asimétrica es muy grande las estrategias de comportamiento derivan contratos ineficientes para el desempeño de la organización que se trate.

Cuando en una organización o en un contrato se fijan las responsabilidades entre las partes (agencia y principal) surge la necesidad de definir los riesgos y los incentivos para que las partes se desempeñen eficientemente. En el proceso de delegación de responsabilidades, el directivo o el propietario debe de afrontar tres problemas básicos: elegir a las personas sobre las que recae la responsabilidad, motivarlas para que actúen correctamente, y controlar los resultados.

La teoría estudia los mecanismos de compensación, a través de contratos, que el principal debe diseñar para incentivar que el desempeño de los agentes sea consistente con los objetivos del principal. El diseño de incentivos es, por supuesto, un problema complejo porque en último término no se puede eliminar cierta incompatibilidad de incentivos y la información asimétrica. El compromiso, la intensidad del trabajo, la honestidad y aun los riesgos son aspectos difíciles de incluir y de medir en una relación contractual.

El caso más ilustrativo del problema de la agencia y el principal es el de un director y un trabajador. El director desea que el trabajador realice el mayor esfuerzo posible con el fin de maximizar los beneficios del principal, mientras que el trabajador desea maximizar sus beneficios; dado un esquema de pago de retribuciones de acuerdo con el esfuerzo realizado y con el riesgo asumido, ello genera un cierto tipo de estructura de incentivos.

El punto de partida es que el principal debe orientar el diseño contractual al logro de la maximización de sus beneficios, lo cual supone, también, que deberá contemplar los beneficios del agente. Se puede afirmar que existe compatibilidad de incentivos entre el principal y la agencia si ambos llegan a un arreglo que les permita maximizar beneficios de acuerdo con sus expectativas o planes.

Sin embargo, en las corporaciones modernas las relaciones agencia y principal son complejas y existe problemas de información y de costos de evaluación del desempeño de los contratos que rara vez permiten la maximización simultanea de beneficios.

El supuesto de que los agentes y el principal son individuos racionales y maximizadores es poco realista, porque en realidad enfrentan distintas conductas que restringen sus elecciones maximizadoras. Asociado al supuesto de que existen limitaciones de información en cualquiera de sus modalidades, la racionalidad se vuelve limitada.

Los problemas de la agencia pueden analizarse desde la perspectiva conductista. Un primer problema es la desviación hacia conductas oportunistas. En efecto, los agentes pueden elegir alguna conducta oportunista, porque saben tomar ventaja de los puntos débiles o ambiguos de los contratos, dado que el principal tendría que incurrir en costos altos para evitar las desviaciones del agente. Un segundo problema es la evaluación del desempeño de la agencia. El proceso es costoso y una manera de abaratarlo es que le principal confíe en la firma de un contrato con el agente.

En los servicios públicos que ofrece el gobierno existe casi siempre un problema de información asimétrica que da lugar a una relación principal (el usuario) y la agencia (el gobierno).

Los incentivos son correctores que procuran encaminar la conducta de los participantes del contrato para obtener los resultados pactados, es decir, son compensaciones a los términos del intercambio, que en general deben ser positivas que impulsen y motiven a lograr el mejor cumplimiento de los contratos; por el contrario, los incentivos que solo eviten o castigan las acciones que se desvían el cumplimiento de contratos no conseguirán mejoras en los términos del intercambio. Por lo tanto, un problema en la estructura de incentivos se da cuando los individuos no son recompensados en absoluto o de acuerdo con sus expectativas.

Por ejemplo, los administradores públicos pueden tener pocos incentivos para mejorar la calidad de los servicios de los cuales están encargados, porque su sueldo es fijo y no participan de los beneficios; además, su puesto esta asegurado, porque muchas veces lo deben a un político y no depende de la evaluación de un consejo de administración.

La compatibilidad de incentivos: dado un esquema de incentivos que elija el principal, el agente decidirá hacer lo que mas le convenga.

El diseño de incentivos debe contener dos requisitos:

- El principal necesita mecanismos que le permitan monitorear los acuerdos con el agente.
- El agente debe asumir que los incentivos son los adecuados para recompensar su esfuerzo.

Uno de los objetivos importantes de la organización es suprimir o atenuar el oportunismo, pero ello también tiene su lado negativo, porque los incentivos individuales para obtener mayores beneficios se suprimen o reducen y se desvían a la dirección de la empresa o la burocracia. Un contrato puede desincentivar por distintas razones, entre ellas su diseño y los costos de vigilarlo y hacerlo cumplir. Además, los contratos no evitan que las partes adopten conductas oportunistas, por ejemplo, una parte se compromete a trabajar 40 horas por un salario fijo, pero a cambio no hace nada o solo simula trabajar.

En suma, el problema de la agencia aparece implícita o explícitamente en los contratos de distinta naturaleza que celebran las organizaciones con sus contrapartes. Pero, no siempre es posible que los contratos y los mecanismos de gobernación resuelvan eficientemente toda esta amplia gama de relaciones entre el principal y la agencia. Sin embargo, la aspiración en el diseño de contratos sería proveer, por medio de buenos sistemas de gobernación, incentivos y prevenir problemas de información, aversión al riesgo, selección adversa y en general, minimizar el comportamiento oportunista de agentes y principales.

Ello pone de relieve la necesidad de que los economistas pongan la atención a los problemas de información y a la estructura de incentivos.

En general, los contratos son una herramienta útil, pero hay que tener en cuenta que significa costos de transacción y no minimizan la información asimétrica, por eso no puede considerarse que los contratos sea una solución óptima, porque además depende del comportamiento de los individuos involucrados, lo cuales están sumamente influidos por la cultura existente en su ambiente cotidiano y laboral.

Una estructura de incentivos adecuada también puede ser una herramienta útil, sin embargo, esta puede ser limitada en cuanto al alcance que puedan cubrir estos incentivos frente a las necesidades de cada grupo de individuos al interior de la organización. Para entender un poco más lo difícil que es incentivar y motivar a los individuos, se incorpora la concepción de la “jerarquía de necesidades” según Maslow, que si bien no son universales, si exponen generalidades importantes que revelan lo complicado que puede ser la operación de una organización.

El concepto central de la teoría de Maslow es el de autorrealización, que define como: *“la realización de las potencialidades de la persona, llegar a ser plenamente humano, llegar a ser todo lo que la persona puede ser; contempla el logro de una identidad e individualidad plena.* (Elizalde, et al., 2006, p. 6)”.

Lo que se plantea es la existencia de distintos tipos de necesidades en las que se van ascendiendo, en una jerarquía, desde las necesidades más básicas y elementales para la supervivencia hasta llegar a la cúspide del desarrollo humano representado por la autorrealización. Por lo tanto, es imprescindible satisfacer las necesidades básicas para poder pasar al estado siguiente de motivación.

Según Maslow, una persona está motivada cuando siente deseo, anhelo, voluntad, ansia o carencia. La motivación estaría compuesta por diferentes niveles, cuya base jerárquica de necesidad varía en cuanto al grado de potencia del deseo, anhelo, etc. El motivo o deseo es un impulso o urgencia por una cosa específica. Existen muchos más motivos que deseos y estos pueden ser expresiones distorsionadas de las necesidades.

Al ascender de un estado a otro las motivaciones van cambiando, ya que las necesidades que se presentan en cada estado son diferentes. Maslow sostiene que las personas están orientadas a emociones tiernas y de bien social pero es el medio el que las corrompe. Toda persona necesita apoyo para desarrollar las emociones y satisfacer sus necesidades básicas. De modo que el medio también cumple un papel importante al establecer las motivaciones y fomentar el

tránsito de un estado a otro. Las personas, requieren encontrar los medios adecuados para satisfacer sus necesidades, de lo contrario no pueden pasar de un estado de necesidad a otro.

Para Maslow, la satisfacción de las necesidades y las motivaciones ligadas a ellas son el impulso o dinamismo que conduce a los individuos a desarrollar su personalidad, en los diversos ámbitos de la vida. La insatisfacción de las necesidades trae consecuencias negativas para la persona, pues genera estados de frustración y egoísmo; y si la persona no supera una etapa difícilmente podrá pasar a la etapa siguiente; su desarrollo se estanca en esa etapa que no pudo superar.

La necesidad es la falta de algo, por lo que se pueden identificar por tipos de necesidades:

- a) Necesidades deficitarias o inferiores, estas son: necesidades fisiológicas; necesidad de seguridad; de amor y de pertenencia; y de estima; si se produce una distorsión en ellas se pueden generar problemas psicológicos y fisiológicos.
- b) Necesidades de desarrollo o superiores que se orientan hacia el logro de la autorrealización, las cuales no son tan poderosas como las necesidades fisiológicas; éstas pueden dañarse o perder su orientación más fácilmente que las necesidades primarias y requieren de un gran apoyo de las influencias exteriores.

De estas premisas, Maslow establece una jerarquía de necesidades que se suceden en una escala ascendente. Las ordena en dos grandes bloques que establecen una secuencia creciente y acumulativa desde lo más **objetivo** a lo más **subjetivo** de tal modo que el sujeto tiene que cubrir las necesidades situadas a niveles más bajos (más objetivas) para sentirse motivado o impulsado a satisfacer necesidades de orden más elevado (más subjetivas). Maslow establece que las necesidades básicas influyen con poder sobre el individuo y tienen prevalencia sobre las otras. Una vez satisfechas, se manifiestan las necesidades superiores y la persona se motiva para satisfacerlas.

Maslow clasifica las siguientes necesidades en orden jerárquico (Elizalde, et al., 2006).

1. Las necesidades fisiológicas que son las más básicas y más potentes de todas, pero son las que tienen menor significado para la persona en busca de la autorrealización. Entre se ellas se encuentran la necesidad de liberarse de la sed y del hambre; de aliviar el dolor, el cansancio y el desequilibrio fisiológico; la necesidad de dormir, de sexo.
2. Las necesidades de seguridad. Si las necesidades fisiológicas son satisfechas, o no constituyen un problema serio para la persona, las de seguridad se convierten en la fuerza que domina la personalidad. La mayoría de las personas llega sólo hasta este nivel. Éstas se expresan en la preocupación por ahorrar, por comprar bienes y seguros, para obtener una vida ordenada, cierta, y un futuro predecible, en el cual ya no se produzcan riesgos o peligros para la integridad personal o familiar. Este tipo de necesidades se puede manifestar negativamente como temor y miedo.
3. Las necesidades de amor y pertenencia que están orientadas socialmente y representan la voluntad de reconocer y ser reconocido por los semejantes, de sentirse arraigados en

lugares e integrados en redes y grupos sociales. Para realizarse requieren que se haya alcanzado cierto grado de satisfacción de las necesidades fisiológicas y de seguridad. Entre ellas se encuentran la necesidad de amigos, de compañeros, de una familia, de identificación con un grupo y de intimidad con un miembro del sexo opuesto.

4. Las necesidades de estima están asociadas a nuestra constitución psicológica. Su satisfacción es necesaria para la evaluación personal y el reconocimiento de uno mismo, en referencia a los demás. Se pueden subdividir en dos tipos: las que se refieren al amor propio y las que se relacionan al respeto de otros (reputación, condición social, fama, etc.). Entre éstas se encuentran la necesidad de respeto, de confianza basada en la opinión de otros, de admiración, de confianza en sí mismo, de autovaloración y de autoaceptación. Los trastornos y déficit en esta área generan sentimientos de inferioridad que se manifiesta como vivencias de vergüenza o de culpa.
5. Las necesidades de autorrealización o metanecesidades pertenecen al segundo bloque de necesidades superiores o más subjetivas en la gradiente establecida por Maslow. Son difíciles de describir, puesto que varían de un individuo a otro, e incluye la satisfacción de la individualidad en todos los aspectos. Para que una persona inicie su proceso de autorrealización debe haber satisfecho muchas necesidades previas, para que éstas no interfieran ni utilicen energías que están abocadas a este desarrollo. Las personas que desean autorrealizarse desean ser libres para ser ellas mismas. Las personas que se autorrealizan siguen las normas y modelos de conductas dictadas por la cultura en acuerdo con su sentido del deber, pero si éstas interfieren con su desarrollo, fácilmente reaccionan contra ellas. Entre ellas se encuentran las necesidades de satisfacer nuestras propias capacidades personales, de desarrollar nuestro potencial, de hacer aquello para lo cual tenemos mejores aptitudes y la necesidad de desarrollar y ampliar los metamotivos (descubrir la verdad, crear belleza, producir orden y fomentar la justicia).

Adicionalmente, Maslow menciona otros dos tipos de necesidades: las cognitivas y las estéticas, aunque no las ubica en un lugar específico dentro de la jerarquía. Las necesidades cognitivas, de saber y comprender provienen de las necesidades básicas. Las necesidades estéticas tienen que ver con el orden, la simetría y el cierre, la necesidad de aliviar la tensión producida por una labor no terminada y la necesidad de estructurar hechos. Las circunstancias y ambientes agradables y hermosos favorecen el desarrollo de las personas.

Si bien la motivación se dirige, fundamentalmente, a satisfacer las necesidades y aliviar las tensiones. La metamotivación se dirige a la satisfacción del deseo y aumenta la tensión, favoreciendo así el desarrollo de la persona. Ambas, motivación y metamotivación, son los móviles fundamentales que llevan al individuo al desarrollo de su personalidad y a escalar en la jerarquía de las necesidades.

Asimismo, señala que los metamotivos están asociados a los deseos y que no comprenden una reducción de tensión, sino que incluso pueden aumentarla una vez que éstos han sido satisfechos, ya que estaremos en condiciones de recibir impulsos hacia metas inagotables -los

sujetos siempre permanecen en un estado de insatisfacción relativa-, de carácter espiritual e intelectual.

Se incluye en esta categoría un conjunto de valores que podrían ser contradictorios entre sí, o respecto a las propias necesidades satisfechas, que les han abierto la puerta: virtudes éticas, deseos y aspiraciones, desarrollo de capacidades, potencialidades; en suma, aspectos que vienen a instalarse en el campo de las necesidades, cuyo concepto termina situándose, en última instancia, en el campo de lo subjetivo y de lo relativo.

Con estas contribuciones al estudio del individuo en la organización, es posible entender la difícil tarea de construir una estructura de incentivos que mantenga motivados al grueso de los integrantes.

Sin embargo, en definitiva la generación y manejo más eficiente de la información en todos los niveles de la organización es la alternativa deseable, porque se mejoran los canales de comunicación para el interior de la organización, esto significa que se reduce el margen de maniobra del agente al no tener como más información que alimente su oportunismo. Habrá que suponer que le será más difícil de manipular un sistema computarizado que un sistema tradicional por el simple hecho que la eficiencia de los procesos reduce los tiempos en que se transmite la información. Para ello es muy importante manejar una estructura organizacional que procure la eficiencia de los procesos y una evaluación en periodos constantes para equilibrar las mejoras. En resumen, la alternativa más viable es atenuar la información asimétrica dado que es la causante de las posiciones estratégicas y oportunistas de los individuos.

Para tal propósito, el manejo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, cobran especial relevancia en la medida en que permiten reducir los costos de coordinar las diferentes relaciones que se establecen entre las múltiples partes implicadas.

En las cooperativas, se establece como objetivo la satisfacción de las necesidades de sus socios. Para ello, las cooperativas desarrollan una serie de actividades y establecen relaciones con diferentes agentes (socios, proveedores, clientes, otras cooperativas, etc.), siendo una de sus características distintivas la participación de sus socios en la gestión de la cooperativa (planificación, control y gobierno) y el derecho a recibir la información necesaria para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Para ello, es necesario que en la cooperativa existan canales de comunicación que permitan un flujo continuo y rápido de la información desde el exterior hacia la empresa, y viceversa, así como su diseminación entre todos sus miembros (Meroño & Arcas, 2006).

En general, las TIC ayudan a coordinar los recursos, actividades y personas que interactúan en las relaciones que la cooperativa mantiene y es en la medida que las organizaciones dispongan de personal con conocimientos informáticos como conseguirán el control para dirigir el empleo de las TIC a sus propósitos organizacionales, reflejando una mayor satisfacción en su gestión de la información.

Conclusiones

El análisis de eficiencia y equidad es la más grande disyuntiva que se le presenta a un economista o cualquiera que tenga que ver con el manejo de los recursos. El presente trabajo está a favor de la eficiencia, no porque no sea importante la equidad, sino porque lógicamente es más fácil distinguir la eficiencia como un objetivo, por el contrario la equidad, es un concepto más subjetivo y más complicado de concretar.

El sector público es un claro ejemplo del concepto equidad, dado que es uno de los propósitos del mismo. Constantemente criticada su actuación, el sector público puede ser muy ineficiente e inequitativo, sin embargo es inevitable su existencia por las funciones que realiza y por el tamaño y características que representa para la actividad socio-económica.

Debe tomarse en cuenta que cualquiera que sea su desempeño, el sector público es una organización de grandes dimensiones, donde las partes integrantes que son observables, son los gobernantes y la administración pública.

Por lo tanto, el sector público, como cualquier organización, enfrenta costos, objetivos y decisiones que le permitan cumplir con sus funciones, pero con la diferencia de que lo tiene que hacer a una gran escala, lo que implica un sin número de posibilidades en los resultados, puesto que su estructura es cambiante y sus integrantes buscan priorizar sus intereses, sean propios de sus funciones o sean personales.

Cómo deba mejorarse, la estructura organizacional del sector público, no es una tarea sencilla y así lo demuestra los distintos esfuerzo que se han realizado para procurar mejorar el desempeño de las funciones públicas; pero lo cierto es que la enorme cantidad de recursos físicos y financieros que ocupa el sector público para realizar sus funciones, parece excesiva y no satisface las expectativas de los ciudadanos; además de complicar el funcionamiento del sistema socio-económico.

Las funciones que debe cumplir el sector público son importantes, pues tiene la facultad de poner orden coercitivamente, dictar y regular las normas que rigen este orden y quizá la más importante, estudiada por los economistas, es su desempeño como agente económico, por lo tanto, conforme tiene que enfrentar nuevas responsabilidades se ve en la necesidad de consumir más recursos, dejando claro que su actuación tiene que ser eficiente.

Actualmente, para los gobiernos el presupuesto público es la herramienta en la que se sintetizan los objetivos y prioridades del plan socio-económico que sea formulado, porque dependiendo de lo que se establezca en el presupuesto público es como se puede saber de la política económica, las posiciones políticas, las prioridades de gasto y las restricciones a la actividad económica, conforme se estimule o desalienten las actividades económicas.

El presupuesto como la forma explícita de desarrollar un plan, significa un estrecho vínculo entre planeación y presupuestación, lo que significa que de no realizarse correctamente cualquiera de estas herramientas, no se obtendrán los resultados esperados.

En base a lo expuesto en este trabajo, actualmente se está fallando no solo en la planeación, sino que se está enfrascando inútilmente en buscar un proceso presupuestal eficiente, en donde, continuamente se hacen reformas o mejoras a los procesos pero los resultados siguen siendo insatisfactorios. Pero estas fallas, muy probablemente se deban a que hay otra variable inmersa en los procesos y que no permite conseguir resultados óptimos, como lo pueden ser

los intereses políticos y personales de los responsables de eficientar la estructura organizacional de los procesos de planeación y presupuesto.

La exposición del proceso presupuestal, y en específico la formulación del presupuesto, cumple con el objetivo de presentar varios resultados, entre los cuales se destaca:

- La extensa información que se debe manejar para acercarse al tortuoso proceso de formulación de un presupuesto agregándole las continuas mejoras, que no significan más que una suma de procesos que no benefician la simplificación y continuidad en los procesos de planeación y presupuesto, porque no terminan por disolver prácticas históricas que son inerciales ni tampoco terminan por establecer las nuevas prácticas.
- La falta de planeación, en la que se considere la asimetría que existe en las capacidades institucionales de las unidades responsables que participan en el proceso presupuestal, primero para absorber la cantidad de información que existe alrededor del proceso de formulación y segundo para el ejercicio del gasto. Consecuentemente no se puede dar un seguimiento que permita la tan ansiada transparencia y rendición de cuentas.
- El obstáculo que significa la alta concentración y jerarquización de la rectoría de la SHCP en todo el proceso presupuestal. Redundando en una magnífica posición que le permite ser juez y parte en el proceso presupuestal.
- La falta de continuidad en los procesos de planeación y presupuestación producto del ciclo político.
- El alto consumo de los recursos en el proceso de formulación, que resulta estéril a consecuencia de las renegociaciones que se ejecutan después de que se aprueba el presupuesto, lo que se conoce como presupuesto modificado, que no coincide con el aprobado.
- Teóricamente, la existencia de problemas de información, costos de transacción y las relaciones estratégicas que implica la asimetría de la información; revelan lo importante que son las reglas y las organizaciones para el buen desempeño de la actividad económica, es decir, el potencial del análisis económico neo-institucionalista.
- En base al modelo de la agencia y principal, es preocupante la probable inexistencia de un principal en las funciones de agencia que realiza el sector público.
- Desafortunadamente la situación actual que predomina en el presupuesto público es que, no hay instrumento que simultáneamente favorezca la continuidad y el cambio, ni que al mismo tiempo proporcione rigidez y flexibilidad, por lo que, el proceso se concentra en uno u otro de estos propósitos, consecuentemente la presupuestación resulta siempre inadecuada.

Sin embargo la exigencia para que el sector público cumpla con sus funciones y responsabilidades, sigue en aumento, mientras que su poder de acción y financiero, son cada vez más limitados. Por tal motivo, la búsqueda de la eficiencia sigue siendo un objetivo primordial.

Con ayuda del enfoque de la teoría neo-institucionalista, ha sido posible, en esta exposición, tener en cuenta la relevancia de potencializar los elementos intra-organizacionales, de entre los cuales destaca el conocimiento, la comunicación y las tecnologías de la información, con base al motor que las moviliza, proveniente de la acción humana.

Esta por demás mencionar que el sector público como una gran organización no está potencializando los recursos, ya sean humanos, del conocimiento o de las tecnologías de la información y comunicación, como si lo han hecho grandes empresas transnacionales.

Por lo tanto, respecto a la hipótesis del presente trabajo, es posible mejorar la eficiencia de la intervención pública conforme se reduzca el tiempo de ejecución de los múltiples procedimientos, derivado de la reducción del costo fijo que representa la burocracia en el tiempo, ya que conforme avanza el tiempo las obligaciones presupuestales del sector público tienen que cumplirse; y este aspecto puede ser medible conforme la organización formal permita a la organización informal la sistematización de los procesos en base a la explotación de las tecnologías de la información y comunicación. Sin embargo, hay que recalcar que el principal obstáculo para la depuración de las organizaciones, son los intereses políticos, los que se benefician de que existan altos costos de transacción, como estrategia de mantener ineficientes las instituciones a fin de mantener los beneficios individuales sobre los colectivos.

La propuesta a favor de las tecnologías de la información y comunicación es sencilla porque buscan la eficiencia en los procesos en que se puedan aplicar las mismas, tal como la busca la economía en toda actividad productiva.

Aunque si habrá que tener la precaución de no incrementar la desigualdad que existe en todos los agentes económicos y organizaciones, ya que los que tengan una mayor capacidad de potencializar las tecnologías de la información y comunicación, podrán volver a generar posiciones estratégicas u oportunistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E., (2000). Público y privado, un acuerdo necesario. Barcelona, España: editorial Ariel, pp. 55-104.
- Alvarado, A. S., (2006). Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo. *Contaduría y Administración*, UNAM, México, mayo-agosto (19), pp. 11-40.
- Arellano, D. & Cabrero, E., (2005). La Nueva Gestión Pública y su Teoría de la Organización: ¿Son Argumentos Antiliberales? *Justicia y Equidad en el debate organizacional público*. *Gestión y Política Pública*, CIDE, México XIV (3), pp. 599-618.
- Arras, V. A. M., Jáquez, B. J. L. & Fierro, M. L. E., (2008). Comunicación y cambio organizacional. *Revista Latina de Comunicación Social*, 11(63).
- Ayala, E. J., (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, E. J., (2000). *Diccionario moderno de la Economía del Sector Público, para entender las finanzas del Estado mexicano*. México: editorial Diana.
- Ayala, E. J., (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Edita Facultad de Economía, UNAM, pp. 165-179.
- Barros de Castro, A. & Lessa, C., (1981). *Introducción a la economía, un enfoque estructuralista*. México: Siglo XXI editores, pp. 78-100.
- Bowles, S. & Edwards, R., (1990). *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Madrid: Editorial Alianza, pp. 19-35.
- Bowles, S. & Gintis, H., (1994). *Presente: política, economía y democracia*. *Investigación Económica*, abril-junio (208), pp. 165-193.
- Cambar, B., Graterol, E. & Añez, S., (2009). Las tecnologías de información y comunicación en el proceso de gestión documental. *Revista Omnia, Venezuela*, 15(1), pp. 116-130.
- CEFP, (2006). *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas (16).
- CEFP, (2010). *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, enero. p. sección 3.3.3.
- Chapoy, B. D. B., (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cap. 1 y 3.

- Christensen, T. & Laegreid, P., (2001). La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y Política Pública*, I semestre, X (1), pp. 63-64.
- Cibotti, R. & Sierra, E., (1981). *El Sector Público en la planificación del desarrollo*. México: Siglo XXI editores, pp. 39-68.
- Domínguez, C. G. & Vera, M. J., (2006). Comunicación e información como generadores de competitividad. *Contaduría y Administración*, UNAM, México, septiembre-diciembre (220), pp. 207-229.
- Elizalde, H. A., Martí, V. M. & Martínez, S. F. A., (2006). Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el Enfoque Centrado en la Persona. *Polis*, revista de la Universidad Bolivariana, Santiago, Chile, 5(15), pp. 1-18 <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30517306006>.
- Flumer, M. R., (1987). *Administración y Organización*. México: CECSA 2da. Reimpresión, pp. 71-266.
- González, S. L. E., (2003). El poder de la organización informal en la gestión administrativa. *Educación*, Universidad de Costa Rica, 27(1), pp. 187-195.
- Hernández, C. G., (1992). *El Estado, como objeto económico: los límites del intervencionismo*. México: UAM-Iztapalapa.
- Kalmanovitz, S., (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, segundo semestre, Colombia, 5(9), pp. 189-212.
- Macón, J., (2002). *Economía del Sector Público*. Colombia: Mc Graw Hill Interamericana, pp. 56-57.
- Martínez, F. C. E., (2002). Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión. *INNOVAR revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Universidad Nacional de Colombia, enero-junio (19), pp. 9-16.
- Martínez, F. C. E., (2004). Gestión y Creación de Conocimiento. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Universidad Nacional de Colombia, enero-junio (23), pp. 13-23.
- Martínez, V. J., (1999). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, XLIV (175), pp. 36-37.
- Meroño, C. Á. L. & Arcas, L. N., (2006). Equipamiento y gestión de las tecnologías de la información en las cooperativas agroalimentarias. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, abril (54), pp. 5-31.

- Metlich, A. I., (2006). Contribuciones de la teoría de la organización a la productividad científica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Universidad Nacional de Colombia, 16(27), pp. 132-137.
- Mohabbat, K. M., (2001). Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción. *Gestión y Política Pública*, II semestre X (2), pp. 253-273.
- Murray, P., (2002). Gestión - Información - Conocimiento. *Biblios Revista Electrónica de Bibliotecología, Archivología y Museología*, octubre-diciembre 4(14), pp. 1-12.
- Navarro, E., (2001). Del Estado gerencial al Estado cívico. *Gestión y Política Pública*, I semestre X (1), pp. 185-193.
- North, C. D., (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE, (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. [En línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/30/48190152.pdf> [Último acceso: agosto 2010].
- Paños, Á. A., (2005). Análisis de factores contingentes en el estudio de la relevancia estratégica de las tecnologías de la información en las empresas. *Anales de Documentación, España* (8), pp. 187-216.
- Peters, B. G., (2005). Gobernanza y burocracia: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 585-598.
- Pico, G., (2006). El mapa de procesos: elemento fundamental de un sistema de gestión de calidad para empresas de servicios en Venezuela. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Caracas, Venezuela*, XII (2), pp. 291-309.
- Presidencia, (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. [En línea] Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/> [Último acceso: agosto 2010].
- Rendón, R. M. Á., (2007). Relación de las tecnologías de la información y comunicación con la axiología. *Ciencias de la Información*, Instituto de Información Científica y Tecnológica, Cuba, 38(3), pp. 3-12.
- Riojas, L. C., (2004). Una perspectiva sobre el cambio institucional: instituciones y organizaciones. [En línea] Disponible en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/dossier1.html> [Último acceso: octubre 2010].
- Rivas, F. J. B., (2003). La Gerencia de la Información: el Caso de los Archivos. *Biblios: Revista de Bibliotecología y Ciencias de la Información*, Lima, Perú, julio-diciembre, 4(16), pp. 3-13.
- Scott, R. W., (2005). Organizaciones: características duraderas y cambiantes. *Gestión y Política Pública*, II semestre XIV (3), pp. 439-463.

- SHCP, (1999). Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. PEF 2000 Anexo 5. [En línea] Disponible en:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/anexo5.pdf> [Último acceso: octubre 2010].
- SHCP, (2000). Aspectos Generales del PEF (documento introductorio), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2000. [En línea] Disponible en:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/introduccion.pdf> [Último acceso: octubre 2010].
- SHCP, (2010). Sistema de Evaluación del Desempeño. [En línea] Disponible at:
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consultta/directricessed.pdf [Último acceso: agosto 2010].
- Sour, L., (2007). Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México. CEPAL serie Gestión Pública, Santiago de Chile, octubre (65), pp. 5-39.
- SSE, (2000). El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. Subsecretaría de Egresos, SHCP. [En línea] Disponible en:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/1995a2000/pef19952000.pdf> [Último acceso: octubre 2010].
- Stiglitz, J. E., (2000). La Economía de Sector Público. España: editorial Antoni Bosh, pp. 12-34.
- Suk, K. P., (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. Gestión y Política Pública, II semestre XVI (2), pp. 511-537.
- Thompson, F., (2008). Las tres caras de la gestión pública. Gestión y Política Pública, II semestre XVII (2), pp. 487-509.
- UPCP, (2000). Nueva Estructura Programática. SHCP, SSE, Unidad de Política y Control Presupuestal. [En línea] Disponible en:
http://dgpp.sep.gob.mx/PPTO/Anun_2001/NEP.pdf [Último acceso: agosto 2010].
- Velásquez, C. A. T., (2006). Diseño de organizaciones para la creación de conocimiento. Revista-Escuela de Administración de Negocios, Bogotá, Colombia, septiembre-diciembre (58), pp. 5-25.
- Venteño, J. M. G. y otros, (2010). El acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación por la empresa: el caso de la banca en México. Biblioteca Universitaria, UNAM, México, enero- junio, 13(1), pp. 36-54.

- Villavicencio, D. & Salinas, M., (2002). La gestión del conocimiento productivo: las normas ISO y los sistemas de aseguramiento de calidad. *Revista Comercio Exterior*, junio, 52(6), pp. 508-520.
- Williamson, O. E., (1993). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.