

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

TESIS: Evaluación del Gasto Público en México

Para obtener el grado de Licenciado en Economía

JUAN ANGEL RANGEL SÁNCHEZ

Director de tesis: Dr. MAURO RODRÍGUEZ GARCÍA

México D.F., septiembre de 2011



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.

Solo le pido a Dios...

TESIS: Evaluación del Gasto Público en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1	EL ESTADO EN LA ECONOMÍA - TEORÍAS ECONÓMICAS DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA MIXTA MEXICANA.	Pág.
1.1	Sistema de Mercado.	02
1.2	Sistema de Economía autoritaria.	11
1.3	Sistema de Economía Mixta.	12
1.4	Aportación de la Economía Pública.	23
1.4.1	Fallos del mercado	26
1.4.2	Fallos del Gobierno.	40
1.5	La Economía Mixta de México.	47
1.5.1	Referencia del marco institucional de la economía mexicana	47
1.5.2	El sector público mexicano.	51
Capítulo 2	PANORAMA GENERAL DEL GASTO PÚBLICO Y EL CASO DE MÉXICO.	
2.1	Definiciones, clasificaciones y análisis del gasto público	55
2.1.1	Concepto.	55
2.1.2	Evolución del concepto.	59
2.1.3	Crecimiento del gasto público.	59
2.1.4	Causas del crecimiento del gasto público.	63
2.1.5	Clasificación del gasto público.	65
2.2	Ciclo del gasto público y su análisis	66
2.2.1	Ciclo del gasto público	66
2.2.2	Análisis del gasto público	86
2.3	Ciclo de presupuesto y gasto público en México.	97
2.3.1	Preparación o elaboración.	98
2.3.2	Sanción o aprobación.	102
2.3.3	Ejecución.	104
2.3.4	Control y Evaluación.	104
2.4	Evolución y principios del gasto público en México.	105
2.4.1	Evolución del gasto público mexicano.	105
2.4.2	Principios del gasto público mexicano.	107
Capítulo 3	EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL CASO DE MÉXICO.	
3.1	Marco teórico de la evaluación del gasto público	109
3.1.1	Control (concepto y tipología)	109
3.1.2	Evaluación (definición y clasificación).	114
3.1.3	La evaluación de las organizaciones públicas	118
3.2	La evaluación del gasto público en México.	122
3.2.1	Evaluación del presupuesto de egresos de la Federación.	124
3.2.2	La evaluación propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).	125
3.2.3	El papel de Presupuesto por Resultados en la Evaluación del Gasto Público.	134
3.2.4	Metodología de la SHCP, la SFP y la ASF para la evaluación del gasto público federal.	145
3.3	Estudio de caso para la evaluación del gasto público a través de la política social en México.	174
3.3.1	Determinación del programa presupuestario para evaluación.	174
3.3.2	Evaluación de la SHCP, SFP y Coneval	185
3.3.3	Evaluación de la ASF	197
Capítulo 4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	
4.1	Conclusiones.	203
4.2	Recomendaciones a la evaluación del gasto público en México.	210

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y REFERENCIAS NORMATIVAS.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca contribuir a que el presupuesto refleje la asignación de recursos con más transparencia, obtener mejores resultados con el gasto público en diferentes políticas del gobierno y proporcionar mayor información para que las áreas del gobierno y la propia sociedad tomen las mejores decisiones posibles, en un contexto de recursos cada vez más escasos.

Una correcta asignación de los recursos públicos se traduce en mayores beneficios para la población; toda vez que se obtienen más y mejores productos y servicios públicos, se distribuye mejor el ingreso, existe transparencia en el manejo de los recursos públicos, se tienen mejores mecanismos para que los ejecutores del gasto respondan y rindan cuenta de los dineros que se les encargan, se planteen y den respuesta a las demandas de la sociedad.

De esta forma entender como se da el ciclo del presupuesto es un punto troncal de la reforma del estado. A través de este ciclo podemos observar el cambio en la manera en que interactúan los distintos actores en nuestro país, ya sea en el proceso de creación de las políticas públicas y el planteamiento de los problemas y demandas de la sociedad, o bien en el régimen político, al convertirse la Cámara de Diputados en una auténtica arena para dirimir los conflictos y controversias que se le presente. El presupuesto constituye un instrumento que contempla diversos ámbitos, como son el económico, jurídico, político y social; además, refleja la transición del estado mexicano.

La presente investigación se enfocó en la última parte del ciclo del presupuesto, que es la etapa de evaluación; y su objetivo general fue contrastar las metodologías a través de las cuales se realiza la evaluación del gasto público del Gobierno Federal en México, a fin de valorar si son suficientes para realizar una correcta evaluación del gasto público y las políticas públicas o programas en los cuales se ejerce dicho gasto, o por el contrario, es necesario hacer modificaciones a dichas metodologías o desarrollar nuevas.

Nuestra investigación se divide dos grandes fases: una primera fase de análisis teórico y una segunda fase, enfocada a los aspectos específicos de operación del caso mexicano. Esta lógica se puede observar a lo largo de los capítulos del presente trabajo.

De esta forma, en la primera fase de la investigación realizamos el estudio de las teorías económicas del estado, focalizando aquellas relacionadas con el gasto público; y en particular, analizamos el proceso presupuestario y el ejercicio del gasto.

Asimismo, revisamos el marco teórico de la evaluación del gasto público, las políticas públicas y los programas públicos, en específico, las metodologías utilizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Para lo cual analizamos la forma en que dichas instituciones llevan a cabo la evaluación como etapa final del ciclo del presupuesto.

Además, dentro de ésta primera fase estudiamos, por un lado, la metodología sugerida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el control presupuestario; y por otra parte, el Presupuesto por Resultados y su evaluación, recientemente puesto en marcha en la presente administración del Presidente Felipe Calderón.

Dentro de la segunda fase de la investigación, aplicamos las metodologías en estudio para la evaluación del gasto público, en una política pública o programa específico del Gobierno Federal; poniendo de esta forma a prueba nuestra hipótesis, referente a que los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se realiza la evaluación del gasto público del Gobierno Federal en México son insuficientes para realizar una correcta evaluación del gasto público y las políticas públicas o programas en los cuales se ejerce dicho gasto público, razón por la cual es necesario hacer modificaciones a los mismos o desarrollar nuevas metodologías.

Para lograr lo anterior, utilizamos la "técnica de selección de programas", a fin de seleccionar un programa específico de Gobierno Federal; el cual analizamos aplicando, entre otros aspectos, los indicadores de congruencia, eficacia, eficiencia y suficiencia, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas, así como la aplicación de los recursos para alcanzar los mismos. Una vez identificado el programa en específico, aplicamos las metodologías de evaluación utilizadas por las instituciones anteriormente mencionadas.

La revisión y aplicación de las diversas metodologías de evaluación estudiadas en nuestra investigación, nos permitió identificar diversas áreas de mejoras en la evaluación del gasto público federal en México. En este sentido, a lo largo de la presente investigación revisamos fuentes teóricas, normativas y operativas que nos permitieron concluir que las metodologías de evaluación del gasto público en México, cuentan con elementos que permiten en primera instancia realizar la evaluación de los programas presupuestarios; sin embargo, también tienen áreas de oportunidad y recomendaciones que es posible implementar para obtener mayores beneficios con su implementación.

Lo anterior nos permitió confirmar nuestra hipótesis inicial, en el sentido de que dichas metodologías son insuficientes, al menos en la parte de las áreas de mejora, para realizar una evaluación integral del gasto público, las políticas públicas o programas presupuestarios en los cuales se ejercen dichos recursos, por lo que se hace necesario hacer modificaciones a las mismas, a fin de incluir las recomendaciones identificadas en la presente investigación.

Consideramos que el análisis realizado y las herramientas estudiadas en el presente trabajo, tienen diversos ámbitos de aplicación, entre los que identificamos los siguientes: el primero es la academia, para aportar elementos a las líneas de investigación relativas a la política fiscal, las finanzas públicas en general, y sobre todo, en temas relacionados con la evaluación del presupuesto; el segundo ámbito de aplicación es en el sector público, principalmente en la SHCP, la SFP o bien en la Auditoría Superior de la Federación, dichas instituciones se encuentran altamente ligadas con el análisis del presupuesto público y su evaluación; y por último, el tercer ámbito de aplicación es el de asesoría a los integrantes de la Cámara de Diputados en el análisis de la asignación del presupuesto y su impacto y beneficios para la sociedad.

1 EL ESTADO EN LA ECONOMÍA - TEORÍAS ECONÓMICAS DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA MIXTA MEXICANA.

En el presente capítulo se busca tener el marco de referencia para la investigación, en términos del sistema económico y la intervención que tiene el gobierno. En este sentido, se revisarán de manera general los principales sistemas económicos, economía mixta y el grado de intervención de los gobiernos.

El Estado es el más importante de los agentes económicos que se desenvuelven en la economía de un país; a través de su actividad regula e interacciona con los otros entes económicos; ya sea por medio de sus gastos o egresos, o bien por medio de su actividad recaudadora y reguladora, sin perjuicio de su función de garante del derecho o bien de la utilización de los diversos instrumentos de política económica.

La intervención del Estado en la economía es un tema de gran relevancia, sobre todo en las circunstancias históricas que se están llevando a cabo en el planeta entero y particularmente en México. El proceso transvalorativo en el cual se está inmerso, tiende a cuestionar valores tales como: la justicia, el bien común, la seguridad jurídica y la democracia.

En este sentido, los gobiernos de muchos países, dentro del proceso anteriormente mencionado, han perdido de vista los fines del Estado, y en aras de que el modelo económico se aplique al pie de la letra, sacrifican el elemento más importante del Estado, que es el "humano". Esto sucede cuando con la finalidad de mantener la inflación controlada y mantener las finanzas del gobierno saneadas, se sacrifica el consumo mínimo de una gran parte de la población, lo que trae como consecuencia un claro desequilibrio para el bienestar general.

Del anterior razonamiento surgen preguntas que parecerían obvias a primera vista, pero qué en realidad encuadran a los soportes del Estado y su supervivencia; ¿el gobierno no debería tomar sus decisiones por mandato del pueblo? (ya que el pueblo es el soberano, y no el gobierno); o en el supuesto de que dichas decisiones no se tomaran de acuerdo a la voluntad del pueblo, ¿qué éste no tiene la facultad de elegir a sus mandatarios y revocarles el poder, en el momento en que exista un rompimiento entre él y el gobierno? ó ¿a caso no es más importante, dentro de los elementos del Estado, el elemento "subjetivo", dado que son los seres humanos quienes deciden formar una organización política y jurídicamente organizada, que es el Estado?

Estos cuestionamientos a primera vista tendrían una respuesta afirmativa dentro del mundo del "deber ser", pero dado que éste no siempre está correspondido por el mundo del "ser", entonces resulta que las respuestas son mucho más complejas.

Cuando los economistas describen la economía y construyen modelos que predicen cómo cambiará ésta o cuáles serán los efectos de distintas medidas, realizan lo que se denomina un análisis positivo. Cuando intentan evaluar las diversas medidas, sopesando los distintos beneficios y costos, realizan lo que se llama un análisis normativo.

Un análisis positivo se ocupa de lo que "es"; un análisis normativo se ocupa de lo que "debería ser", de hacer juicios de valor sobre la conveniencia de los distintos tipos de acción. El análisis normativo utiliza el análisis positivo. El análisis normativo trata de expresar explícitamente los valores u objetivos.

La economía positiva, cuando estudia al sector público, analiza el alcance de las actividades del Estado y las consecuencias de las diferentes medidas gubernamentales. La economía normativa intenta evaluar las diferentes medidas que podrían adoptarse.

Existen varias áreas de discrepancia entre los economistas, referidas a la intervención del gobierno en la economía, dentro de las cuales podemos identificar las que se refieren a las consecuencias de las medidas (sobre el análisis positivo) y sobre los valores (sobre el análisis normativo), como sigue:

- Diferencias de opinión sobre el comportamiento de la economía.- Actualmente, los economistas suelen discrepar sobre cuál es el modelo mejor para describir la economía e incluso discrepar sobre las magnitudes cuantitativas.
- Discrepancias sobre los valores.- Cualquier política puede tener consecuencias positivas y negativas. En la cuestión de valores no existe unanimidad entre los economistas, por lo que cada persona valora de manera diferente las consecuencias de la economía.
- Dificultad para prever todas las consecuencias de una política de Estado.¹

En este contexto de intervención del Estado en la economía, nos encontramos el concepto de "Economía Mixta", se dice que todos los países tienen economía mixta, aunque algunos más próximos a la economía autoritaria y otros se basan principalmente en los mercados².

En este sentido, las diversas tendencias en las que el gobierno participa en la economía de un país, ha marcado su identificación del sistema a que pertenecen. Así, cuando la tendencia, es la no intervención del Gobierno en la actividad económica, se le enmarca dentro de un sistema de libre mercado o liberal; o bien, cuando se trata de una intervención total, se dice que nos encontramos con un sistema socialista. Dentro del parámetro de los dos anteriores sistemas y como punto intermedio tenemos el sistema mixto; en los siguientes apartados profundizaremos en esta clasificación de los sistemas de mercado, autoritario y mixto.

De este forma, en las siguientes tres secciones se revisará de manera general los principales sistemas económicos, en particular la economía mixta y el grado de intervención de los gobiernos en dichos sistemas económicos.

1.1 Sistema de Mercado.

El sistema de mercado, como caso extremo de los sistemas económicos, es aquel en donde la actividad del Estado es mínima, es decir, que el mecanismo del mercado es un tipo de organización en la cual los consumidores y las empresas interactúan a través de los mercados para determinar los tres problemas centrales de la organización económica.³

En una economía de mercado, el Estado no participa en la distribución de los recursos; además en este tipo de economía, los precios determinan no sólo lo que se produce y cómo se produce, sino también para quién se produce.

El mercado, entendiendo por éste el lugar en el cual se intercambian bienes y servicios por los agentes económicos, es el medio que sirve para que dichos entes fijen los precios de tales mercancías y se realice la asignación de recursos.

¹ Stiglitz E, Joséph. *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosh, 2da edición, Barcelona, 1995.

² Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger. *Economía*, MC Graw Hill-Interamericana de México, México, 1994, p.16.

³ Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William. *Economía*, Mc Graw Hill México, 1988, p 50.

Según el criterio de Samuelson, en un sistema de mercado, todo tiene su precio. Incluso los diferentes tipos de trabajo humano tienen precio. Cada uno de nosotros recibe una renta por lo que vende y la utiliza para comprar lo que recibe. Cuando vendemos en el mercado, la fuerza de trabajo en el caso del trabajador, o bien los productos agrícolas en el caso del campesino, etc., recibimos por ellas una determinada cantidad de dinero, la cual utilizaremos después, para comprar los artículos necesarios para cubrir nuestras necesidades.

Por ejemplo, una empresa que denominaremos "Tuercas y tornillos" S.A., que produce entre otras cosas tuercas y tornillos; vende a las diversas tlapalerías y ferreterías dichos productos, por los cuales recibe una cierta cantidad de dinero. Con este dinero, cubrirá los costos de producción y comercialización de los productos y una vez que ha hecho esto, obtendrá las ganancias o utilidades para sus socios accionistas. Al cubrir sus costos, por una parte pagará la fuerza de trabajo que hubiese comprado a sus trabajadores; estos a su vez irán al mercado de bienes de consumo y obtendrán los bienes necesarios para su subsistencia, (alimentación, vivienda, educación, etc.).⁴

Por otro lado, dicha empresa dentro de sus costos cubrirá aquellas materias primas e insumos que haya utilizado en la producción. Para reponerlos tendrá que ir al mercado de insumos, a fin de comprar nuevamente los elementos necesarios para la realización de nuevos productos.

Lo mismo sucede con las utilidades de sus accionistas, las cuales podrán destinar a la compra de los productos o insumos que tiendan a satisfacer sus necesidades. Como vemos, en este simple ejemplo, los agentes económicos interactúan en los mercados con la finalidad de obtener aquellos artículos necesarios para cubrir sus necesidades. Pero el papel de los mercados es mucho más amplio como veremos a continuación.

Cuando reunimos todos los diferentes mercados - trigo, té, tierra, trabajo, capital- disponemos de un vasto sistema de prueba y error, que da lugar a un equilibrio de los precios y de la producción. Acoplando los compradores y los vendedores (la demanda y la oferta) de cada uno de estos mercados, la economía resuelve tres problemas simultáneamente.⁵

1.- ¿Qué cosas se producirán? Esto se determina por lo que Samuelson y Nordhaus denominan los "votos monetarios". Lo explicaremos de la siguiente manera, siguiendo para el efecto con el ejemplo de nuestra empresa "Tuercas y tornillos" S.A. Los trabajadores y los accionistas de esta sociedad, obtienen dinero por concepto de su trabajo o de su capital, estos al ir a las tiendas comprarán determinados tipos de artículos, al ejercer su facultad de compra, dichos consumidores les están diciendo a unos productores que hagan un determinado tipo mercancías las cuales prefieren y a otros productores que dejen de hacer las mercancías que no son de su preferencia.

Lo mismo sucede con los insumos demandados por nuestra empresa, que dice a los productores de metal de que tipo produzcan y de cual no. De esta forma los consumidores tienen el poder de decidir su consumo siempre y cuando tengan dinero para poder comprar, si no lo tienen no podrán ejercer sus "votos monetarios".⁶

⁴ Como veremos más adelante el sistema de mercado no siempre redistribuye los recursos de manera en que los distintos agentes económicos puedan cubrir sus necesidades. Razón por la cual se hace necesaria la participación del gobierno.

⁵ Samuelson y Nordhaus, ob. cit., p. 52

⁶ El problema resulta cuando en un país como lo es México, una buena parte de la población no puede hacer uso de estos "votos monetarios", por falta de dinero y por lo tanto, de acuerdo con el sistema de libre mercado

2.- ¿Cómo se producen las cosas? se determina de la siguiente manera, "Tuercas y tornillos" S.A. es tan sólo una de la muchas empresas que producen tuercas y tornillos, lo que quiere decir, que tendrá que competir con otros productores racionales (al referirnos a racionales es en el sentido de que estos buscaran obtener los mayores beneficios posibles). Lo cual pueden hacerlo mejorando sus métodos de producción, eficientizandolos para así reducir personal, o bien producir mayores cantidades de mercancías con mejor tecnología; con el fin de bajar sus costos de producción.

Ahora bien, "Tuercas y tornillos" S.A. buscando la forma de ganarles a sus competidores, inventa una manera de cortar el alambón (que sirve para hacer las tuercas y tornillos) más rápidamente y con mayor calidad, lo que implica la reducción de sus costos.

Con la finalidad de que los compradores adquieran sus productos, "Tuercas y Tornillos" S.A. ofrece al mercado sus mercancías a precios más bajos que sus competidores con lo cual, obtendrá mayores ventas y por consiguiente mayores beneficios.

Por el otro lado, si sus competidores quieren ganarle el mercado a "Tuercas y tornillos" S.A., entonces tendrán que buscar un método que les permita bajar sus costos y así abaratar el precio de sus mercancías o bien, ofrecer productos de mejor calidad.

De esta forma, vemos que los distintos productores con la finalidad de obtener mayores ganancias, buscaran los mejores métodos de producción, con lo cual se determina la manera de producir las cosas. Es decir, por la competencia entre los diferentes productores. La única forma que tienen éstos de hacer frente a la competencia de precios y maximizar los beneficios es reducir los costos al mínimo, adoptando los métodos de producción más eficientes. Los productores están motivados por el incentivo del beneficio; el método más barato en cualquier momento dado desplazará al más costoso.⁷

3.- ¿Para quién se producen las cosas? es determinado por la oferta y la demanda en los mercados de factores de producción (tierra, trabajo y capital). Es en ellos donde se determinan las tarifas salariales, las rentas de la tierra, los tipos de interés y los beneficios, que constituyen la renta de los individuos.

La distribución de la renta entre la población es determinada, por las cantidades de factores (personas-horas, acres, etc.) poseídas y por sus precios (tarifas salariales, rentas de la tierra, etc.).

Debe advertirse, sin embargo que existen importantes influencias ajenas al mercado que determinan la distribución de la renta resultante. El carácter de éste depende considerablemente de la distribución inicial de la propiedad, de las capacidades adquiridas o heredadas, de la suerte y de la presencia o ausencia de discriminación racial y sexual⁸

Como vemos, el mercado es un mecanismo ordenado de asignación de recursos, el primero en observar el orden de este sistema económico fue un profesor de filosofía de nombre Adam Smith. La idea de Smith sobre la función rectora de dicho mecanismo ha inspirado a los economistas modernos, tanto a los admiradores del capitalismo, como a sus detractores.

no pueden ser consumidores. Circunstancia esta, no aceptable dentro de un marco jurídico que confiere derechos al ser humano, por el simple hecho de "ser".

⁷ Samuelson y Nordhaus, ob. cit., p 53.

⁸ Ibídem, p. 53.

Adam Smith postulo "el principio de la mano invisible" el cual se refiere a que: Todo individuo trata de emplear su capital de tal forma que su producción tenga el mayor valor posible. Generalmente ni trata de promover el interés público, ni sabe cuanto lo está promoviendo. Lo único que busca es su propia seguridad, sólo su propia ganancia. Y al hacerlo, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Al buscar su propio interés, a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo.⁹

Es importante hacer notar la concepción individualista que se maneja en este principio, en donde el individuo busca un beneficio propio, sin pensar en el bien común. Pero en la búsqueda de dicho beneficio, trae como consecuencia el bien común de la sociedad.

Siempre que tratamos de explicar la conducta de los seres humanos, necesitamos tener un modelo en el que basar el análisis. En economía se utiliza casi siempre un modelo basado en los dos principios siguientes

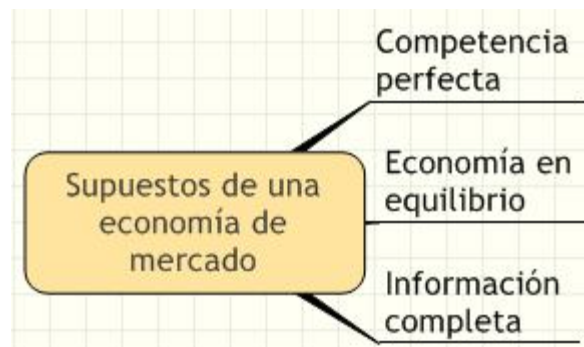
- El principio de la optimización: los individuos tratan de elegir las mejores pautas de consumo que están a su alcance.
- El principio del equilibrio: los precios se ajustan hasta que la cantidad que demandan los individuos de una cosa es igual a la que se ofrece.¹⁰

SUPUESTOS DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

El estudio de los supuestos en los que se basa el modelo neoclásico o de equilibrio general es importante para efectos de nuestro análisis, porque los fallos en cada uno de los supuestos, como veremos más adelante, son el fundamento para intervención del gobierno y en particular, para la realización de programas y políticas públicas, cuya evaluación es el objeto de estudio en el presente trabajo.

Los supuestos de los que parte el modelo para la economía de mercado, o como los denomina Ayala Espino, supuestos típicos de la economía neoclásica convencional¹¹, son los siguientes:

Esquema 1.



⁹ Smith, Adam. *Investigación sobre la riqueza de las naciones*, 1776.

¹⁰ Varian, Hal R. *Microeconomía intermedia*, Antoni Bosch, editor, 7ª edición, España, 2006. p. 2 y 3.

¹¹ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de la Teorías Modernas del Estado*, Fac. Economía-UNAM, Miguel Angel Porrua, México, 1996, p. 82

- La competencia perfecta.

Supongamos que en nuestro mercado de tuercas y tornillos, en donde compite nuestra empresa "Tuercas y tornillos" S.A., ninguna de las empresas es tan grande como para que su producción influya en el precio de mercado del producto, es decir cualquier empresa puede entrar o salir del mercado sin que se afecte, ni a la producción ni al precio de mercado; los mercados son competitivos porque hay una cantidad muy grande de vendedores y compradores, de manera que ninguno puede influir en la fijación de los precios, no tienen poder de mercado y, en consecuencia, todos los agentes son tomadores de precios.¹² A esto se le llama competencia perfecta, dado que ninguna empresa representa una parte del mercado total lo suficientemente grande como para tener una influencia en el precio de mercado.

En este sentido, Mankiw comenta que el supuesto más sencillo que puede postularse sobre una empresa representativa es que es competitiva. Una empresa competitiva es pequeña en relación con los mercados en los que comercia, por lo que apenas influye en los precios de mercado. La empresa competitiva considera que los precios de su producto y sus factores vienen dados por las condiciones del mercado.¹³

Aunado a lo anterior, en competencia perfecta el producto es homogéneo. A los ojos del consumidor el producto de un vendedor es idéntico al de otro. Esto asegura que a los compradores les resulta indiferente cuál es la empresa a la que le compran. La industria está caracterizada por la libertad de entrada y salida. Cualquier empresa está en libertad de iniciar la producción y cualquier empresa existente puede detener la producción y abandonar la industria. También existe la libre movilidad de los recursos. Todos los recursos son perfectamente móviles.¹⁴

De esta forma un mercado en el cada agente económico considera que el precio de mercado esta fuera de su control se denomina mercado competitivo. Normalmente, se supone que el mercado es competitivo porque cada consumidor o productor constituye una parte pequeña del conjunto del mercado y, por lo tanto, ejerce una influencia inapreciable en el precio de mercado. Sin embargo, aunque en un mercado competitivo el precio de mercado puede ser independiente de los actos de un agente, son los actos de todos los agentes los que lo determina.¹⁵

- Economía en equilibrio

Los economistas suponen normalmente que el precio de un bien o de un servicio varía rápidamente para equilibrar la oferta y la demanda. En otras palabras, suponen que los mercados se encuentran normalmente en equilibrio, por lo que el precio de cualquier bien o de cualquier servicio se encuentra en el punto en el que se cortan las curvas de oferta y demanda. Este supuesto se denomina equilibrio del mercado. Aunque los modelos de equilibrio de mercado suponen que todos los salarios y precios son flexibles, en el mundo real algunos son rígidos.¹⁶

¹² Ayala Espino, José, ob.cit., p. 83.

¹³ Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Sexta edición, España, 2006, p. 107

¹⁴ Madala. G. S. y Ellen Miller. *Microeconomía*, McGraw-Hill, México, 1991, p. 285.

¹⁵ Varian, Hal R, ob. cit., p. 298.

¹⁶ Mankiw, N. Gregory, ob. cit., p. 56.

De lo anterior nace un principio que definimos anteriormente como “principio del equilibrio”, en el que los precios se ajustan hasta que la cantidad que demandan los individuos de una cosa es igual a la que se ofrece, de esta forma el precio de equilibrio de un bien es aquel al que su oferta es igual a su demanda. En términos geométricos, es el precio al que la curva de demanda corta a la oferta.¹⁷

El modelo se basa en el supuesto clásico de que los precios se ajustan para equilibrar la oferta y la demanda. En este modelo, los precios de los factores equilibran los mercados de factores y el tipo de interés equilibra la oferta y la demanda de bienes y servicios. Como el modelo incorpora todas las interacciones, se le llama modelo de equilibrio general.¹⁸

En largo plazo se espera que ocurran dos cosas: 1) Las empresas existentes realizarán ajustes a su producción y costos. 2) Si después de estos ajustes la empresa aún no puede cubrir su costo total abandonará la industria. Y si las empresas existentes están obteniendo ganancias, entonces nuevas empresas serán atraídas a la industria.¹⁹

Siguiendo con nuestro ejemplo y tomando como base de la explicación de Mankiw en su obra citada, la economía en la cual está inmersa nuestra empresa de tuercas y tornillos, determina su nivel de producción de bienes y servicio por medio de 1) la cantidad de factores de producción y de 2) su capacidad para transformar los factores en productos, representada por la función de producción.

En este sentido, para la producción de tuercas y tornillos, nuestra empresa y sus competidores utilizan diversos factores de producción, los cuales de manera simplificada englobaremos en trabajo (L) y capital (K) y que para efectos de nuestra explicación supondremos que están fijos y que están plenamente utilizados.

El segundo de los elementos mencionados, es la función de producción, es decir, la tecnología que utilizan las empresas para la producción de tuercas y tornillos, la cual determina la cantidad de producción que se obtiene con la cantidad de trabajo y capital con la que se cuenta. De manera general, es posible expresar la función de producción de la siguiente manera:

$$Y = F(K,L)$$

Si se incorpora la propiedad de rendimientos constantes a escala, la función se expresa como sigue:

$$zY = F(zK,zL)$$

Donde un aumento de todos los factores de producción en el mismo porcentaje z, provoca un incremento de la producción del mismo porcentaje z. Esta propiedad determina la forma en que se distribuye la renta generada por la producción, como veremos adelante.

De esta forma, los factores de producción y la función de producción determinan conjuntamente la cantidad ofrecida de tuercas y tornillos, la cual agregada a todos los demás bienes y servicios, es igual a la producción de la economía.

¹⁷ Varian, Hal R, ob. cit., p. 2 y 298.

¹⁸ Mankiw, N. Gregory, ob. cit., pp. 135 - 136

¹⁹ Madala. G. S. y Ellen Miller, ob. cit., p. 291.

Ahora bien, no perdamos de vista que estamos en el supuesto de una economía en equilibrio, en donde los precios de los factores son flexibles y se ajustan casi instantáneamente; en este sentido, es importante conocer como se determinan los precios de los factores.

Los precios de los factores son las cantidades pagadas a los factores de producción; en la economía de nuestra empresa “Tuercas y tornillos S.A.”, los precios de L y K , son el salario que perciben los trabajadores W y el alquiler que obtienen los propietarios de los bienes de capital, R .

El precio que recibe cada factor por sus servicios depende, a su vez, de la oferta y la demanda de ese factor; para comprender los precios de los factores y la distribución de la renta, debemos examinar la demanda de los factores de producción. Dado que ésta procede de los miles de empresas que utilizan capital y trabajo, se deben examinar las decisiones que tiene que tomar una empresa representativa sobre las cantidades de estos factores que va a utilizar.²⁰

En la expresión del costo debemos asegurarnos de que incluimos todos los factores de producción que utiliza la empresa, valorados a su precio de mercado. Por ejemplo, si una persona trabaja en su propia empresa su trabajo es un factor y, por lo tanto, debe incluirse en los costos. Su salario es simplemente el precio de mercado de su trabajo, es decir, lo que recibiría si vendiera su trabajo en el mercado. Este tipo de costos económicos suele llamarse costo oportunidad. El término se basa en la idea de que si un individuo utiliza, por ejemplo, su trabajo, pierde la oportunidad de emplearlo en otra parte. La definición económica del beneficio obliga a valorar todos los factores y los productos a su costo de oportunidad.²¹

Como ya se mencionó, la empresa competitiva considera que los precios de su producto y sus factores vienen dados por las condiciones del mercado; en este sentido, el objetivo de la empresa es maximizar sus beneficios, dados los precios de mercado; sus beneficios, que son el ingreso menos los costos, es decir lo que les queda a los propietarios de la empresa una vez pagados los costos de producción; Podemos expresarlo de la forma siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Beneficios} &= \text{Ingreso} && - \text{Costos de trabajo} && - \text{Costos de capital} \\ &= PY && - WL && - RK \end{aligned}$$

Sustituyendo en la función de producción, se obtiene:

$$\text{Beneficios} = PF(K, L) - WL - RK$$

Esta ecuación indica que los beneficios dependen del precio del producto, P , de los precios de los factores W y R y de las cantidades de factores L y K . La empresa competitiva considera dados tanto el precio del producto como los precios de los factores y elige la cantidad de trabajo y capital que maximiza sus beneficios²²

²⁰ *Ibidem*, pp. 106 y 107

²¹ Varian, Hal R, ob. cit., p. 347 – 348.

²² Mankiw, N. Gregory, ob. cit., p 108

Para determinar la cantidad de los factores que maximizan sus beneficios, la empresa debe conocer el producto marginal del trabajo y el producto marginal del capital respectivamente.

Siguiendo lo que explica Mankiw, el producto marginal del trabajo (PML) es la cantidad adicional de producción que obtiene la empresa empleando una cantidad adicional de trabajo y manteniendo fija la cantidad de capital.²³

La empresa compara el ingreso adicional generado por el aumento de la producción que se obtiene con el trabajo adicional y el costo adicional de aumento del gasto en salarios. El aumento del ingreso generado por una unidad adicional de trabajo depende de dos variables: el producto marginal del trabajo y el precio del producto, en donde el ingreso adicional es $P \times PML$ y el costo adicional de contratar una unidad más de trabajo es el salario W ; por lo que, la variación de los beneficios contratando una unidad adicional de trabajo es:

$$\begin{aligned} \Delta \text{ Ingreso} - \Delta \text{ Beneficios} &= \Delta \text{ Ingreso} - \Delta \text{ Costo} \\ &= (P \times PML) - W \end{aligned}$$

La empresa continuara contratando trabajo hasta que el PML alcanza el punto en el que el ingreso adicional es igual al salario; con lo que la demanda de trabajo de las empresa esta determinada por

$$P \times PML = W$$

También se puede expresar

$$PML = W/P$$

Donde W/P es el salario real, es decir, el pago al trabajo al trabajo medido en unidades de producción, en lugar de hacerlo en unidades monetarias. Para maximizar sus beneficios, la empresa contrata hasta el punto en el que el producto marginal del trabajo es igual al salario real.

La curva del PML expresa la dependencia de este con la cantidad de trabajo empleado; como el PML disminuye conforme aumenta la cantidad de trabajo, la curva tiene pendiente negativa.

Dado un salario real cualquiera, la empresa contrata hasta el punto en el que el PML es igual al salario real. Por lo tanto, la curva PML también es la curva de demanda de trabajo de la empresa.

En el caso del capital, la empresa decide la cantidad de capital que va a alquilar de la misma forma que decide la de trabajo, tomando en consideración el producto marginal del capital, determinando así la demanda de capital.

²³ La mayoría de las funciones de producción tienen la propiedad del producto marginal decreciente: manteniendo fija la cantidad de capital, el producto marginal del trabajo disminuye conforme se incrementa la cantidad de trabajo. A medida que aumenta la cantidad de trabajo, la función de producción es cada vez más plana, lo que indica que el producto marginal es decreciente.

De manera general, la empresa demanda cada factor de producción hasta que su producto marginal, que va disminuyendo, se iguala a su precio real. Con esto, cada factor de producción percibe su aportación marginal al proceso de producción y estas cantidades pagadas agotan la producción total.

La producción total se divide entre las cantidades pagadas al capital y las cantidades pagadas al trabajo, cantidades que dependen de las respectivas productividades marginales.²⁴

Lo anterior puede explicarse en términos de las rectas isobeneficios; las cuales se expresan en ecuaciones que describen las combinaciones de los factores y del producto que generan todas ellas un nivel constante de beneficio, π . Cuando varía π obtenemos una familia de rectas paralelas que tienen todas ellas una pendiente w/p , y una ordenada al origen que mide los beneficios más los costos fijos de la empresa.²⁵

El problema de maximización del beneficio consiste en hallar el punto de la función de producción que corresponde a la recta isobeneficio más alta, en la cual se cumpla la condición de tangencia: la pendiente de la función producción es el producto marginal y la pendiente de la recta isobeneficio.

La lógica de la maximización del beneficio implica que la función de oferta de una empresa competitiva debe ser una función creciente del precio del producto y que la función de demanda de cada factor debe ser una función decreciente de su precio.²⁶

Con lo anterior se obtiene un equilibrio económico, el cual es una situación en la que todos los agentes toman la decisión que más les favorece y en la que la conducta de cada uno es compatible con la de los demás. A cualquier precio distinto del de equilibrio, las decisiones de algunos agentes son inviables y, por lo tanto, se ven obligadas a cambiarlas. Así pues, si el precio no es de equilibrio, no cabe esperar que persista.

Las curvas de demanda y de oferta representan las elecciones óptimas de los agentes implicados, y el hecho de que éstas coincidan al precio de equilibrio indica que las conductas de los demandantes y los oferentes son compatibles. A cualquier precio distinto de aquel al que la demanda es igual a la oferta, no se satisfacen éstas dos condiciones.²⁷

Cuando la economía se encuentra en equilibrio, todos los mercados se encuentran en equilibrio para el sistema económico en su conjunto, y se verifica la determinación simultánea de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada mercado. Esto significa que los mercados, a esos precios, se vacían completamente (Ley de Walras), o bien que toda oferta crea su propia demanda (Ley de Say), ambas leyes se verifican siempre y cuando los precios a los cuales son intercambiados los bienes sean de equilibrio²⁸, este tipo de equilibrio se le conoce como equilibrio general.

El modelo de equilibrio general o análisis de equilibrio general es el estudio de la forma en que puede ajustar la economía para que la demanda sea igual en todos los mercados al mismo tiempo.²⁹

Como analizaremos más adelante, este tipo de análisis nos dará la pauta para entrar en el estudio de ciertas circunstancias en las cuales se alcanza el equilibrio y en cuales no, situación esta última en la que justifica la intervención del gobierno.

²⁴ Mankiw, N. Gregory, ob. cit., p 109 - 114

²⁵ Varian, Hal R, ob. cit., p. 353.

²⁶ Ibídem, pp. 353, 354 y 364.

²⁷ Varian, Hal R, ob. cit., p. 298 y 299.

²⁸ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 82

²⁹ Varian, Hal R, ob. cit., p. 610

- Información completa.

Otro de los supuestos del modelo de equilibrio general o neoclásico es que todos los individuos que participan en el intercambio, conocen completamente toda la información necesaria sobre los precios presentes y futuros, así como la localización de los bienes y servicios en los mercados. La información económica es gratuita y cualquier individuo puede tener acceso a ella.³⁰

Los participantes en el mercado tienen conocimiento perfecto. Los consumidores conocen los precios; los productores conocen los costos; los trabajadores conocen las tasas de salarios, etc. Además, todos tienen un conocimiento completo del futuro.³¹

El supuesto de información completa establece que los compradores y vendedores estaban perfectamente informados de la calidad de los bienes que se vendían en el mercado. Este supuesto puede defenderse si es fácil verificar la calidad de un artículo. Si no es costoso saber qué bienes son de buena calidad y cuáles de mala calidad sus precios se ajustarán simplemente para reflejar las diferencias de calidad.³²

1.2 Sistema de Economía autoritaria.

El otro de los extremos de los sistemas económicos, es el de "economía autoritaria". Una economía autoritaria es aquella en la que la asignación de los recursos es determinada por el gobierno, obligando a los individuos y a las empresas a seguir los planes económicos del Estado,³³ o bien, de acuerdo con Dornbusch y Fischer, como aquella economía donde el Estado toma las decisiones relacionadas con la producción y el consumo. En una economía autoritaria, el Estado decidirá qué producir, cómo hay que producirlo y para quién hay que producirlo.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que el Estado impone a la sociedad. El Estado juega al mismo tiempo, un papel proteccionista y redistributivo. El Estado proteccionista define y protege los derechos y arreglos sociales contractuales que permite la creación de riqueza. El estado redistributivo controla los arreglos contractuales permitidos y define las modalidades admisibles de la propiedad.³⁴

La economía autoritaria por ser un mecanismo de asignación de recursos también tiene serias fallas. Incluso con los mejores ordenadores, el gobierno se enfrentaría a una tarea imposible, en la asignación de recursos. De tal forma que al igual que el mercado, el gobierno por sí solo no puede asignar eficientemente los recursos a la población de un país. Mas adelante revisaremos algunas de las teorías que explican las fallas del gobierno.

³⁰ *Ibíd*em, p. 83

³¹ Madala. G. S. y Ellen Miller. *ob. cit.*, p. 285.

³² Varian, Hal R, *ob. cit.*, p. 727.

³³ Samuelson y Nordhaus, *ob. cit.*, p.50.

³⁴ Ayala Espino, José, *ob. cit.*, p. 33

1.3 Sistema de Economía Mixta.

Los dos sistemas anteriormente explicados son los casos extremos de los sistemas económicos. En realidad, la totalidad de los países tienen un sistema de economía mixta, solo que se diferencian unos de otros en la medida en que se aproximan a los extremos. Las denominaciones que se le den a la participación del Estado a través del gobierno en la economía en coordinación con el mercado, siempre tendrán el calificativo de mixto.

Los países occidentales tienen lo que se llama economía mixta. Aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Por otro lado, éste influye, intencionadamente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas lo que hace que el estudio de la hacienda pública de estos países sea tan importante e interesante³⁵.

El gobierno interviene notoriamente en la economía de los países industrializados, como ejemplo tenemos a los gobiernos de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) de acuerdo con la cuenta de gastos en bienes y servicios (current expenditure on goods and services) participaron porcentual en el GDP (Gross Domestic Product) de la siguiente manera: Australia 18.5%; Austria 18.5%; Bélgica 14.7 %; Canadá 21.9%; Dinamarca 25.5%; Finlandia 24.9%; Francia 18.8%; Alemania 17.9%; Grecia 19.7%; Islandia 20.2%; Irlanda 16.1%; Italia 17.6%; Japón 9.3%; Luxemburgo 17.1%; Países Bajos 14.5%; Nueva Zelanda 16.3%; Noruega 22.4%; Portugal 18.3%; España 17%; Suecia 27.8%; Suiza 14.3%; Turquía 12.9% Reino Unido 22.3%; Estado Unidos de América 17.7%.³⁶

En una economía mixta tanto el Estado como el sector privado (empresas y consumidores) desempeñan un importante papel en la manera en que se decide el “qué”, el “como” y el “para quién” del conjunto de la sociedad.³⁷

Pero podemos preguntarnos ¿que hace el gobierno en una economía mixta?, ¿Por qué hace el gobierno unas cosas y no otras?, ¿Por qué ha variado el alcance de las actividades en los últimos cien años y por qué más en unos países que en otros?, ¿Realiza el gobierno demasiadas actividades?, ¿Realiza bien las que intenta realizar?, ¿Podría realizarlas mejor?.³⁸

Algunos de los puntos de vista sobre el papel del gobierno son los siguientes:

- Los mercantilistas.- siglo XVIII, proponían que el gobierno debía fomentar activamente el comercio y la industria.
- Adam Smith.- La riqueza de las naciones, 1776, defendió la idea de que el gobierno debía de desempeñar un papel limitado, intentó demostrar que la competencia y el ánimo de lucro llevaba a los individuos – en la búsqueda de sus intereses privados- a servir al interés público. Sostenía que la economía era llevada, como por una mano invisible, a producir lo que se deseaba y de la mejor forma posible.
- John Stuart Mill y Nassau Senior.- promulgaron la doctrina conocida como *laissez faire*, según la cuál el gobierno debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular

³⁵ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 12

³⁶ Datos obtenidos de: OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) *OECD Economic Surveys, MEXICO*. OECD. Paris. Basic Statistics: International Comparisons.

³⁷ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p.16

³⁸ Stiglitz E, J, ob. cit., p. 12.

o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor manera de servir los intereses de la sociedad.

- Karl Marx.- fue el partidario más influyente de una mayor intervención del gobierno en el control de los medios de producción.
- Stiglitz.- Actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el gobierno desempeña un papel importante como complemento del mercado. Sin embargo, el carácter exacto de ese papel continúa siendo un motivo de controversias.

Existen tres funciones fundamentales del gobierno en términos económicos: "la eficacia, la equidad y la estabilidad". A este respecto Richard Musgrave³⁹ pensaba que el Estado tenía tres brazos económicos. El primero era el brazo de la estabilización; su cometido era que la economía permaneciera en el nivel de pleno empleo con unos precios estables. El segundo era el brazo de la asignación; el Estado intervenía en la forma en que en que la economía asignaba sus recursos, tanto directamente, comprando bienes y servicios, como indirectamente, por medio de impuestos y subvenciones. El tercer brazo es el de la distribución, se ocupaba de la forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuían entre sus miembros; este brazo trataba cuestiones como el de la equidad y de la disyuntiva equidad – eficiencia.⁴⁰

- LA EFICIENCIA. El argumento a favor de la intervención del gobierno en la economía es la existencia de fallos en el mercado, es decir circunstancias en las cuales el mercado deja de ser un mecanismo eficiente y se encuentra en condiciones no óptimas; en dichas circunstancias, el gobierno puede mejorar al menos en un principio la economía de un país.

Para entender lo anterior, es necesario incorporar algunos conceptos muy importantes en términos económicos, como son la eficiencia en el sentido de Pareto y el equilibrio general o equilibrio de walras, así como los teoremas del bienestar.

- La eficiencia en el sentido de Pareto

Una situación económica es eficiente en el sentido de Pareto si no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. La eficiencia en el sentido de Pareto es deseable – si es posible mejorar el bienestar de algún grupo de personas -, pero la eficiencia no es el único objetivo de la política económica. Por ejemplo, la eficiencia apenas guarda relación con la distribución de la renta o la justicia económica.⁴¹

El principio de Pareto tiene dos características: sólo se enfoca el bienestar de cada persona y no el bienestar relativo de diferentes personas, no le preocupa explícitamente la desigualdad; y en segundo lugar, sólo destaca la percepción que cada individuo tiene de su propio bienestar. Esta idea es coherente con el principio general de la soberanía del consumidor, según el cual es la propia persona la que juzga mejor sus necesidades y sus deseos, quién mejor sabe lo que redundará en su propio interés.⁴²

Analicemos con mayor detalle este concepto, para lo cual retomaremos la explicación que da Varian sobre la eficiencia en el sentido de Pareto. El mercado competitivo determina la

³⁹ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw – Hill, México, 1997.

⁴⁰ Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William, ob. cit., p 56.

⁴¹ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 316.

⁴² Ayala Espino, José, ob. cit., p. 478

cantidad de producción eficiente en el sentido de Pareto debido a que en la cantidad de equilibrio, el precio que una persona está dispuesta a pagar por una unidad adicional del bien es igual al precio que debe percibir otra persona por su venta.

Un mercado competitivo, como cualquier mecanismo económico, tiene que determinar dos cosas: cuánto se produce y quién lo recibe. Determina la cantidad que se produce basándose en lo que se está dispuesto a pagar por el bien en comparación con lo que se debe cobrar por ofrecerlo.

A cualquier cantidad de producción inferior a la competitiva, hay una persona dispuesta a ofrecer una unidad adicional del bien a un precio que es menor que el precio que otra persona está dispuesta a pagar por el bien. Si éste es producido y es intercambiado entre estas dos personas a un precio situado entre el de demanda y el de oferta, mejorará el bienestar de ambas. Por lo tanto, ninguna cantidad inferior a la de equilibrio puede ser eficiente en el sentido de Pareto, ya que es posible mejorar, al menos, el bienestar de dos personas.

Solo en el punto de equilibrio del mercado, se ofrece una cantidad eficiente en el sentido de Pareto, es decir, una cantidad tal que lo que se está dispuesto a pagar por una unidad adicional es exactamente igual a los que se está dispuesto a cobrar por ofrecerla. Por lo tanto, el mercado competitivo produce una cantidad eficiente en el sentido de Pareto.

En un mercado competitivo, todo el mundo paga el mismo precio por un bien; la relación marginal de sustitución entre el bien y todos los demás bienes es igual a su precio. Todo el que está dispuesto a pagar este precio puede comprar el bien, y si alguien no está dispuesto a pagarlo, no puede comprarlo.⁴³

Derivado de lo anterior, es posible encontrar una asignación eficiente en el sentido de Pareto, en la cual cada una de las personas se encuentra en su curva de indiferencia más alta posible, dada la curva de indiferencia de la otra. La línea que conecta esos puntos se denomina curva de contrato.

Así una asignación eficiente en el sentido de Pareto es aquella en la que:

1. no es posible mejorar el bienestar de todas las personas involucradas; o
2. no es posible mejorar el bienestar de una de ellas sin empeorar el de otra; o
3. se han agotado todas las ganancias derivadas del comercio; o
4. no es posible realizar ningún intercambio mutuamente ventajoso.

El conjunto de todos los puntos eficientes en el sentido de Pareto se denomina conjunto de Pareto o curva de contrato. Este último termino se basa en la idea de que todos los “contratos finales” de intercambio deben encontrarse en el conjunto de Pareto; de lo contrario, no serían finales, ya que todavía podría mejorarse el bienestar de ambas partes. El conjunto de Pareto describe todos los resultados posibles del comercio mutuamente ventajoso.⁴⁴

Cuando hablamos del equilibrio de la economía, mencionamos el modelo de equilibrio general; en este modelo se busca determinar el sistema de precios de equilibrio que resulta de las interrelaciones de las ofertas y demandas en todos los mercados, considerando que esas fuerzas son el resultado de las decisiones particulares de cada agente económico en una economía de mercado.

⁴³ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 316 – 317.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 590.

En mercado en desequilibrio hay agentes que se quedan sin realizar sus planes de venta o de compra y el mercado no se aclara, es decir, existen condiciones no eficientes en el sentido de Pareto.⁴⁵

El óptimo de Pareto define como deseable un cambio de una política o un cambio de una política pública, o la introducción de una nueva, si socialmente permite que todos los individuos mejoren o al menos algunos mejoren al mismo tiempo. Cuando las posibilidades de introducir un cambio en la política pública, manteniendo el criterio de Pareto, se agotan, entonces ya no es posible introducir un cambio sin perjudicar, al menos, a algunos individuos⁴⁶.

El equilibrio de mercado es un conjunto de precios tal que cada consumidor elige la cesta que prefiere entre las que son asequibles y todas las decisiones de los individuos son compatibles en el sentido de que la demanda es igual a la oferta de los mercados. También se conoce como equilibrio competitivo ó equilibrio walrasiano.

El equilibrio de Walras sustenta que la cantidad que demanda un consumidor a un determinado precio es la misma que ofrece el productor al mismo precio. Por tanto, se llega al equilibrio, en el cual los consumidores podrían seleccionar un conjunto de precios de la manera más satisfactoria para cada uno, debido a que las cantidades demandadas son iguales a las cantidades ofrecidas en cada uno de los mercados. A partir de este análisis se desprenden los teoremas del bienestar.⁴⁷

- Teoremas del bienestar

Los supuestos básicos de la economía del bienestar subrayan la importancia que tienen los juicios de valor en la toma de decisiones en las políticas públicas. La economía del bienestar aplica el criterio de Pareto, para definir la eficiencia económica por medio de los dos teoremas del bienestar. Además extiende la aplicación del criterio de Pareto para localizar la situación social deseable, que puede presentarse por una curva de utilidad social o función social de bienestar. Esta puede definirse, como la relación entre el bienestar de la sociedad como un todo y las variables que afectan el desempeño de la economía y los niveles de vida de los individuos.⁴⁸

El primer teorema del bienestar, nos dice que el equilibrio en un conjunto de mercados competitivos es eficiente en el sentido de Pareto, lo que implica que las curvas de indiferencia son tangentes en la asignación eficiente en el sentido de Pareto, por lo cual es posible trazar su recta tangente común.⁴⁹

Este teorema sostiene que la economía competitiva alcanza siempre un punto a lo largo de la frontera de posibilidades de producción, dadas las restricciones económicas, este punto es eficiente en el sentido de Pareto, es decir, no se puede introducir un cambio que busque mejorar a un individuo sin perjudicar a otro.⁵⁰

⁴⁵ Vargas Sánchez, Gustavo. *Introducción a la teoría económica. Aplicaciones a la economía mexicana*, Pearson, Primera edición, México, 2002, p. 258 - 263.

⁴⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 92

⁴⁷ Vargas Sánchez, G, ob. cit., pp. 263 – 264.

⁴⁸ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 96.

⁴⁹ Vargas Sánchez, G, ob. cit., p. 264.

⁵⁰ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 97.

El primer teorema del bienestar es un resultado bastante poderoso: un mercado privado, en el que cada agente maximice su propia utilidad, da lugar a una asignación eficiente en el sentido de Pareto.

La importancia de este teorema estriba en que proporciona un mecanismo general – el mercado competitivo – con el que podemos garantizar resultados eficientes en el sentido de Pareto; si hay miles de agentes, el proceso de intercambio debe utilizar algún tipo de estructura. El primer teorema muestra que la estructura de los mercados competitivos tiene la atractiva propiedad lograr una asignación eficiente en el sentido de Pareto; lo que reduce la cantidad de información que necesita tener cualquiera de los agentes; lo único que necesita conocer un consumidor para tomar sus decisiones son los precios de los bienes que desea consumir; esto hace que los mercados competitivos sean un poderoso argumento a favor de la utilización de este tipo de mecanismos para asignar recursos.⁵¹

Es importante hacer notar que estamos hablando de eficiencia, mas no de que la distribución o asignación de los recursos sea justa, este punto lo veremos un poco más adelante.

El segundo teorema del bienestar afirma que una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades, siempre y cuando la distribución inicial de los recursos sea la correcta.

Si todos los agente tienen preferencias convexas, siempre hay un conjunto de precios a los que cada asignación eficiente en el sentido de Pareto constituye un equilibrio de mercado para una asignación apropiada de las dotaciones.⁵²

Este segundo teorema indica, que si se desea cambiar la distribución del ingreso que generan los mercados competitivos, no es necesario que se deje de utilizar el mercado como mecanismo de asignación, lo único que se tendría que hacer, es redistribuir el ingreso inicial y dejar actuar sin interferencia a los mercados competitivos. Este teorema también afirma, que el equilibrio competitivo es eficiente y no hay desperdicio.⁵³

El segundo teorema establece que, en determinadas condiciones, todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden lograrse mediante el mecanismo del equilibrio competitivo. ¿Qué significado tiene este resultado? Implica que pueden separarse los problemas de distribución de los problemas de eficiencia.

El mecanismo de mercado permite conseguir asignaciones eficientes en el sentido de Pareto que deseemos. Es neutral desde el punto de vista distributivo; cuales quiera que sean nuestros criterios sobre la distribución justa o buena del bienestar, podemos lograrla utilizando mercados competitivos.⁵⁴

En un mercado competitivo, la cantidad que debe consumir cada agente, depende del valor de los recursos que tiene para vender los individuos. Desde el punto de vista de la teoría pura, no existe razón alguna por la que el Estado no pueda transferir poder adquisitivo – dotaciones – a los consumidores de la forma que estime oportuna. De hecho el Estado no necesita transferir las propias dotaciones físicas, sino sólo el poder adquisitivo de las mismas.⁵⁵

⁵¹ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 607 – 608.

⁵² Vargas Sánchez, G, ob. cit., pp. 265.

⁵³ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 98 - 99.

⁵⁴ Varian, Hal R, ob. cit., p. 608.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 609.

¿Cómo se construye el bienestar?

Existe una función que consiste en la agregación de las funciones de utilidad de los individuos, de acuerdo a la cuál, el bienestar social es una función de los niveles de utilidad de los individuos que forman la sociedad.⁵⁶

El concepto de función de bienestar sirve para “sumar” las utilidades de los diferentes consumidores, y esta suma de utilidades nos proporcionará las preferencias sociales.

Algunas de las condiciones que deben tener un sistema de decisión social son:

1. Dado un conjunto cualquiera de preferencias individuales completas, reflexivas y transitivas, el sistema de decisión social debe dar lugar a unas preferencias sociales que cumplan las mismas propiedades.
2. Si todo el mundo prefiere la opción x a la y, las preferencias sociales deben colocar la x por delante de la y.
3. Las preferencias entre x e y sólo dependen de la forma en que los individuos ordenan estas opciones y no de la forma en que ordenan otras.

Arrow afirma que no existe ningún mecanismo perfecto para sumar las preferencias de los individuos y hallar la preferencia social; su Teorema de imposibilidad establece: Si un mecanismo de decisión social satisface las propiedades 1, 2 y 3, debe ser una dictadura; todas las ordenaciones sociales son las ordenaciones de un individuo.⁵⁷

Si tuviéramos que renunciar a cualquiera de las características deseables de una función social del bienestar; entonces se podría optar por poner a la función agregada la restricción de que fuera creciente con respecto a la utilidad de cada individuo (así, si todo el mundo prefiere x en lugar de y, entonces las preferencias sociales situaría a x por delante de y).

Este tipo de función agregada llamada función social del bienestar, es una función de utilidad de los individuos, que permite ordenar asignaciones diferentes que dependen sólo de las preferencias de los individuos y también una función creciente con respecto a la utilidad de cada uno.⁵⁸

Algunos ejemplos de función social de bienestar son:

- Función social de bienestar utilitarista clásica o benthamita (Jeremy Bentham), la cual es una suma de las funciones de utilidad de los individuos.
- Una generalización de la anterior es la función de bienestar de la suma ponderada de utilidades, la cual supone que existen diferencias en la importancia que tiene la utilidad de cada agente para el bienestar social global.
- Función social de bienestar mínima o rawlsiana (John Rawls) que dice que el bienestar social de una asignación depende sólo del bienestar del agente que se encuentre en peor situación, de la persona que tenga la utilidad menor.⁵⁹

Cada una de estas funciones es un instrumento posible para comparar las funciones de utilidad de los individuos. Cada una representa juicios éticos diferentes sobre la

⁵⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 100.

⁵⁷ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 641 - 642.

⁵⁸ Vargas Sánchez, G, ob. cit., pp. 265.

⁵⁹ Ibídem, pp. 265

comparación del bienestar de diferentes personas. La única restricción es que sea creciente con respecto de la utilidad de cada consumidor.⁶⁰

Con lo anterior nos enfrentamos en al problemas de la maximización del bienestar social, en donde, si la función de bienestar es creciente con respecto a la utilidad de cada individuo, una asignación maximizadora del bienestar es eficiente en el sentido de Pareto. Asimismo, puede considerarse que todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto maximizan alguna función de bienestar.

El punto óptimo se caracteriza por una condición de tangencia entre la frontera de posibilidades de utilidad y las curvas de isobienestar, que es eficiente en el sentido de Pareto.⁶¹

La función social de bienestar, es uno de los criterios que se pueden utilizar para evaluar el desarrollo económico y los resultados a los cuales, pueden conducir las políticas y reglas que el gobierno aplicar para corregir las fallas del mercado y distribuir el ingreso.

La economía del bienestar explora las formas para alcanzar determinadas condiciones tales como un determinado estado social A que es preferido al estado social B (acepción relacionada con recomendaciones de política).⁶²

De esta forma, la economía del bienestar se ocupa de recomendar políticas públicas, y da algunas propuestas para ayudar a definir bajo las condiciones en las cuales el estado social A es superior al estado social B. A partir de ello, el análisis del bienestar social puede ayudar a elegir, cuál tipo de política es recomendable, para alcanzar el estado social elegido.⁶³

- LA EQUIDAD. El sistema de libre mercado, aún si funcionara perfectamente, tendría circunstancias de desigualdad entre los individuos de un país, ya que dependiendo de quién tenga inicialmente recursos y de que recursos tenga, los mercados privados pueden generar distribuciones finales muy distintas de los recursos y el bienestar.⁶⁴

Como vimos en el punto anterior, la función de bienestar es un instrumento muy general para describir el bienestar social. Pero debido, precisamente, a que es tan general, puede utilizarse para resumir las propiedades de muchos tipos de juicios morales. En cambio, no es de mucha utilidad para averiguar qué tipo de juicios éticos pueden ser razonables.

Otro enfoque consiste en partir de algunos juicios morales concretos y examinar sus implicaciones en relación con la cuestión de la distribución económica. Éste es el enfoque se adopta en el estudio de las asignaciones justas.

El concepto de asignaciones justas permite hacer juicios de valor distributivos. Pone énfasis en la idea del tratamiento simétrico; sin embargo, incluso cuando la asignación inicial es simétrica, intercambiar de forma arbitraria no da lugar necesariamente a una

⁶⁰ Varian, Hal R, ob. cit., p. 644.

⁶¹ *Ibidem*, p. 645

⁶² Ayala Espino, José, ob. cit., p. 461.

⁶³ *Ibidem*, p. 96.

⁶⁴ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p. 86.

En México, es cuestionable afirmar que tenemos una conciencia social, la búsqueda del beneficio propio se encuentra muy por encima de la búsqueda del bien común; bajo el supuesto de una economía de mercado, esto debería ser suficiente para que la economía mexicana fuera eficiente. El problema recae, que dado que el "principio de la mano invisible" contiene fallas, los resultados, son cada vez más evidentes en cuanto a la distribución de los recursos en la sociedad mexicana. En este sentido, la intervención por cuestiones de equidad, por parte del Estado Mexicano es indispensable.

asignación justa. Si los agentes tienen gustos distintos, generalmente desearán realizar algún intercambio que entrañe un alejamiento de esa división igualitaria.

En este sentido, existe asignación equitativa si ningún agente prefiere la cesta de otro a la suya. Pero, si una asignación es equitativa y eficiente en el sentido de Pareto, esa asignación es una asignación justa.

Utilizando el mecanismo de mercado competitivo, cada agente elige la mejor cesta de bienes que está a su alcance a los precios de equilibrio, por lo que es una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Un equilibrio competitivo basado en una división igualitaria debe ser una asignación justa; por lo que el mecanismo de mercado conserva determinados tipos de equidad: si la asignación inicial se divide igualitariamente, la asignación final debe ser justa. Esto significa que el mecanismo de mercado si da lugar a una asignación justa.⁶⁵

En la práctica muchas de las ocasiones no se alcanzan las asignaciones justas en la distribución de los ingresos, por lo que los estados modernos redistribuyen significativamente la renta. La proporción del gasto público correspondiente a las transferencias ha aumentado desde 1960, no sólo en Estados Unidos sino también en todo el mundo. El rápido crecimiento del gasto en transferencias ha sido una fuente de verdaderas controversias, en las que los críticos sostienen que muchos de los programas sociales públicos han perjudicado a las personas que pretendían ayudar.

Asimismo, a los gobiernos les preocupa como se distribuye la renta sino también en que habrán de gastar el ingreso obtenido por los agentes económicos. Los bienes preferentes son aquellos que la sociedad piensa que deben consumir o recibir sus miembros, cualesquiera que sea su renta. Generalmente son la salud, la educación, la vivienda y los alimentos.⁶⁶

Esto es, si la población de un Estado tiene salud, educación, vivienda y alimentos, es muy probable que sean más eficientes en sus trabajos, que aquellos que no los tienen. Además, muchos de estos aspectos están consagrados como garantías individuales o sociales en las diversas constituciones políticas de los estados, circunstancia esta que obliga al gobierno a intervenir para que las personas pueda obtener dichos derechos.

Mas adelante profundizaremos en el análisis del gasto público, tanto desde el punto de vista teórico, como práctico para el caso mexicano en los siguientes capítulos.

- LA ESTABILIDAD. El gobierno, además de promover la eficiencia y la equidad, también debe realizar la función de fomentar la estabilidad económica. La economía tiende a una secuencia cíclica, en donde, en algunas partes se tiene un periodo de auge, el cual después viene seguido por una gran depresión en la misma y una vez que se ha tocado fondo la tendencia cíclica de la economía es comenzar nuevamente el acenso.

Se denomina ciclo económico a los periodos de expansión y contracción que experimenta el nivel general de actividad de un país, hecho que ocurre en horizontes temporales de mediano plazo. Por nivel general de actividad se debe entender las magnitudes de la producción, el empleo, los ingresos, la inversión y el crédito, principalmente, que en determinados momentos existen en el conjunto de la economía. Un ciclo económico se

⁶⁵ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 647 - 650.

⁶⁶ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p. 86

conforma por la unión en el tiempo de dos de dichos periodos de expansión y contracción.⁶⁷

El ciclo económico tiene muchas causas externas, que van desde las guerras, hasta las variaciones de los precios del petróleo, pasando por las oleadas de nuevos inventos. Las políticas del gobierno también influyen en él. Las subidas de los impuestos y las reducciones del gasto público reducen, por lo general el PNB; los aumentos de la cantidad de dinero elevan el PNB y, consecuentemente, los precios. La política del gobierno puede empeorar el ciclo económico, alargando las recesiones y creando inflación, o puede reducir las fluctuaciones económicas.⁶⁸

Existen teorías económicas que explican la causa principal del ciclo económico, de las formas de su manifestación, así como de los efectos que genera en el conjunto de la sociedad. La inversión, sea privada o pública, es el motor principal que desencadena y dirige el comportamiento oscilatorio de la economía, aunque en tal escenario juegan un papel importante variables como el consumo y el crédito. Los niveles de inflación, de desempleo, de las tasas de interés, por ejemplo, forman parte de las principales variables por medio de las cuales los agentes económicos perciben y disfrutan o padecen el momento del ciclo por el que atraviesa la economía.⁶⁹

El gobierno debido a la gran cantidad de recursos que maneja debe tener en cuenta el ciclo económico al tomar sus decisiones económicas, políticas, jurídicas y sociales; ya que toda decisión jurídica implica aspectos económicos, sociales y políticos y viceversa, razón por la cual habrá que ponderarse los resultados de cada una de ellas. Hoy en día, gracias a la aportación intelectual de John Maynard Keynes, de sus seguidores, así como de sus críticos, comprendemos mucho mejor cómo se controlan las oscilaciones del ciclo económico.⁷⁰

La teoría macroeconómica keynesiana postula dos tesis principales. En primer lugar, sostiene que los distintos mercados no alcanzan el nivel de equilibrio y de eficiencia automáticamente, porque en el mercado y/o en la intervención del Estado existen fallas macroeconómicas. La falla macroeconómica se expresa en el desajuste entre la oferta y la demanda agregadas, y entre ahorro e inversión sociales, lo cual impide la coordinación eficiente entre mercado y agentes; ello se traduce, a su vez, en un desequilibrio entre la capacidad productiva instalada y el nivel de empleo, es decir, la economía no logra el nivel de pleno empleo.

En segundo lugar, en el intercambio económico ocurre un desajuste entre las elecciones individuales y las elecciones sociales, en el sentido de que las elecciones económicas de los individuos que buscan la maximización de sus beneficios, no necesariamente coinciden con las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social.⁷¹

A partir de estas dos tesis, se concluye que en una economía de mercado, el mecanismo de los precios, por sí solo, no garantiza una eficiente asignación de recursos y la maximización del bienestar social, ello posibilita el surgimiento de inestabilidad económica, incertidumbre y de desperdicio de recursos. La deducción lógica, es que se requiere la intervención del Estado en la economía, para que a través de la aplicación de políticas públicas, se generen condiciones más favorables a la coordinación económica.⁷²

⁶⁷ Rodríguez García, Mauro, *Capítulo 20 Ciclos Económicos* en Vargas Sánchez, G, ob. cit., pp. 503 – 520.

⁶⁸ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p.82

⁶⁹ Rodríguez García, Mauro, ob. cit., p. 520.

⁷⁰ Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William, ob. cit.,

⁷¹ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 182

⁷² *Ibidem*, p. 183

La idea de Keynes, al concebir la intervención del Estado en la economía, es que éste podría restringir las elecciones individuales egoístas, para favorecer el surgimiento de un clima de cooperación que permitiera la creación de la riqueza, e incluso de una riqueza que sin la intervención del Estado no se produciría; por lo que no hay duda que esta idea del Estado, hay una de sus contribuciones más importantes.

En la obra de Keynes, el papel que le atribuye al Estado atraviesa por dos momentos. A mediados de la década de los años veinte (1926) Keynes concibió un Estado jugando un papel muy importante y activo; en cambio, en la década de los treinta su importancia se reducía a complementar al sector privado; en la segunda etapa, Keynes escribió que en realidad el papel del Estado en la economía se reducía sólo a proveer de suficiente consumo e inversión para mantener el pleno empleo.

En su Teoría general, Keynes destaca dos ideas respecto del papel del Estado: i) la demanda debería manejarse a través de la política monetaria y no de la fiscal; él confiaba en que la "socialización" de la inversión, como la entendía, permitiría elevar el nivel de actividad de la economía, y que el ajuste monetario fino acercaría a la economía, aun con fluctuaciones, al nivel de actividad de equilibrio y ii) La expansión de la propiedad pública, no era necesaria para lograr la coordinación de la economía, pero también observó que podría ser un instrumento para la socialización de la inversión en casos específicos, por ejemplo, en el caso de los monopolios naturales. Pero en último término, pensó que la cuestión de la propiedad era un asunto irrelevante.⁷³

El Estado y los gobiernos pueden atenuar o profundizar las crisis, por que una política económica requiere de extremo cuidado en su diseño y aplicación para que no tenga efectos contraproducentes en el bienestar social.⁷⁴

La actual crisis que enfrenta la economía mundial y en particular México, ha sido una de las más grandes y hasta cierto punto, menos esperadas desde la década de los 80's del pasado siglo.

En este sentido, el Modelo estocástico de equilibrio general fue una pobre guía en los orígenes de la crisis y dejó a sus seguidores poco preparados para los identificar los síntomas. En los primeros meses de la crisis, los economistas pusieron su fe en el poder de los bancos centrales; sin embargo los instrumentos de política monetaria resultaron insuficientes para resolver los choques a la economía de los diversos países. Posteriormente, se buscaron alternativas de solución y se volcó a soluciones por el lado de la política fiscal y se retomaron algunas de las ideas de Keynes; en este sentido, algunos economistas propusieron que se aumentará el gasto público para incentivar la economía, ya que un peso gastado por el gobierno, generaría un efecto multiplicador si circulaba repetidas veces en la economía. No obstante, los economistas neo-clásicos y los neo-keynesianos, aun hoy en día, no se ponen de acuerdo sobre el tamaño del multiplicador y su eficacia.⁷⁵

Una vez analizados estas tres funciones básicas del Estado que son la eficiencia, la equidad y la estabilidad, ya podemos comprender el concepto de "Economía Mixta", en donde el mecanismo del mercado determina los precios y la producción en muchas áreas, mientras que el Estado regula el mercado a través de sus programas de impuestos, el gasto y mediante el uso de su imperio.

⁷³ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 231 y 234

⁷⁴ Rodríguez García, Mauro, ob. cit., p 520

⁷⁵ The Economist, "The other-worldly philosophers", 16 de Julio de 2009 y "Dismal science", 11 de Julio de 2009. www.economist.com

Ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la asignación de recursos, el mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante para los consumidores, cuando asumen una conducta especulativa y, muchas otras prácticas desafortunadamente vigentes en la actualidad.

El gobierno, por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, en tanto que el sector público incurre en prácticas corruptas abiertas o veladas; manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos, aplica un proteccionismo discriminatorio; favorece ciertas actividades a expensas de otras; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes; expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticas, reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la elite gobernante; manipula los programas de gasto en provecho de los grupos de interés, entre otras prácticas nocivas para la sociedad⁷⁶. Pero en la medida en que ambos se encuentren limitados mutuamente, el uno con el otro, podrá lograrse su complementación y la búsqueda del beneficio general de las personas.

De esta forma, un incentivo a la intervención del Estado son los fallos del mercado, en los cuales se detectan importantes limitaciones de la capacidad del sector privado para satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. El intento de corregir estos fallos ha aumentado el papel del Estado en la economía de mercado. Sin embargo, el Estado no es necesariamente la solución para resolver los fallos del sector privado, ya que el mismo también tiene fallos.

En el siguiente apartado analizaremos con más detalle los fallos, tanto del mercado, como del gobierno a fin de establecer la base para revisar el gasto público y su efecto en la economía.

⁷⁶ Ayala Espino, José, ob. *cit.*, p. 1.

1.4 Aportación de la Economía Pública.

En la presente sección se revisaran las teorías sobre las fallas del mercado y del gobierno para identificar los aspectos que dan origen a la implementación de políticas y programas públicos.

En últimas fechas una nueva corriente de pensamiento ha surgido, denominada "Economía Pública". La economía pública, es una innovación reciente, probablemente se inauguró con la publicación en 1965 del libro de L. Johansson, titulado justamente, Economía Pública. Antes de este libro, el estudio tradicional de la intervención estatal se reducía a los temas convencionales de finanzas públicas, la hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso. Estos temas eran estudiados como asuntos independientes en compartimentos estancos. En contraste, la economía pública moderna, propone una agenda de investigación más amplia: las relaciones entre las políticas de gasto e ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones en el ámbito político; la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas, entre otros temas. La economía pública trata de descubrir e interpretar las relaciones causa-efecto de estos temas.⁷⁷

La economía pública enmarca diversas ramas y escuelas de la economía: la economía del bienestar, la teoría de la fallas del mercado, la elección pública y las finanzas públicas, esta última la más antigua de ellas. La interacción de estas ramas y escuelas con el Derecho, permite por ejemplo, obtener una legislación financiera más justa y equitativa, que daría como resultado la correcta distribución de la riqueza entre los individuos del Estado, de acuerdo a su esfuerzo y sacrificio.

La revisión de la Economía del Bienestar, la realizamos cuando hablamos de la eficiencia en una economía mixta, las fallas del mercado la veremos con detalle en el siguientes punto, mientras que la parte de la elección pública la revisaremos al hablar de los fallos del gobierno, a continuación haremos una referencia muy rápida a la parte de las finanzas públicas.

El concepto de finanzas públicas muestra cambios a través del tiempo y del espacio; porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los asuntos pecuniarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de un país. Así podemos entender a las finanzas públicas: como la ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público y de sus efectos en la actividad económica y social de un país.⁷⁸

Fue a partir de la primera mitad del siglo XX, cuando el papel de las Finanzas Públicas, se ha ido incrementando, para la comprensión de las dificultades de la vida de una nación, en la medida en que el Estado ha venido desempeñando un papel cada vez mayor en las economías industriales avanzadas. Este hecho se refleja en el crecimiento de los ingresos y gastos públicos, en el incremento de las transferencias y de los subsidios.

⁷⁷ Ayala E., J, ob. cit., p. 34.

⁷⁸ Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto. *Teoría General de la Finanzas Públicas y el caso de México*, Escuela Nacional de Economía-UNAM, México, 1962, p.11.

El gobierno en ejercicio de sus poderes públicos debe legislar leyes que permitan el cumplimiento de sus fines. Logrando lo anterior, mediante la medición de su actividad financiera, la forma de lograr sus ingresos, como hacer sus gastos. Analizando hasta qué punto le conviene endeudarse; si le es beneficioso la constitución de empresas públicas y qué políticas fiscales y monetarias debe seguir.

Ahora bien, regresando al tema de la Economía Pública en general, es posible generalizar las categorías en las que puede dividirse el estudio de la economía del sector público, en las siguientes:

- i. Saber qué actividades realiza el sector público y cómo están organizadas.- Se estudian las actividades del Estado, sus gastos y en qué se emplea este dinero. Asimismo, se estudian sus ingresos para financiar los gastos. Los impuestos y los gastos se recaudan y se efectúan, respectivamente, en varias esferas: en la mayoría de los países, los contribuyentes no sólo pagan los impuestos que establece el gobierno central, sino también los que establecen los gobiernos regionales y locales.
- ii. Comprender y prever, en la medida de lo posible, todas las consecuencias de las actividades del Estado.- Las consecuencias de la política de los gobiernos suelen ser demasiado complicadas para predecirlas exactamente. A menudo suscitan controversias. De hecho, incluso después de que se adopte una medida, surgen frecuentemente discrepancias sobre sus efectos
- iii. Evaluar otras medidas posibles.- Para evaluar es preciso no sólo conocer las consecuencias de las diferentes medidas posibles, si no también establecer criterios para evaluarlas. En otras palabras, para empezar es preciso comprender los objetivos de la política gubernamental. A continuación debe averiguarse en qué medida la propuesta discutida satisface (o es probable que satisfaga) esos criterios de evaluación.
- iv. Interpretar el proceso político.- Las decisiones colectivas pasan por un proceso político. Los economistas identifican los distintos grupos que salen ganando o perdiendo y analizan los incentivos de estos grupos para intentar influir sobre el proceso político con el fin de promover los resultados que le son favorables. También se preguntan cómo afecta a los resultados la estructura del Estado: “las reglas del juego”. A continuación trata de ir mas allá ¿de que dependen cómo se eligen las reglas del juego? En estas cuestiones la ciencia económica y la ciencia política se funden. Sin embargo, los economistas aportan una perspectiva propia al análisis: subrayan la importancia de los incentivos económicos en la conducta de los participantes en el procesos político y, por lo tanto, de los intereses económicos en la determinación del resultado.⁷⁹

En este contexto, siguiendo a Stiglitz, el papel del gobierno en las decisiones fundamentales que se hacen en el estudio de la economía, permite responder las preguntas planteadas al inicio del presente capítulo.

- ¿Qué ha de producirse?.- La gama de opciones de producción suele describirse mediante la curva de posibilidad de producción, que representa las distintas cantidades de dos bienes que pueden producirse eficientemente con una tecnología y unos recursos dados. En este caso, estos dos bienes son los bienes públicos y los bienes privados que puede producir la sociedad. La sociedad puede gastar más en bienes públicos, pero únicamente reduciendo la parte disponible del consumo privado. En este sentido la

⁷⁹ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., pp 22 - 23.

restricción representa el nivel máximo de bienes privados de que puede disfrutar la sociedad para cada nivel de bienes públicos. El estado debe garantizar, al menos, la producción de los bienes públicos y las condiciones para que los demás agentes económicos puedan producir los bienes privados.

- ¿Cómo debe producirse?.- En esta pregunta se plantea la disyuntiva si la producción debe realizarla el Estado, las empresas públicas o las privadas. Mientras hay quienes creen que los consumidores son explotados si los bienes no son producidos por empresas públicas, otros piensan que éstas son inevitablemente menos eficientes que las privadas. Cabe tener presente que la política gubernamental afecta a la forma en que las empresas producen los bienes producen, ya se por la cuestiones de regulación, impuestos, etc.

Las instituciones públicas se distinguen de las instituciones privadas, entre otros aspectos, porque, en una democracia las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas o nombradas por otra persona elegida. La legitimidad de la persona que ocupa el cargo emana, directa o indirectamente, del proceso electoral. En cambio los responsables de la empresa privada son elegidos por los accionistas de la compañía.

Además, el Estado posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas, como son el pago de impuestos, el servicio militar, etc. Las instituciones privadas y los particulares no sólo carecen de estos derechos, sino que, además, el Estado restringe el derecho de los individuos a conferir a otros poderes de coerción similares, por ejemplo todos los intercambios entre particulares deben ser voluntarios.

- ¿Para quién se produce?.- La cuestión de la distribución. Las decisiones gubernamentales sobre los impuestos o sobre los programas de asistencia social determinan la cantidad de renta que le queda a cada individuo para sus gastos. Del mismo modo, el Estado deber decidir qué bienes públicos van a producirse. Unos grupos se beneficiarán de la producción de unos; otros, de la producción de otros.

- ¿Cómo se toman las decisiones colectivas?.- La economía del sector público se encarga de estudiar cómo se toman las decisiones colectivas (o lo que a veces se denominan decisiones sociales) en las sociedades democráticas. Las decisiones públicas son complejas, porque son las que debe tomar la sociedad en su conjunto y los individuos suelen tener opiniones diferentes sobre lo que es deseable. Cada política es buena para unas personas y mala para otras, por lo que debe especificarse cuidadosamente a quién beneficiara y quién perjudicará la misma.⁸⁰

En el siguiente apartado reviremos una de las razones más importante para que el Estado realice determinadas actividades, que es los fallos que tiene el mercado. Existen limitaciones que tienen los mercados privados como proveedores de eficientes de bienes en la sociedad, es decir, los mercados tienen importantes limitaciones para generar resultados eficientes y satisfactorios para cubrir ciertas necesidades sociales básicas. El intento por corregir estos fallos ha aumentado el papel del Estado en la economía de mercado.

⁸⁰ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., pp. 20 - 22

1.4.1 Fallos del mercado

El mercado dentro de un sistema de libre empresa, es un mecanismo eficiente. La economía neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y que el Estado es un mecanismo inferior, y aún contraproducente. La literatura neoclásica contemporánea admite la coexistencia del mercado y el Estado como mecanismos de asignación de recursos. En ambos casos los individuos son maximizadores.

El argumento es que la competencia y la motivación de maximizar las ganancias, también conducirá a la maximización del bienestar social, mientras los individuos actúan a favor de sus intereses egoístas. En consecuencia, no hay necesidad de que intervenga el Estado porque la economía del mercado por sí sola alcanzará los mejores resultados posibles para los individuos y para la sociedad en su conjunto. La doctrina liberal postula que el Estado no debería intervenir en la economía, porque la acción del libre mercado es eficiente. Esto es, en una economía competitiva, las fuerzas del mercado conducirán a la economía a una posición de equilibrio paretiano, a partir de la cual, es imposible hacer un cambio sin que empeore el bienestar de algún individuo. Uno de los argumentos liberales más sólidos, para oponerse a la intervención del Estado, sostiene que es posible mejorar la situación de una persona (o de varias) pero no sin antes empeorar la situación de otra.

Actualmente, muy pocos sostienen una tesis tan simplista como la anterior, sin embargo, aún persiste la idea de que la intervención del Estado es un mal necesario, y que cuando esta es inevitable, debería ser “mínima” y sólo reducida al ámbito de las medidas indirectas y las regulaciones.⁸¹

La mayoría de los economistas creen que la diferencia clave entre el corto plazo y el largo plazo se halla en la conducta de los precios. A largo plazo, los precios son flexibles y pueden responder a las variaciones de la oferta o de la demanda. A corto plazo, muchos precios están fijos a un nivel predeterminado. Como los precios se comportan de una forma distinta a corto plazo y a largo plazo, la política económica produce efectos diferentes en horizontes temporales diferentes, el hecho de que los precios no se ajusten de una manera inmediata y total significa que a corto plazo, la producción y el empleo deben realizar parte del ajuste. En otras palabras, durante el horizonte temporal en el que los precios son rígidos, ya no se cumple la dicotomía clásica: las variables nominales pueden influir en las variables reales y la economía puede alejarse del equilibrio que predice el modelo clásico.⁸²

La Teoría de Fallas de Mercado ha proporcionado algunos de los argumentos microeconómicos más importantes para justificar la intervención del Estado en la economía y mejorar la asignación de recursos. Es también un poderoso instrumento de análisis para diseñar y evaluar las políticas públicas.

Los temas en los que pone el acento son: el surgimiento de problemas originados en la provisión de bienes públicos, para los cuales, los precios de mercado son inadecuados; la corrección de externalidades; el surgimiento de monopolios, cuando se presentan economías de escala y, en general, los problemas de información.⁸³

⁸¹ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 16-17

⁸² Mankiw, N. Gregory, ob. cit., p. 387-388

⁸³ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 133

Se dice que hay una falla de mercado, cuando no se cumple uno o más de los supuestos de la economía de competencia perfecta, o bien cuando los teoremas del bienestar no se verifican.⁸⁴

La teoría de las fallas del mercado fue una respuesta y crítica a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo competitivo. Esta teoría produjo los argumentos más sólidos, desde el punto de vista del análisis positivo y normativo, para la justificación de la intervención estatal; la misma ha sido incorporada en mayor o menor medida por distintas escuelas y teorías: la elección pública, la acción colectiva, las finanzas públicas y es una parte medular de la economía del bienestar. También se acepta que es una teoría que ha aportado elementos útiles para el diseño y evaluación de políticas públicas.

Siguiendo la explicación de Ayala Espino, las fallas de mercado se pueden clasificar en dos tipos

- 1) las fallas del lado de la oferta y
- 2) las fallas del lado de la demanda.

Las fallas en el lado de la oferta se generan cuando ocurren algunas de las siguientes posibilidades:

- a) Si en la producción privada de un bien o servicio se genera un costo social, es decir, una suma de dinero equivalente a los debería ser pagado para compensar o restaurar los niveles originales de utilidad o bienestar que se perdieron como resultado de la producción del bien. En otras palabras, los costos privados de la producción no reflejan, a precios de mercado, los costos sociales, además éstos son mayores que los costos privados (externalidad);
- b) Cuando los objetivos privados de maximización de la producción o de los beneficios individuales no coinciden con la maximización del bienestar social (monopolios);
- c) Si en alguna actividad económica ocurre un aumento de los costos promedio de producción en el largo plazo, como resultado de una expansión de la producción y del surgimiento de rendimientos crecientes a escala, los productores enfrentarán precios ineficientes;
- d) La estrategia maximizadora de beneficios de las empresas en actividades productivas en las cuales los costos marginales de producción tienden a cero, pueden conducir al desabasto o a la producción ineficiente de los bienes que tienen esta característica;
- e) Los agentes económicos sólo adquieren la información económica que necesitan hasta el punto en que sus costos y beneficios marginales se igualan, más allá de este punto los costos medios tenderían a elevarse, y los agentes tendrían que abstenerse de adquirir información. Cuando esta última situación ocurre, la información que los individuos poseen o desearían tener se vuelve muy cara o imposible de obtener. Ello generaría problemas de información incompleta y asimétrica; y,
- f) La falta de definición de derechos de propiedad que puede traducirse en una carencia de incentivos para llevar a cabo inversiones que protejan ciertos aspectos necesarios para la sociedad (uso racional de los recursos naturales).

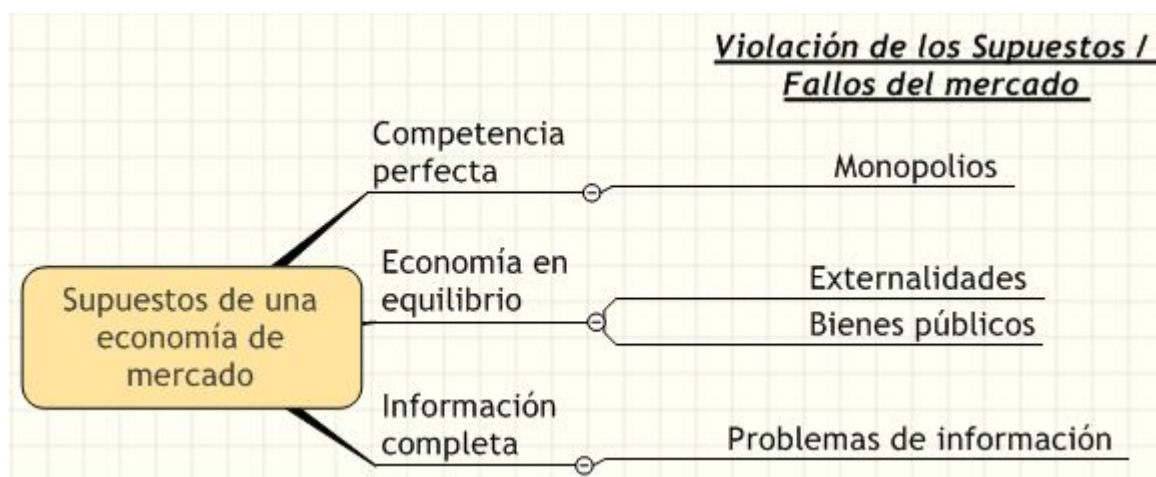
⁸⁴ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 469.

Las fallas del lado de la demanda tienen su origen en varios factores como son:

- a) Las preferencias colectivas o sociales no reflejan adecuadamente las necesidades o demandas sociales de bienes públicos y/o de bienes preferentes;
- b) Los políticos, la burocracia y los grupos de interés pueden manipular las preferencias sociales de los grupos con fines político/electorales, distorsionando de este modo la demanda de los electores; y
- c) La demanda de ciertos bienes preferentes, no es reflejada adecuadamente por el mercado, porque los mercados son incompletos, o porque la conducta económica de los individuos los impide (ejemplo, seguros y fianzas).⁸⁵

A continuación analizaremos los aspectos teóricos de las principales fallas del mercado.

Esquema 2.



- Monopolios – violación del supuesto de competencia perfecta.

Los mercados competitivos generalmente funcionan bien, pero los mercados en los que los compradores o los vendedores pueden manipular los precios, generalmente no. En concreto, en un mercado en el que un único vendedor controle la oferta se producirá demasiado poco y el precio será demasiado alto. Un monopolista es el único vendedor de un bien o un servicio. Los monopolistas pueden obtener elevados beneficios limitando la cantidad vendida y elevando el precio. Como son los únicos vendedores, no temen que sus competidores vendan a un precio más bajo, por lo que los consumidores terminan pagando más de lo que deberían.⁸⁶

De esta forma existe un monopolio cuando existe competencia imperfecta, es decir, cuando existe en el mercado un productor de gran tamaño, el cual puede modificar con su producción el precio de mercado, o bien que sea el único productor.

El monopolista actúa en un punto en el que el ingreso marginal es igual al costo marginal. Por lo tanto, cobra un precio que es un margen sobre el coste marginal cuya magnitud depende de la elasticidad de la demanda.⁸⁷

⁸⁵ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 141 - 148.

⁸⁶ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p.85.

⁸⁷ Varian, Hal R, ob. cit., p. 456.

Dado que el monopolista cobra un precio superior al costo marginal, produce una cantidad ineficiente. El grado de ineficiencia se calcula mediante la pérdida irrecuperable de eficiencia, que es la pérdida neta de los excedentes de los consumidores y del productor.

El hecho de que una industria sea competitiva o monopolística depende, en parte, del carácter de la tecnología. Si la escala mínima eficiente es grande en relación con la demanda, es probable que el mercado esté monopolizado. Pero si es pequeña, pueden entrar muchas empresas en la industria, por lo que es de esperar que el mercado tenga una estructura competitiva.⁸⁸

Ahora bien, el gobierno puede regular estas compañías controlando los precios que pueden cobrar o puede suministrar los productos él mismo.

Existen monopolios naturales y otros que son artificiales; en el caso de los primeros, ocurre cuando una empresa no puede producir en el nivel eficiente sin perder dinero; es decir cuando una empresa tiene costos fijos grandes y unos costos marginales pequeños, puede constituir un monopolio natural, en este caso, es inviable obligar al monopolista a producir al precio competitivo debido a que en ese caso obtendría beneficios negativos. Este tipo de situación surge frecuentemente en los servicios públicos, por lo que la mayoría de los monopolios naturales son regulados o gestionados por el gobierno.⁸⁹ Por ejemplo, en México el servicio telefónico es suministrado por empresas privadas reguladas o el agua que en su mayoría por los ayuntamientos (gestión estatal).

Por su parte, los monopolios son artificiales, cuando son creados por las empresas mediante manipulaciones. En este caso, los gobiernos (Estados) intervienen con leyes antimonopolio, tratando de aumentar la competencia y de impedir los intentos de los monopolios o de otros de controlar la oferta. Se dice que el comprador o vendedor que tienen capacidad para influir significativamente en el precio tiene poder de mercado o poder de monopolio. Por ejemplo, la intervención del Estado para limitar el poder del mercado impidiendo a las empresas que lo poseen cobrar precios altos, puede mejorar la asignación de los recursos.⁹⁰

- Externalidades – violación del supuesto de economía en equilibrio

Supongamos ahora, que "Tuercas y tornillos S.A." para producir las tuercas y los tornillos, utiliza maquinas cortadoras de alambón para hacer dichas mercancías, las cuales al funcionar contaminan seriamente el aire que rodea a la fabrica, y que dichas maquinas tienen un sistema de enfriamiento, el cual requiere de grandes cantidades de agua, la cual una vez ocupada, es arrojada a un río que está cerca, por medio del drenaje. Esta contaminación implica costos para la sociedad, mismos que no son contabilizados por la empresa al momento de cubrir sus costos, ni en el precio pagado por los consumidores.

Existen muchos casos en los que los actos de una persona o de una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un costo a otra pero no la compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.⁹¹

Al respecto Samuelson y Nordhaus dicen, que existen las difusiones o externalidades en el caso de la contaminación del aire, cuando una fabrica emite humo que perjudica a la

⁸⁸ Varian, Hal R, ob. cit., p. 456

⁸⁹ Ibídem, pp. 449 – 451

⁹⁰ Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger, ob. cit., p. 85.

⁹¹ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 79

población local y daña su propiedad. Por su parte Fischer y Dornbusch consideran que los mercados funcionan bien cuando el precio de un bien es igual al costo que supone para la sociedad producirlo y cuando su valor para el comprador es igual al beneficio que reporta a la sociedad.

Sin embargo, los costos y los beneficios de la producción a veces no se reflejan totalmente en los precios de mercado. Existe una externalidad cuando la producción o el consumo de un bien afecta directamente a empresas o a consumidores que no participan en su compra ni en su venta y cuando esos efectos-difusión no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

Una externalidad de manera convencional se acepta que existe cuando en el consumo o en la producción de algunas actividades, se tiene un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son “externos” al mercado, de ahí el nombre de externalidades.⁹²

Se dice que hay una externalidad al consumo si a un consumidor le afecta directamente la producción o el consumo de los otros; por ejemplo, las molestias que causan los fumadores a los no fumadores, la contaminación que generan los automóviles para los ciudadanos, etc.

Por su parte existe externalidades en la producción, cuando las decisiones de una empresa o consumidor influyen en las posibilidades de producción de otra empresa. Por ejemplo, la cantidad de contaminante que vierte el pozo petrolero Iztoc I en las aguas que lo circunda afecta de forma negativa las actividades de pesca de los alrededores, y si existiera una piscifactoría, ésta vería mermada su producción y la calidad de su producto, la afectaría la contaminación, pero no puede controlarla.⁹³

De acuerdo con Ayala Espino, existen externalidades positivas y negativas; las externalidades positivas son aquellas actividades económicas que generan beneficios a terceros independientemente de la voluntad de los agentes generadores o receptores.

Las externalidades positivas son tan importantes como las negativas, pero son menos frecuentes; por ejemplo, las obras públicas que generan externalidades positivas, en general, se pueden resolver a través del gasto público. Cierta tipo de externalidades son decisivas para el crecimiento económico, pero los contribuyentes no siempre pagan por ellas.

Algunas actividades económicas o empresas sólo pueden desarrollarse si existen previamente otras actividades o empresas, o si se crean simultáneamente. En este caso, las externalidades surgen como un resultado de la dependencia intertemporal entre las empresas en dos periodos de producción. Un ejemplo típico es la relación que se establece entre la mina de carbón, la fundidora, la carboeléctrica y el ferrocarril.

Las externalidades negativas son aquellas actividades económicas que generan costos a terceros independientemente de la voluntad de los agentes generadores o receptores.

Tal vez el ejemplo más analizado en los últimos años sea la contaminación del aire y del agua. Cuando una persona conduce un automóvil, reduce la calidad de aire (naturalmente, el efecto puede ser insignificante cuando sólo es una persona la que contamina, pero es significativo cuando su número es elevado). Por lo tanto, impone un costo a otras. Asimismo, una planta química que vierte sustancias a un río cercano

⁹² Ayala Espino, José, ob. cit., p. 469.

⁹³ Vargas Sánchez, G, ob. cit., pp. 267 - 266.

impone un costo a los usuarios del agua situados río abajo, quienes es posible que tengan que pagar una cuantiosa suma de dinero para purificarla y poder consumirla.⁹⁴

Siguiendo con la exposición de Ayala Espino, las externalidades positivas o negativas conducen a una asignación no paretiana y en general, habrá una tendencia a producir un exceso de bienes, lo cual genera una externalidad negativa. Las actividades económicas que pueden generar externalidades positivas son en realidad muy pocas.

Los precios de mercado no necesariamente reflejan con transparencia las actividades de los productores y consumidores. El efecto económico más importante de las externalidades es que abre una brecha entre los costos (o beneficios) privados y los sociales, lo cual dificulta que los agentes lleguen a arreglos económicos, a precios de mercado, porque varios problemas no tienen soluciones de mercado.

Si los costos o beneficios sociales en disputa son crecientes también serán más altos los costos de transacción asociados a los arreglos. Si los costos de transacción tienden a crecer excesivamente, se podría llegar a un punto en el cual las posibilidades del intercambio entre los agentes económicos se vuelvan inviables. La expansión de los costos de transacción (asociados a las externalidades) impiden que la asignación de recursos sea eficiente en el sentido de Pareto, y las pérdidas de bienestar social asociadas a la ineficiencia puede llegar a ser muy altas⁹⁵

La característica crucial de las externalidades es que los bienes que dan origen a aquéllas interesan a los individuos, pero no se venden en mercados organizados. Es esta ausencia de mercado de externalidades la que plantea problemas. Si hay externalidades, el mercado no da lugar necesariamente a una asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo, hay otras instituciones sociales como el sistema jurídico o la intervención del estado, que pueden, hasta cierto punto, reproducir el mecanismo del mercado y, por lo tanto, lograr la eficiencia en el sentido de Pareto.⁹⁶

En presencia de externalidades, la intervención del gobierno puede mejorar el funcionamiento de la economía, por ejemplo: a medida que la sociedad ha ido poblándose más densamente y que la producción se basa cada vez más en procesos que utilizan sustancia tóxicas, los efectos-difusión (externalidades) han pasado de ser pequeñas molestias a grandes amenazas. Como consecuencia, el Estado ha recurrido a la regulación de la vida económica con el fin de reducir las externalidades negativas procedentes de la contaminación del aire y el agua, la minería a cielo abierto, los vertidos, los medicamentos y alimentos peligrosos, así como, las materias radiactivas.⁹⁷

Las soluciones de mercado son viables únicamente si se cumplen dos condiciones: que los derechos de propiedad estén claramente definidos y que los costos de negociación entre las partes involucradas no sean prohibitivos.⁹⁸

Si los derechos de propiedad del bien que genera las externalidades están bien definidos – independientemente de quién los posea –, los agentes pueden intercambiar su dotación inicial y trasladarse a una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Si creamos un mercado de la externalidad para fomentar el comercio, también conseguiremos el mismo resultado. Si los derechos de propiedad están bien definidos y existen mecanismos de negociación, los individuos pueden intercambiar sus derechos a generar externalidades

⁹⁴ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 79

⁹⁵ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 160 - 162.

⁹⁶ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 653 – 654.

⁹⁷ Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William, ob. cit.,

⁹⁸ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 242

de la misma forma que intercambian sus derechos a producir y consumir bienes ordinarios.⁹⁹

La afirmación de que siempre que hay externalidades, las partes afectadas pueden unirse y llegar a un acuerdo por el que se internalice la externalidad y se garantice la eficiencia se llama Teorema de Coase¹⁰⁰

El Teorema de Coase supone que si los derechos de propiedad están bien definidos, los agentes económicos pueden llegar a arreglos, en el caso de externalidades negativas, sin necesidad de intervención del Estado, pues los individuos se ven obligados a asumir los costos de esas externalidades y al mismo tiempo garantizar un resultado económico más eficiente que el derivado de una intervención del gobierno.¹⁰¹

Si la preferencia de los agentes son cuasilineales, de tal manera que todas son traslaciones horizontales una de otras, el conjunto de asignaciones eficientes en el sentido de Pareto es una línea horizontal, por lo que todas las soluciones eficientes deben generar la misma cantidad de la externalidad.

La conclusión de que, en determinadas circunstancias, la cantidad eficiente del bien que implica la externalidad es independiente de la distribución de los derechos de propiedad, se ha dado en llamar teorema de Coase. Sin embargo, debe subrayarse que estas circunstancias son muy especiales. El supuesto de las preferencias cuasi lineales implica que las demandas del bien que genera la externalidad son independientes de la distribución de la renta. Por lo tanto, una reasignación de las dotaciones no afecta a la cantidad eficiente de externalidades, lo que se expresa diciendo que el teorema de Coase es válido si no hay “efectos-renta”.¹⁰²

Las soluciones de mercado sólo ocurren excepcionalmente, y sólo se aplica a problemas de externalidades cuyos efectos son muy locales y las externalidades tienen, la mayoría de las veces, un alcance muy amplio: involucran a muchos actores con intereses contradictorios, los derechos de propiedad no están bien especificados y las negociaciones sobre las contradicciones son lentas y costosas.¹⁰³

Existen casos de externalidades muy complejos en donde se encuentran involucrados:

- Derechos de propiedad ambiguos;
- Ausencia de legislación y regulación adecuadas y,
- Costos sociales o externos muy altos o difíciles de medir.

En estos casos, los procesos de negociación entre agentes son complejos y las soluciones voluntarias de mercado son prácticamente inviables, por lo que surge las necesidades de una intervención pública que permita:

- Fijar una política tributaria para mejorar la eficiencia económica, a través de impuesto y/o subsidios,
- El establecimiento de una marco institucional y regulaciones adecuados y,
- Diseñar una política de “persuasión moral” que favorezca un ambiente de cooperación social.

⁹⁹ Varian, Hal R, ob. cit., p. 657.

¹⁰⁰ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 242

¹⁰¹ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 456.

¹⁰² Varian, Hal R, ob. cit., pp. 658 - 659.

¹⁰³ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 161.

Todo ello para que las partes involucradas compartan, a través de la negociación, los costos y/o beneficios de las externalidades.¹⁰⁴

El Estado puede reproducir a veces el papel del mercado utilizando los precios para transmitir señales apropiadas sobre el costo social de los actos de los individuos. Mas importante es el hecho de que el sistema jurídico puede garantizar que los derechos de propiedad estén bien definidos, para que puedan realizarse intercambios que mejoren la eficiencia.¹⁰⁵

La elección del tipo de intervención pública dependerá, en último término, de los costos de transacción asociados para resolver la externalidad y/o de los costos de esperar que el problema lo resuelva el mercado.

Las regulaciones y las políticas fiscales que pueden ser alternativas, se ubican en la perspectiva del “segundo mejor óptimo”, no son soluciones paretianas, sino políticas e institucionales, por lo tanto, convendría analizarlas políticamente, para poder incorporar variables no económicas, pero que son relevantes en términos de equidad.¹⁰⁶

Un ejemplo de este tipo de regulaciones son es el impuesto Pigou (Arthur C. Pigou), el cual se define como un impuesto correctivo de las externalidades o que tiene como fin paliar los efectos de las mismas.

El gobierno cobra un impuesto a los que contaminan para mejorar la eficiencia y el bienestar; estos impuestos buscan igualar los costos privados marginales a los costos sociales marginales y los beneficios privados marginales a los beneficios sociales marginales.¹⁰⁷

Este tipo de impuesto pigouviano, plantea un problema: necesitamos conocer el nivel óptimo de contaminación para poder establecerlo. Pero si conociéramos el nivel óptimo de contaminación, podríamos ordenar al agente productor de la contaminación que produjera exactamente esa cantidad y no sería necesario introducir el impuesto.¹⁰⁸

- Bienes públicos – violación del supuesto de economía en equilibrio.

Cuando estudiamos las externalidades vimos que existían mecanismos para solucionar los problemas que causaban las mismas; sin embargo, cuando hay más de dos agentes económicos, las cosas son mucho más difíciles de resolver; cierto tipo de externalidades cuando afecta a tres personas o más, por ejemplo el humo de los fumadores, son un ejemplo de bien público, un bien que debe suministrarse en la misma cantidad a todos los consumidores afectados.

La cantidad del bien será la misma para todos los consumidores, es posible que cada uno la valore de forma distinta, pero todos tendrán que consumir la misma cantidad, por ejemplo las calles y las aceras, la defensa nacional, etc.; unos querrán más, otros menos, pero todos recibirán la misma cantidad.

Los bienes públicos constituyen un ejemplo de un determinado tipo de externalidad en el consumo: todo el mundo debe consumir la misma cantidad. Estos bienes plantean

¹⁰⁴ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 161 - 162.

¹⁰⁵ Varian, Hal R, ob. cit., p. 675.

¹⁰⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 161 - 162.

¹⁰⁷ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 246

¹⁰⁸ Varian, Hal R, ob. cit., p. 665.

problemas especiales, pues las soluciones del mercado descentralizado no los asignan muy bien.¹⁰⁹

En este sentido, los bienes públicos son otro de los fallos del sistema de mercado, en donde interviene el estado. Existe algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente.

¿Cuales son las diferencias esenciales entre un bien público y un bien privado?.

Bienes privados son los bienes que provocan rivalidad en el consumo y en los que la exclusión se practica tanto por el consumidor como por el productor.¹¹⁰

El mercado sólo puede funcionar en una situación donde se aplica el “principio de exclusión” esto es, donde el consumo de A depende de que A pague el precio, en tanto que B, que no paga, queda excluido. No puede producirse el intercambio sin derecho de propiedad y éstos requieren la exclusión. Dada esta última, el mercado puede funcionar como un sistema de subasta. Este proceso puede funcionar en un mercado de bienes privados, porque los beneficios derivados de los mismos fluyen hacia el consumidor particular que los paga. Así, los beneficios se internalizan y el consumo es rival. Al mismo tiempo, la naturaleza de los bienes es tal que la exclusión es fácilmente factible. Se entregan los bienes cuando se paga el precio, pero no antes. De otro lado, si el consumo es no rival y la exclusión es inapropiada o inaplicable, se produce un fallo del mercado y resulta necesaria una provisión presupuestaria.¹¹¹

En los mercados no todos los bienes y servicios que se intercambian tienen las mismas características, existen bienes que no son exclusivos y no tienen sustitutos. Los bienes que tienen estas propiedades definen un amplio grupo de bienes definidos como públicos. Los bienes típicamente públicos son: la defensa nacional, las emisiones de radio y televisión públicas, etc. Los bienes que tienen estas dos propiedades (no exclusividad y no sustituibilidad) son bienes públicos puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de estos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar los costos medios. Una vez que se produce un bien público puro, no puede excluirse a nadie de su consumo y beneficios.¹¹²

Formalmente, el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un costo marginal nulo. No cuesta más defender a un país de un millón y una persona que defender a uno de un millón. Los costos de un faro no dependen del número de barcos que pase por sus cercanías. En segundo lugar, en general es difícil o impedir que se disfrute del bien público. Si colocamos un faro en una zona rocosa para que nuestros barcos puedan navegar sin peligro, es difícil o imposible impedir que lo utilicen otros que naveguen por esa zona. Si nuestra política de defensa nacional consigue evitar un ataque de otro país, todos nos beneficiamos; no es posible excluir a ninguna persona de estos beneficios.¹¹³

La diferencia importante entre un bien público y uno privado, es que para el bien privado, la eficiencia requiere la igualdad de los beneficios marginales obtenidos para cada individuo con el costo marginal, en tanto que, en el caso del bien social, los beneficios marginales obtenidos por los consumidores son distintos y es la suma de los beneficios marginales (o tasas marginales de sustitución) lo que debería ser igual al costo marginal.

¹⁰⁹ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 701 – 702.

¹¹⁰ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 454.

¹¹¹ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave, ob.cit., pp. 52 - 53.

¹¹² Ayala Espino, José, ob. cit., p. 153

¹¹³ Stiglitz E, Joséph, ob. cit., p. 78

Asimismo, por el lado de los precios, en el caso del bien privado, los individuos pagan el mismo precio pero adquieren diferentes cantidades; por otro lado, en el caso del bien social, los individuos adquieren las mismas cantidades del bien pero pagan precios diferentes. Sin embargo, en ambos casos se aplica la misma regla de formación de precios. Cada consumidor paga un único precio por las sucesivas unidades del bien adquirido, siendo el precio igual al beneficio marginal que el comprador obtiene.¹¹⁴

Por su parte Varian considera que los bienes públicos son aquellos que debe consumir todo el mundo en la misma cantidad, como la defensa nacional, la contaminación del aire, etc. Si un bien público debe suministrarse en una cantidad fija o no suministrarse en absoluto, debe cumplirse una condición necesaria y suficiente para la eficiencia en el sentido de Pareto: la suma de lo que cada persona está dispuesta a pagar (la suma de los precios de reserva) debe ser superior al costo del bien público. Si un bien público puede suministrarse en una cantidad variable, la condición necesaria para que una cantidad dada sea eficiente en el sentido de Pareto es que la suma de lo que está dispuesto a pagar en el margen (las relaciones marginales de sustitución) sea igual al costo marginal.¹¹⁵

En un punto intermedio entre los bienes privados y los bienes públicos están los bienes impuros o mixtos, se caracterizan porque sus costos marginales de producción no tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos, sólo tienen una de las dos características anteriores. Los ejemplos típicos de estos bienes son la educación y la salud públicas, las carreteras, etc.

Los bienes públicos mixtos, siguiendo a Ayala Espino, son los bienes cuyo consumo produce un beneficio, el cual ni está limitado a solamente un individuo, ni está disponible igualmente para todos. Se sitúa entre los extremos de un bien privado y un bien público, conteniendo elementos de los dos.

Una carretera de cuota es un ejemplo de un bien público mixto, su función muestra que el número de viajes que se realizan a través de ésta depende de las cuotas de peaje. Entre más baja es la cuota, es más grande la demanda de viajes. El costo marginal por usar la carretera puede ser cero; la eficiencia paretiana indica que la cuota y el costo marginal deben igualarse, por lo que la cuota podría ser cero, es decir no costará nada dejar usar la carretera a un automóvil adicional.

Sin embargo, la carretera no es un bien público puro, porque se puede excluir al público de usarla. Si la carretera es administrada y/o es de propiedad privada, la empresa puede fijar una cuota; por ejemplo puede fijarse una cuota que permita cubrir los costos de operación, más una tasa de ganancia. Obviamente, así se reduce el uso de la carretera. Los posibles usuarios enfrentarán la “pérdida del excedente del consumidor” correspondiente (que es resultado de multiplicar, el número de viajes por la cuota). La empresa enfrentará una “pérdida del excedente del productor”. Si se suman la pérdida de la empresa y la pérdida de los consumidores, se tiene la pérdida agregada de bienestar causada por la introducción de la cuota.

La idea importante que plantea la existencia de bienes públicos es que el mercado puede fallar en producirlos o proveerlos en las cantidades adecuadas, porque dadas sus características (no exclusividad y no sustituibilidad), los incentivos económicos para producirlos pueden ser insuficientes o simplemente inexistentes.

¹¹⁴ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave, ob.cit., p. 58

¹¹⁵ Varian, Hal R, ob. cit., p. 723.

Cuando surge un problema de bienes públicos el comportamiento maximizador de los individuos no conducirá a una situación de equilibrio de mercado y asignación paretiana. Entonces se necesitarán de acciones colectivas e intervenciones que no sólo favorezcan resultado más eficiente, sino también que hagan viable la producción de estos bienes. Esto justifica la intervención del gobierno ya sea como productor o proveedor.¹¹⁶

En este sentido, surge el problema del polizón que se refiere a la tentación de los individuos de dejar que los demás suministren los bienes públicos. En general, los mecanismos puramente individualitas no generan la cantidad óptima del bien público debido a este problema.¹¹⁷

La naturaleza no rival del consumo de bienes públicos o sociales tiene importantes consecuencias sobre: 1) lo que constituye una asignación eficiente de recursos, esto es, asignación de recursos para producir al costo mínimo aquello que los consumidores necesitan más, y 2) el procedimiento mediante el cual se ha de conseguir la provisión.¹¹⁸

Se han propuesto varios métodos para tomar decisiones colectivas sobre los bienes públicos; entre ellos se encuentra el mecanismo autoritario, la votación y vía impuestos.

Respecto del primero de ellos, ya vimos como se toman en una economía autoritaria las decisiones.

Por lo que hace a los mecanismos de votación, en los últimos años el tema de los bienes públicos se ha replanteado, incorporando los procesos políticos involucrados en las respuestas y elecciones de los agentes con respecto a este tipo de bienes. Es decir, se introduce el papel que juegan los mecanismos de reasignación de recursos, que no está reflejado en las decisiones de mercado, pero sí puede reflejarse en el mercado político de votos. Por ejemplo, la escuela de la elección pública asume una perspectiva contractualista, es decir, supone que entre los consumidores y el gobierno se establece un “contrato” para la provisión de bienes públicos.

En el contrato se asumen la restricción presupuestaria y la demanda de bienes públicos que los consumidores revelan a través de sus votos. La provisión óptima de bienes públicos en el sentido de Pareto se alcanza “ex ante” en algún punto de la curva de posibilidades de producción. La producción y provisión reflejarán “ex post” la demanda de bienes públicos y la oferta del gobierno, a través de un ajuste, que es el resultado de la negociación política entre los demandantes y el gobierno. Para lograr lo anterior, se requiere de mecanismos de elección y negociación, que sólo permitan ajuste en el margen de la frontera de posibilidades.¹¹⁹

Por el lado de los impuestos, de acuerdo con Varian, existe una solución muy parecida a los impuestos pigouvianos que vimos en para regular las externalidades; en el caso de la provisión de un bien público, este tipo de impuestos se denomina impuesto de Clarke y Groves o impuesto Clarke, en honor a los economistas que lo estudiaron.

El mecanismo de Clarke y Groves para tomar decisiones relacionadas con los bienes públicos consiste en:

1. Asignar un costo a cada agente, que tendrá que pagar si se decide suministrar el bien público.

¹¹⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 153 – 156 y 454.

¹¹⁷ Varian, Hal R, ob. cit., p. 723.

¹¹⁸ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave, ob.cit., p. 55.

¹¹⁹ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 157

2. Obligar a cada agente a declarar un valor neto (que puede ser igual o no su verdadero valor neto).
3. Si la suma de los valores netos declarados es positiva, se suministrará el bien público; si es negativa, no se suministrará.
4. Cada persona bisagra (individuos que alteran la suma de los valores para que sean mayores o menores que el costo del bien público) deberá pagar un impuesto. El impuesto se tendrá que pagar al Estado. No importa el destino que se le dé, siempre y cuando no influya en la decisión de ninguna otra persona; lo único que importa es que lo paguen las personas bisagra para que tengan los incentivos adecuados.

Este tipo de impuesto también presenta algunos problemas porque supone preferencias cuasilineales; no genera un resultado eficiente en el sentido de Pareto, dado que el consumo podría ser mayor debido a la recaudación del impuesto; además presenta una disyuntiva entre equidad y eficiencia, el impuesto Clarke garantiza que si todo el mundo puede disfrutar de un mayor bienestar si se suministra el bien, se suministrará, pero eso no significa que todo el mundo disfrute, de hecho, de un mayor bienestar.

Sería bueno que existiera un sistema que no sólo determinara si debe suministrarse o no el bien público, sino que también proporcionara un método eficiente en el sentido de Pareto para pagarlo, es decir, un plan de pago que mejorara el bienestar de todo el mundo. Sin embargo, no parece que existe ningún plan general de esas características.¹²⁰

Cuando a las empresas privadas no les conviene invertir en determinadas actividades, debido a que no obtendrían un ingreso suficiente para cubrir sus costos y además obtener una ganancia, entonces, es cuando el Estado tiene que realizar estas actividades, ya que traen aparejadas un beneficio a la comunidad. Importantes ejemplos de este tipo de bienes públicos, son la impartición de justicia por tribunales del estado, la seguridad pública, el apoyo a la investigación, la educación pública. El Estado al participar en la producción de estos bienes, puede hacerlo indirectamente por medio de contratos para la iniciativa privada, o bien, directamente por medio de la empresas públicas.

- Problemas de información – violación del supuesto de información completa

Hay modelos que ya incorporan que la información no es completa o es imperfecta, como es el modelo de la información imperfecta, el cual supone que todos los mercados se equilibran, es decir, todos los salarios y los precios pueden ajustarse para equilibrar la oferta y la demanda. En este modelo las curvas de oferta agregada a corto y a largo plazo son diferentes debido a percepciones erróneas temporales sobre los precios.¹²¹

Estos modelos son otra vertiente de la economía neoclásica que admite que los mercados no funcionan perfectamente y para subsanar estas deficiencias ha formulado modelos de competencia imperfecta. Las versiones más conocidas son: el modelo de mercados disputables (*contestable markets*, desarrollado por Baumol) y, el de información incompleta y asimétrica.

Este segundo supone que la información que poseen los individuos, las empresas y el gobierno es incompleta y asimétrica, es decir, no está completamente disponible, está desigualmente distribuida entre los agentes, y el proceso de adquirirla y usarla es costoso.

¹²⁰ Varian, Hal R, ob. cit., p. 719 - 723.

¹²¹ Mankiw, N. Gregory, ob. cit., p. 549

Ello impide que los mercados funcionen competitivamente. Los problemas de información en combinación con la conducta maximizadora de los agentes económicos puede frustrar la eficiencia del mercado. El modelo admite soluciones posibles a los problemas de información:

- i. Liberalizar los mercados, utilizando el mecanismo de precios, ya que estos proveen toda la información que se necesita para toma de las decisiones económicas eficientes;
- ii. Contratos y reputación; y
- iii. Favorecer prácticas competitivas por medio de regulaciones estatales antimonopolio y antitrust, donde una intervención moderada del gobierno, que permita mejorar la transmisión y difusión de información, puede ser una solución adecuada para mejorar la eficiencia, sin contradecir las soluciones del mercado.

Sin embargo, son muchas las críticas que se han realizado a estos modelos, al interior de la escuela neoclásica y al exterior de la misma, que en el caso de la información se centra en que esta es incompleta, imperfecta y costosa.¹²²

Si es costoso recabar información sobre la calidad de los bienes, deja de ser razonable el supuesto de que los compradores y los vendedores poseen la misma información sobre los bienes que se intercambian. Existen, ciertamente, muchos mercados en el mundo real en los que puede ser muy costoso o incluso imposible obtener una información precisa sobre la calidad de los bienes que se venden.¹²³

En cualquier caso adquirirla tiene un costo para el consumidor o el productor. En este caso surgen problemas de incentivos, relacionados con la conducta maximizadora de los individuos: daño moral (moral hazard) y selección adversa.

El primero ocurre cuando un individuo, aprovechándose de la información asimétrica que posee, realiza acciones que afecta a la otra parte, en el intercambio, sin que ésta pueda obligar y/o monitorear su cumplimiento debido a su falta de información.

El problema se presenta por el hecho de que una de las partes tiene menos información que la otra sobre los riesgos existentes, por lo que se conoce como información asimétrica.¹²⁴

El riesgo moral se refiere a la situación en la que una de las partes del mercado no puede observar el comportamiento de la otra; por ese motivo, a veces, se denomina problema de acción oculta. En los mercados en los que hay acciones ocultas, la situación de equilibrio implica normalmente algún tipo de racionamiento: a las empresas les gustaría ofrecer más de los que ofrecen, pero no están dispuestas a hacerlo, ya que de esa manera variaría los incentivos de sus clientes.¹²⁵

El segundo, se caracteriza porque sólo un agente tiene información sobre la calidad o “tipo” de un bien o servicio que es relevante, pero desconocida, para la segunda parte del intercambio.¹²⁶

¹²² Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 86 – 90

¹²³ Madala. G. S. y Ellen Miller, ob. cit., p. 609

¹²⁴ Madala. G. S. y Ellen Miller, ob. cit., p. 609 “Un ejemplo de los problemas creado por la información asimétrica es el mercado de los limones estudiados por Akerlof (The market for Lemons, 1970)”, que refiere al mercado de los autos usados.

¹²⁵ Varian, Hal R, ob. cit., p. 733- 735

¹²⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 39

La selección adversa se da cuando sólo los productos de mala calidad quedan en el mercado y no se ofrecen productos de buena calidad, como es el caso de los autos usados que sacan del mercado a los automóviles buenos. Aquí el problema es que los compradores y los vendedores no están en posibilidades de comunicar información exacta. Sin embargo, en la práctica, se crean numerosas instituciones que contrarrestan los efectos adversos de la incertidumbre de la calidad sugerida por el modelo de los limones.¹²⁷

Algunos ejemplos de este tipo de comportamiento suceden en el mercado de seguros, como pueden ser el aseguramiento de bienes, o también en el seguro de enfermedad; de esta forma la selección adversa se refiere a las situaciones en las que la característica que tipifica a los agentes no es observable, por lo que una de las partes del mercado tiene que adivinar el tipo o la calidad de un producto basándose en el comportamiento de la otra. A la selección adversa, a veces, se denomina tipo oculto. En los mercados en los que hay tipo oculto la situación de equilibrio implica normalmente un volumen de comercio demasiado pequeño debido a la externalidad entre el tipo “bueno” y el “malo”.¹²⁸

Las instituciones pueden ser tanto privadas como públicas; para el caso de las primeras, retomando el ejemplo de Madala y Miller, en el mercado de automóviles se tiene a los distribuidores y agencias que garantizan la calidad de autos usados; en el mercado de la comida rápida, se tiene a las grandes cadenas como Burger King y Pizza Hut, que garantizan cierto estándar de calidad y en el mercado de las prestación de servicios, se tienen a las asociaciones de profesionistas, como son los médicos, abogado, arquitectos, etc, los cuales expiden ciertas certificaciones para sus agremiados.

Sin embargo, muchas veces los mecanismos privados, no son suficientes para corregir los problemas de información, por lo que el Gobierno debe participar en su solución, como ya se mencionó por medio de regulaciones que permitan mejorar la transmisión y difusión de información.

Cabe señalar que para Varian, en el caso de la acción oculta, no existe algún tipo de intervención del gobierno que pueda mejorar la eficiencia, ya que si el gobierno no puede observar el cuidado que tienen los consumidores, no puede obtener mejores resultados que las compañías de seguro.

Por otro lado, en el caso del tipo oculto se plantea problemas parecidos, el gobierno por ejemplo, puede obligar a los individuos de todos los tipos de riesgo a comprar seguros, con lo que es posible que mejore el bienestar de todo el mundo; lo anterior da un argumento para la intervención el gobierno, pero también hay que considerar que la intervención tiene costos y es necesario valorar sus beneficios; de tal forma que el hecho de que haya medidas gubernamentales que puedan mejorar el bienestar social no significa que vayan a tomarse.¹²⁹

Los fallos del mercado son muchos más, entre los cuales están; el riegos en cada una de la actividades económicas; la existencia de mercados incompletos y segmentados; entre otras; sin embargo para efectos del presente trabajo dejaremos el análisis en los términos que hemos sistematizado hasta ahora.

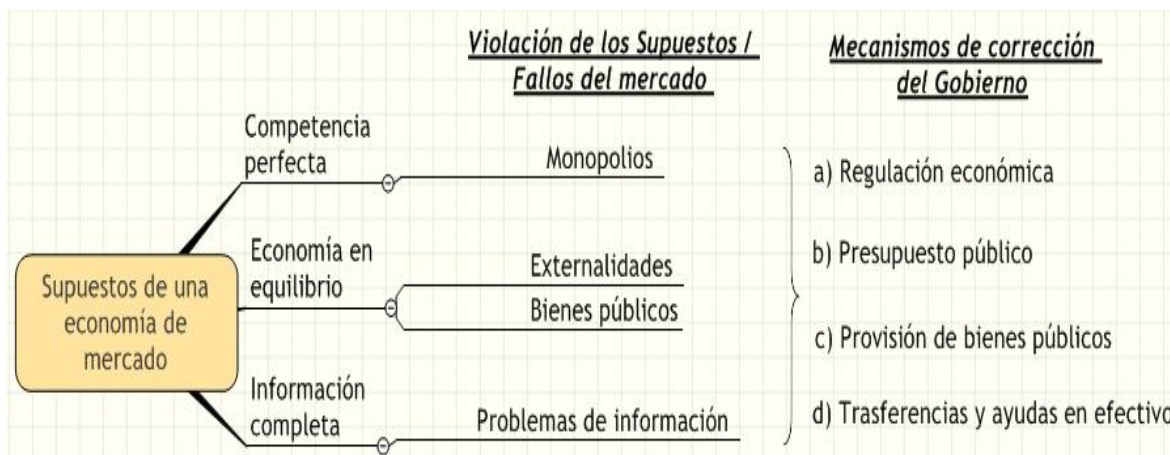
¹²⁷ Madala. G. S. y Ellen Miller, ob. cit., p. 610

¹²⁸ Varian, Hal R, ob. cit., pp. 732 – 735 y 748

¹²⁹ *Ibidem*, p. 735

Cabe retomar a Ayala Espino en el sentido de que la teoría de los fallos del mercado no rechaza la conclusión básica del paradigma competitivo: el sistema de precios es el mecanismo más poderoso para la asignación de recursos. Sin embargo, el gobierno tiene un papel importante para solucionar muchos de los fallos del mercado, por medio de diversos mecanismos, que podemos resumir de la siguiente forma:

Esquema 3.



Precisamente en los mecanismos que se utilizan por parte del Gobierno, son en los que identificamos al gasto público como uno de los principales, el cuál debe ser evaluado para asegurar su efectividad y que es el objeto de nuestra investigación.

1.4.2 Fallos del Gobierno.

En la década de los 60's del siglo XX, Milton Friedman escribió, que la libertad es una planta rara y delicada. Nuestra mente nos dice, y la historia nos lo confirma, que la gran amenaza a la libertad es la concentración del poder. El gobierno es necesario para mantener nuestra libertad, es un instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestra libertad, pero la concentración del poder en manos políticas es también una amenaza a la libertad. Aun cuando los hombres que ejerzan el poder sean de buena fe inicialmente, y aunque no se dejen corromper por el poder que ejercen, el poder atraerá y formará hombres de diferente estampa.¹³⁰

Bajo esta idea, Friedman cuestionó ¿cómo podemos beneficiarnos de la promesa del Estado y al mismo tiempo evitar la amenaza de la libertad? La respuesta la encontró en dos principios que de acuerdo con él, han sido generalmente incorporados en las constituciones y que han sido violados repetidamente en la práctica, siendo proclamados solo como preceptos.

El primero de los principios es que la esfera del Estado ha de ser limitada, su función principal ha de ser el proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y de puertas adentro, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos.

¹³⁰ Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1966, p. 14

Mas allá de esta función principal, siguiendo con autor en comento, el Estado puede a veces ayudarnos a conseguir en forma conjunta lo que sería más difícil o más caro de conseguir separadamente. Sin embargo, este uso del Estado esta lleno de peligros. No debemos y no podemos dejar de usar el Estado en esta forma. Pero antes de que lo hagamos debe haber un saldo amplio y claro de ventajas. Basándonos esencialmente en la cooperación voluntaria y en la empresa privada tanto para las actividades económicas como para de otra especie, podemos asegurar que el sector privado ejercerá un control sobre los poderes del sector gubernamental, y una eficaz protección de las libertades de palabra, religión y pensamiento.

El segundo principio general que destaca Friedman es que el poder del Estado debe estar disperso. Si el Estado ha de ejercer el poder, es mejor que lo haga en la división subprovincial y no en la provincia, mejor que lo haga provincia y no en la capital central. Si no me gusta lo que hace mi comunidad local, puedo mudarme a otra comunidad local, y aunque hay pocos que puedan tomar esta medida, la simple posibilidad actúa como control.¹³¹

La concepción anterior, ha dado origen a diversas discusiones, escuelas y teorías sobre el papel del Estado en la economía, y en particular, sobre los fallos del gobierno en su intervención en la misma; dentro de estas escuelas y teorías tenemos a la escuela de la elección pública.

La escuela de la elección pública estudia los problemas relacionados con las decisiones de gobierno que son colectivas y/o públicas respecto a la asignación de recursos y la regulación económica, y especialmente de aquellos procesos económicos que ocurren fuera del mercado. Los representantes más destacados son G. Tullock, M. Olson y A. Peacock.¹³²

La elección pública o también conocida como “public choice”, por su denominación en inglés, se preocupó por estudiar los problemas originados en los procesos decisionales de los agentes, incluido el estado. Formuló teorías sobre el crecimiento del Estado a través de distintos modelos; desarrolló una teoría de las votaciones, mejorando los modelos tradicionales de la economía del bienestar que explicaban las decisiones sociales; introdujo el papel de las instituciones por medio de la denominada teoría de las constituciones, para relacionar el papel de las leyes en la economía (economic and law). Además, criticó la exagerada importancia que daba la economía del bienestar a la intervención del gobierno para resolver cualquier problema económico.

También desarrollo, bajo la inspiración de las teorías contractualistas del Estado, una visión de acuerdo a la cual entre el gobierno y la sociedad se establece un contrato social. El contrato le imprimiría al Estado una tendencia al crecimiento ilimitado, por lo que el gobierno crecería más allá de lo socialmente necesario y de lo económicamente eficiente, porque habría irremediamente una fuerte solidaridad entre los electores, políticos y burócratas para que el gasto público año tras año creciera. Así, la intervención pública de un poderoso Leviatán, terminaría por impedir que los mercados funcionaran adecuadamente. La conclusión evidente es que el Estado podría fallar en mejorar la eficiencia económica y social y, en consecuencia, debería concentrar su atención exclusivamente en fijar un marco regulatorio mínimo para favorecer el establecimiento de un ambiente económico de competencia.¹³³

¹³¹ *Ibidem*, pp. 14 – 15

¹³² Ayala Espino, José, *ob. cit.*, p. 463

¹³³ *Ibidem*, p. 64 - 65

Para Ayala Espino una de las principales contribuciones de la escuela de la elección pública ha sido proponer una nueva teoría del Estado, en este sentido, el hallazgo más importante de la elección pública fue descubrir las fallas de la intervención del gobierno en la economía. Si las políticas públicas son un instrumento imperfecto para la asignación de recursos, no es necesariamente cierta la conclusión de la economía del bienestar, según la cual, una falla del mercado justifica *per se* la intervención del gobierno, es decir que el mercado sea un mecanismo imperfecto en la asignación no garantiza que el Estado vaya a hacerlo mejor.

En este sentido, la elección pública se inscribe en el conjunto de las denominadas teorías del Estado “mínimo”. Con estas teorías, comparte el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos. El supuesto de la conducta maximizadora lo extiende al ámbito del análisis de las elecciones públicas, es decir, aquellas que involucran a los individuos organizados en grupo y a sus diversas acciones colectivas; esta asume que los políticos y los burócratas son como cualquier individuo, busquen primero maximizar sus beneficios individuales y, solo, en segundo lugar, dedicarán esfuerzo a la promoción de bienestar social.¹³⁴

La elección pública de acuerdo con Ayala Espino, a diferencia de la economía neoclásica, estudia los problemas de asignación de recursos que se originan tanto en el mercado, como en la intervención del Estado en la economía, o en el mercado político; por lo que se le conoce como un enfoque para estudiar las elecciones que ocurren fuera del mercado. Además incluye aspectos relacionados con la organización del Estado, los procesos de toma de decisiones, y la evaluación de la eficiencia del Estado.

En este sentido, se contemplan diferencias claras entre los mecanismos de mercado para asignar los recursos y los mecanismos públicos para realizar dicha asignación. En los primeros, la economía de mercado proporciona un método sencillo y eficaz para determinar el nivel de producción de los bienes privados, que es el sistema de precios. Por su parte, las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público, se determina por medio de que los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Esta situación plantea al menos dos tipos de problemas:

- El problema de la revelación de las preferencias y
- El problema de la agregación de las preferencias: conciliar opiniones diferentes.¹³⁵

La escuela de la Elección Pública asume que la demanda colectiva de bienes públicos es resultado de las preferencias individuales y se refleja en el presupuesto público y, en general, en las políticas públicas. Los individuos revelan estas preferencias a través de algún mecanismo de votación por mayoría. Sin embargo, la escuela de la elección pública sostiene que el empleo de cualquier sistema de votación origina una ampliación de las actividades del sector público, por encima de la demanda original de los electores, porque la conducta maximizadora de políticos, burócratas y electores siempre conduce a resultados electorales que se expresan en un crecimiento cada vez mayor del gobierno. Esta revelación de las preferencias de los electores no es representativa debido a las fallas inherentes de los sistema de votación, entre estas, las fallas mas importantes son: la regla constitucional del acuerdo en la cual un resultado electoral que alcance unanimidad, permitirá a una mayoría imponer a la minoría los costos netos atribuibles a la

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 243 - 246

¹³⁵ Stiglitz E, J, ob. cit., pp. 162 y 163

provisión, por parte del sector público de bienes y servicios que no fueron demandados. Cuando esto ocurre, los beneficios marginales disminuirán para una parte de la sociedad, porque dispondrá de un menor ingreso para satisfacer su consumo privado. Por otro lado, no existe ninguna regla de elección o votación – teorema de la imposibilidad de Arrow – que satisfaga las características de un sistema democrático y que, al mismo tiempo, resuelva eficientemente problemas de elección pública.¹³⁶

Pero aun cuando las personas revelaran correctamente y honestamente sus preferencias, el político debe disponer de un mecanismo para reunir toda la información necesaria para tomar una decisión. En el sector público, a diferencia del sector privado en donde las decisiones se toman individualmente, las decisiones se toman colectivamente, de donde surge el problema de la conciliación colectiva de las diferencias de opinión; para el cual se han propuestos diversos sistemas de votación, como son la votación por unanimidad, por mayoría simple y por mayoría de dos tercios, siendo la votación por mayoría, el mecanismo más empleado para tomar decisiones en las democracias.¹³⁷

Al respecto, la Elección Pública, postula que el sistema electoral es el mecanismo a través del cual los individuos eligen a sus líderes, transmiten sus preferencias individuales y articulan sus demandas colectivas; por tanto existe una relación recíproca entre elecciones individuales y decisiones colectivas. La racionalidad de los votantes individuales está guiada por un cálculo maximizador de beneficios, como en cualquier transacción en el mercado, pero se puede contraponer a la racionalidad colectiva que busca maximizar el bienestar social. Los electores evalúan individualmente los beneficios que les pudiera reportar un programa público y lo comparan con los costos en impuestos adicionales y/o en los precios de los bienes que ofrece el sector público. En el punto donde sean iguales los costos marginales a los beneficios marginales, el individuo actúa racionalmente, porque maximiza su utilidad.¹³⁸

Las fallas de los sistemas de votación implican, en último término, que el gobierno no puede “leer” correctamente las preferencias de los electores. La Elección Pública concluye que los diversos sistemas electorales son mecanismos imperfectos para transmitir las demandas y voluntad de los electores al gobierno.¹³⁹

Un ejemplo de las fallas de los sistemas de votación, se conoce como “Criterio de Condorcet”. Dentro de la elección de un sistema específico de votación, la regla usada habitualmente es la de la mayoría simple. Cada individuo ejerce su voto, éstos son contados, y vence la alternativa que haya obtenido más votos. Cuando se consideran más de dos alternativas deben votarse por un proceso de eliminación sucesiva de dos en dos. En este sentido, la regla de la mayoría, bajo ciertos supuestos en relación con la estructura de preferencia, puede considerarse que refleja la posición del votante mediano.¹⁴⁰

Por ejemplo, el votante mediano respecto de un nivel de gasto público, es aquel que se encuentra en una situación tal que el número de personas que prefieren un mayor nivel de gasto (el número de personas que tienen una renta más alta) es exactamente igual al de personas que prefieren un menor nivel de gasto (el número de personas que tienen un nivel de renta más bajo), de donde el nivel de equilibrio del gasto correspondiente a la votación por mayoría es el que prefiere el votante mediano.¹⁴¹

¹³⁶ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 294 – 295

¹³⁷ Stiglitz E, J, ob. cit., p. 164

¹³⁸ Ayala Espino, José, ob. cit., pp. 291 – 292.

¹³⁹ Ayala Espino, José, ob. cit., p. 297

¹⁴⁰ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave, ob.cit., pp. 59 y 107

¹⁴¹ Stiglitz E, J, ob. cit., p. 171

La paradoja de Condorcet plantea que en caso de que no exista acuerdo unánime ni por mayoría en un proceso de votación, entonces la solución significa que no se elija ninguna opción; o bien se elija alguna otra fuera de las opciones originales, o una combinación de estos.¹⁴²

Supongamos que Y tiene gustos extremos y prefiere C a A y a B, es decir prefiere las soluciones extremas a la moderada, por lo que Y plantea un modelo de picos múltiples. El resultado final es este caso dependerá de la secuencia en que voten las alternativas. Comenzando por A frente a B, A es la alternativa vencedora, y a su vez C se impone a A. Sin embargo, si comenzamos con B frente a C, vence A; y si comenzamos con A frente a C vence B.

Esta paradoja de las votaciones, observada inicialmente por Condorcet en el siglo XVIII y analizada más recientemente por Arrow, supone un importante golpe para la fe en la democracia electoral. Afortunadamente la paradoja no implica que la regla de la mayoría no pueda funcionar. Más bien, la conclusión es que para que la regla de la mayoría conduzca a resultados no arbitrarios, la estructura de las preferencias individuales debe ser de un solo pico. La paradoja de la votación en la regla de la mayoría no se producirá si los modelos de preferencias son de un solo pico, es decir en ausencia de votantes con modelos de preferencia “extremista”.¹⁴³

En el ejemplo que estamos utilizando del gasto público y la renta, el equilibrio del sistema de votación por mayoría no da lugar, en general, a una provisión eficiente, cuando las preferencias no son unimodales; solo se llega a un equilibrio si las preferencias son unimodales.¹⁴⁴

Asimismo, la escuela de la elección pública sostiene que el gobierno puede fallar porque los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente, en la medida que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral.

Desde esta perspectiva, el comportamiento económico de los burócratas contraviene la eficiencia del mercado, porque motivados por su egoísmo nunca alcanzarán el nivel “óptimo” desde el punto de vista de la eficiencia. El comportamiento (maximizador del presupuesto y de votos) de los burócratas y políticos conduce a incrementos sucesivos del gasto público por arriba del nivel de equilibrio.¹⁴⁵

Es importante señalar que se pueden distinguir varias escuelas o corrientes, que hacen más heterogéneo este campo, como la *Public Choice*, que hemos venido explicando, la economía de los derechos de propiedad, la Nueva Economía Institucional, la teoría de la regulación, la teoría de la acción colectiva, etc. Sin embargo merece la pena desatacar que, en lo esencial, todas las corrientes comparten una serie de presupuestos de partida:

- En todos los casos se aplica el enfoque de elección racional de la economía al ámbito de la política (o del derecho).

¹⁴² Ayala Espino, José, ob. cit., p. 296.

¹⁴³ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave, ob.cit., p. 109 - 110

¹⁴⁴ Stiglitz E, J, ob. cit., p. 190

¹⁴⁵ Ayala E., J, ob. cit., pp. 20 y 293.

Ejemplo de estas circunstancias lo tenemos en México, en donde algunos presupuestos gubernamentales, “presuntamente” sirven como soporte económico a muchas campañas electorales

- Todas estas corrientes manifiestan un interés especial por los aspectos institucionales o entorno en el que tiene lugar la toma de decisiones de política económica.¹⁴⁶

De lo anterior, es posible identificar las cuatro principales causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir con sus objetivos de intervenir eficientemente en la economía y elaborar programas públicos exitosos, mismas que son:

- Información limitada.*- muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever para el Estado.
- Control limitado de las empresas privadas.*- el Estado no controla totalmente esas consecuencias, especialmente en los países democráticos, es decir, tiene un reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones.
- Control limitado de la burocracia.*- El Parlamento aprueba las leyes, pero delega su ejecución en un organismo público. Este puede tardar mucho en redactar los reglamentos correspondientes, cuyo contenido es fundamental para determinar las consecuencias de la legislación. En algunos casos, los organismos públicos también son responsables de garantizar el cumplimiento de la normatividad. Por otro lado, en muchos casos el hecho de que no se lleven a cabo los propósitos del Parlamento no es un intento deliberado, sino una consecuencia de la ambigüedad de sus intenciones. Existe además, el problema de que los administradores encargados de ejecutar una ley, la ejecuten de una forma justa y eficiente; en resumen, los legisladores sólo tienen un reducido control sobre la aplicación real de los programas gubernamentales.
- Limitaciones impuestas por los procesos políticos.*- La elección de las alternativas de decisión que tienen los gobiernos se ven afectadas por los procesos políticos. Los encargados de las decisiones tienen que averiguar las preferencias de sus electores y buscar la manera de conciliar las preferencias contrapuestas o de elegir entre ellas, los políticos pueden favorecer intereses privados especiales.¹⁴⁷

En sentido, el mensaje fundamental que se deriva del desarrollo de una teoría positiva de la conducta de los actores que toman parte en los procesos decisivos político – económicos, es que el proceso de toma de decisiones y de ejecución de la políticas económicas dista mucho de ser perfecto; en otras palabras, los fallos del sector público o fallos en la intervención son al menos tan relevantes como los fallos del mercado. Bajo esta nueva perspectiva, a la hora de evaluar la pertinencia o no de una determinada política económica, no bastará con demostrar que existe un fallo de mercado, y que la ganancia de bienestar derivada de su corrección (descontados los costos de la distorsiones inducidas por la propia política y otros costos administrativos presupuestarios) resulta positiva; además, será preciso demostrar que el costo de la intervención en términos de fallos en la actuación de los propios decisiones políticos no supera a aquélla.¹⁴⁸

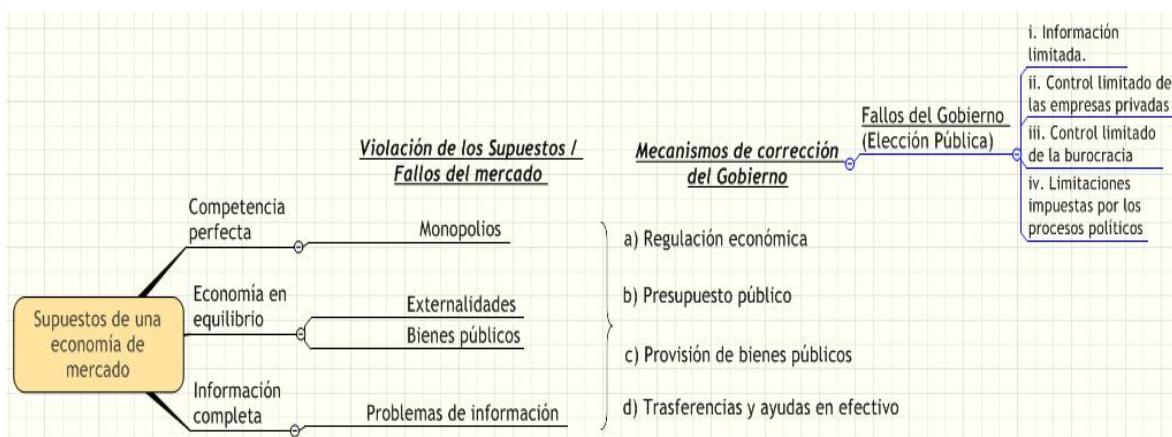
En el siguiente esquema que hemos desarrollado a lo largo del presente capítulo, incorporamos estas cuatro principales fallas del gobierno para cumplir con sus objetivos de intervenir eficientemente en la economía y elaborar programas públicos exitosos.

¹⁴⁶ Fernández Díaz, Andrés, José Alberto Parejo Gámir y Luís Rodríguez Sáiz. *Política Económica*, McGraw-Hill, España, cuarta edición, 2006.

¹⁴⁷ Stiglitz E, J, ob. cit., pp. 13-16 y 31.

¹⁴⁸ Fernández Díaz, A, ob. cit., pp. 61 – 62.

Esquema 4



De esta forma hemos visto que la intervención del gobierno también tiene fallas, las cuales es necesario tener en consideración en a la hora de realizar el análisis y evaluación de los instrumentos que utiliza este agente económico, y que se deben considerar en las metodologías que estaremos utilizando para la evaluación del gasto público.

1.5 La Economía Mixta de México

México, como la mayoría de los países, tiene una economía mixta; en el caso específico de la economía mexicana, podemos identificar sus características analizando su marco institucional y el papel que tiene el sector público en la misma; cuestiones a las cuales dedicaremos su análisis en esta primera sección. En este sentido, en esta sección se ubicará la economía mexicana dentro del espectro de una economía mixta y el grado de intervención de su gobierno.

1.5.1 Referencia del marco institucional de la economía mexicana

En un régimen de Derecho como es el de nuestro país, la vida económica se ve influenciada a través de una multitud de ordenamientos legales, entre los cuales puede mencionarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones políticas de las entidades federativas, las leyes de ingresos de la Federación y de los demás niveles de gobierno, el Código Fiscal de la Federación y los diversos códigos fiscales de jurisdicción estatal, los presupuestos de egresos, etcétera; así como las distintas leyes específicas y demás disposiciones que regulan las relaciones entre el poder público y el sector privado en los aspectos fiscales.

Ahora bien, dentro de un sistema jurídico constitucional como lo es nuestro país, tenemos que los principales lineamientos de la rectoría económica del gobierno se encuentran en la constitución, razón por la cual tendremos a la misma como guía en nuestro análisis.

De acuerdo con el Jorge Witker¹⁴⁹, son tres los aspectos que a nivel constitucional determinan el régimen económico nacional:

1. El concepto integral de democracia (artículo 3o.)
2. El establecimiento del sistema de economía mixta; (artículos 5o, 25, 26, 27, 28, 73 - incluimos este artículo, toda vez consideramos la rectoría económica gubernamental no debe confundirse con la del Ejecutivo, sino que es más amplio, abarcando al Legislativo y al Judicial. Este último debe tener un papel más importante, que el hasta ahora realizado, en relación al control constitucional de las decisiones económicas -, y 131).
3. La constitucionalidad de los derechos sociales.

EL CONCEPTO INTEGRAL DE DEMOCRACIA.

La intervención del Estado a través del gobierno tendiente a garantizar la instrucción de la población, cumple con una función de "equidad"; para lo cual, el Estado tendrá que realizar actividades que tiendan a disminuir las circunstancias de desigualdad entre los individuos de su País. Esto es, a fin de que la educación no quede reservada exclusivamente para aquellas personas que posean recursos económicos, el gobierno tendrá que asignar una partida presupuestaria para garantizar la instrucción, de aquellas personas que no los tengan. Así por ejemplo, en nuestro país es obligatoria la educación preescolar, primaria y la secundaria, en donde el Estado tiene la obligación de aportar todos los recursos necesarios para tal efecto; además promoverá de la educación inicial, a la superior, la investigación científica y tecnológica y difundirá la cultura.

¹⁴⁹ Witker V., Jorge. *Derecho Económico*, Harla, México, 1985, p.44

El artículo 3o. constitucional consagra el derecho de todos los mexicanos a la educación, la cual está indisolublemente vinculada con los procesos socioeconómicos del país. Por ello, la Constitución establece que la educación será democrática y nacionalista a fin de asegurar el aprovechamiento de nuestros recursos; garantizar nuestra independencia política y económica; continuar y acrecentar nuestra cultura; preservar el interés general de la sociedad; así como lograr un sistema de vida vinculado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹⁵⁰

La democracia es una forma de vida, en donde el estado interviene a través de la educación; el cual debe procurar beneficios en todo momento para el pueblo, equilibrando los factores económicos y limitando su acción, si van en menoscabo de la mayoría ciudadanas.¹⁵¹ Es necesaria esta intervención ya que por lo regular la pobreza se asocia con bajos niveles de educación y además con malas condiciones de salud e higiene.¹⁵²

Este precepto constitucional se interrelaciona con los artículos 39 y 40 de nuestra carta magna, en tanto que en el artículo 39 se plasma el concepto de soberanía, y reside en el pueblo de México, y en el siguiente precepto la exteriorización de su voluntad de constituirse en una República, representativa, democrática y federal.

EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA. A fin de llevar un orden en el estudio de la economía mixta, nos basaremos en los denominados "Principios constitucionales de la economía mixta".¹⁵³

- i. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la nación es el patrimonio de la nación el cual se rige y fundamenta en las normas de derecho público, las cuales deben servir de base para determinar el concepto mismo de propiedad, así como las facultades y derechos que adquiere el propietario al serle concedida sin perder de vista el interés de la colectividad.¹⁵⁴

La Nación " ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (párrafo primero del artículo 27 constitucional). Este derecho de los particulares se encuentra restringido por la facultad que tiene la nación "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." (párrafo tercero Art. 27 constitucional).

- ii. Se establece en el artículo 27 constitucional un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes; tales como recursos naturales del mar, yacimientos minerales, aguas de los mares territoriales, ríos, lagunas y esteros marítimos, y otros recursos hidráulicos que precisa el mismo precepto.

¹⁵⁰ Sáenz Arroyo, José. *Los principios económicos de la Constitución*, contenido en Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), *La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Porrúa, México, 1985, p.166

¹⁵¹ Witker, J. ob. cit., p 45.

¹⁵² En México, solo un 38% de las personas que estaban en edad de ir a la escuela, se encontraban inscritas o matriculadas. (Social indicators: México in comparative perspective, OECD) Ahora bien, en los estados, se encuentran grandes contrastes; así en Chiapas sólo un 33.7 de los alumnos inscritos terminan la primaria, mientras que en el Distrito Federal son el 85.1. (Education indicators: primary school level) Fuente: OECD (Organisation for Economic Cooperation And Development). Basic Statistics: International Comparisons.

¹⁵³ Witker, J, ob. cit., p.45.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.46.

- iii. La Constitución contempla un control directo del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; denominadas "áreas estratégicas". Actividades contempladas por el artículo 28 de la constitución federal. Entre estas áreas se plantea que quedan incluidos los siguientes aspectos: acuñación de moneda, emisión de billetes por medio de un sólo banco central; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- iv. El cuarto principio económico consagrado en la Constitución, es aquel garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio.

Así tenemos, que el artículo 5o. constitucional consagra la garantía de libertad de trabajo en los siguientes términos: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode".

Existe limitación de esta garantía sólo en los siguientes casos: "por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad". Otra de las limitantes, pero esta nos la impone la realidad, resulta cuando tenemos tasa o índices de desempleo altos, entonces no podemos ejercitar dichas libertad porque no hay empleos suficientes.

Un segundo precepto constitucional mediante el cual se consagran libertades económicas es el artículo 11o. En el cual se establece el derecho de tránsito y la facultad del estado para regularla. Así el artículo en mención dice textualmente "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

- v. La Constitución define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral. Las reformas de diciembre del año de 1982 a los artículos 25, 26, y 28 constituyen a criterio de Fix-Zamudio, el llamado capítulo económico de la constitución, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas 'garantías individuales', en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3o. y 27, entre otros.¹⁵⁵

El desarrollo integral debe estar vinculado con un proceso democrático, así como de fortalecimiento de la nación. Este principio se relaciona con el primero que hemos analizado referente al artículo 3o. constitucional.

- vi. Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta. En el artículo 25 párrafo tercero de la constitución federal, se establece que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menos cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

¹⁵⁵ Fix-Zamudio; Héctor. *El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana*, contenido en IIJ, ob. cit., p. 111

Anteriormente definimos el sistema de economía mixta, como aquel sistema en donde tanto el Estado como el sector privado desempeñan un importante papel en la manera en que se decide "el qué", "el cómo" y el "para quién" se producen las mercancías en la sociedad; como vemos, la Constitución marca la obligación de ésta concurrencia de los distintos sectores a fin de asegurar una equilibrada distribución de la riqueza. El papel de cada uno de los sectores es muy importante; por una parte el sector público tendrá que vigilar las fallas del mercado, no se conviertan en grandes fuentes de desigualdad entre sus ciudadanos. El sector privado y social a su vez vigilarán las actividades del gobierno, a fin de que no se convierta en un Estado totalitario, o intransigente.

vii. El séptimo principio considerado por Witker, quien a sido nuestra guía para análisis de los principios económicos constitucionales; es aquel que de acuerdo con la constitución se faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico social.

Explícitamente, el artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional. Este precepto señala básicamente que:

- El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.
- La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.
- Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaria del artículo 26 constitucional, establece al respecto que:

- Es responsabilidad del ejecutivo Federal, conducir la planeación nacional del desarrollo y por tanto, elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República.
- El Plan Nacional de Desarrollo se debe precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, establecer las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y designará a los responsables de su ejecución, establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social. El Plan rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En mayo de 2007, fue presentado por la Administración del presidente Felipe Calderón, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, que marca la pauta de la estrategia económica que se seguirá durante su sexenio, el cual podemos considerar como el eje de las políticas de mediano plazo de la presente administración.

viii. La constitución en su artículo 28, postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamiento de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentadoras a la libre concurrencia.

Recordando cuando hablamos de las funciones del Estado, dijimos que una de ellas era la de eficiencia y explicamos a la competencia imperfecta. Esta es una falla del sistema liberal que existe cuando en el mercado se encuentra un productor de gran tamaño, el cual puede modificar con su producción el precio de mercado, o bien que sea el único productor, y pusimos el ejemplo, de nuestra empresa imaginaria "Tuercas y tornillos" S.A., la cual si fuera la única empresa que produjera tuercas y tornillo, entonces, esta podría fijar el precio a un nivel más alto, que en el supuesto que tuviera competencia.

Ahora bien, el Estado regula estas actividades, controlando los precios que pueden cobrar las empresas privadas o puede suministrar los productos él mismo. Otros monopolios son artificiales, creados por las empresas mediante manipulaciones. En este caso, la Constitución Mexicana consagra la facultad para crear leyes antimonopolio, tratando de aumentar la competencia y de impedir los intentos de los monopolios o de otros de controlar la oferta.

- ix. Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: "... el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana..."(artículo 27, párrafo tercero).
- x. Introducimos un nuevo principio que es el de las finanzas públicas, el cual a través de diversos artículos de la constitución se tratan cuestiones relativas, a los ingresos públicos, gastos públicos, cuenta pública, políticas fiscal y monetaria, empresas públicas y deuda pública, como son las facultades que se confieren a los poderes en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; en las cuales se entrelazan los diversos poderes de la federación.

La intervención del estado en la economía mixta, no debe entenderse como facultades únicamente conferidas al Ejecutivo Federal, sino también a los otros dos poderes en el ámbito federal, y respetando el federalismo, con sus tres niveles el federal, el estatal y el municipal.

1.5.2 El sector público mexicano.

Ahora bien, ¿Como determinamos el tamaño del Sector Público Mexicano?. Dado que nuestro Estado se conforma como una República Federal, existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Para determinar el tamaño del Sector público tenemos que hacer referencia a cada uno de estos.

Cuando el Estado se apropia de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas, la calificación de estas necesidades es resultado de una decisión política que se expresa en un documento público llamado presupuesto.¹⁵⁶ Valdés Costa citado por Witker, señala que el presupuesto es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado cuyas ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio presupuestal). Por su parte, Witker define a al presupuesto como el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Witker V: Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, Harla, México, 1995, p. 88.

¹⁵⁷ Witker, V, J. *Derecho Económico*, ob. cit., p.113

En las definiciones anteriormente citadas de presupuesto, encontramos dos elementos para definir anteriormente al Sector Público, estos son el gasto y el ingreso públicos, de tal forma que el presupuesto contiene al gasto público, que es el indicador que usamos para medir el tamaño del sector público. Siguiendo esta premisa y considerando los tres niveles de gobierno, tenemos que existen cuatro presupuestos que contiene los gastos públicos que habrán de realizarse y los ingresos para cubrir los mismos, que nos darán la pauta para conocer el tamaño del sector público mexicano:

1. Presupuesto de la Federación. De conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos."

Pero, ¿quien realiza el proyecto de presupuesto?, la respuesta la encontramos en los siguientes dos párrafos del ordenamiento en cuestión, que dicen: El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre."

2. Presupuesto de los Estados. En cada una de las constituciones estatales se establece el procedimiento regulatorio de la forma y términos en que se elaborará, aprobará, ejecutará y controlará su respectivo presupuesto y la forma de cubrirlos, siempre y cuando no contravengan el pacto federal.
3. Presupuesto de los Municipios. El artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción IV, inciso c, penúltimo y último párrafos, establecen: "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley".

4. Presupuesto del Distrito Federal. Con las reformas al régimen jurídico- político que se realizaron al Gobierno del Distrito Federal, compete a su órgano legislativo, denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el conocimiento de su presupuesto de egresos. Así conforme al inciso b, fracción V, de la base primera del apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades: inciso b) "Examinar, discutir y aprobar anualmente el

presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.”

Con base en la anterior clasificación se presenta el siguiente cuadro que muestra el Producto Interno Bruto de México (PIB) para el periodo 1998 a 2009, así como el gasto público del nivel federal, estatal y municipal, incluyendo el correspondiente al Distrito Federal.

Cuadro 1

Producto Interno Bruto y Gasto del sector público mexicano												
Unidad de Medida: Millones de pesos a precios corrientes												
Año	PIB a)	Gasto						Participación porcentual respecto PIB				
		Sector Público Federal (A) b)	Entidades Federativas y DF central (B) c)	Municipios y delegaciones del DF (C) d) 1/	Suma (A+B+C=D)	Federalizado (E) e)	Neto de los tres niveles de gobierno (D-E=F)	(A)	(B)	(C)	(E)	(F)
1998	4,861,534.3	830,609.6	296,540.8	50,584.5	1,177,735.0	266,143.7	911,591.2	17.09%	6.10%	1.04%	5.47%	18.75%
1999	5,878,567.9	1,009,345.8	370,301.4	70,163.4	1,449,810.7	344,284.9	1,105,525.7	17.17%	6.30%	1.19%	5.86%	18.81%
2000	6,670,370.3	1,248,157.2	451,271.2	85,349.4	1,784,777.9	435,300.3	1,349,477.6	18.71%	6.77%	1.28%	6.53%	20.23%
2001	6,810,610.3	1,311,669.8	514,087.8	114,303.9	1,940,061.5	505,628.3	1,434,433.2	19.26%	7.55%	1.68%	7.42%	21.06%
2002	7,151,097.6	1,459,951.1	562,738.0	137,245.4	2,159,934.5	551,125.0	1,608,809.5	20.42%	7.87%	1.92%	7.71%	22.50%
2003	7,937,083.1	1,648,243.1	630,975.8	151,136.4	2,430,355.3	622,277.5	1,808,077.8	20.77%	7.95%	1.90%	7.84%	22.78%
2004	9,060,462.3	1,792,296.7	689,515.7	164,822.7	2,646,635.1	680,872.0	1,965,763.1	19.78%	7.61%	1.82%	7.51%	21.70%
2005	9,721,064.8	1,958,012.1	777,138.8	182,272.5	2,917,423.3	765,169.1	2,152,254.3	20.14%	7.99%	1.88%	7.87%	22.14%
2006	10,746,398.5	2,255,221.3	899,927.6	210,501.9	3,365,650.7	886,977.8	2,478,672.9	20.99%	8.37%	1.96%	8.25%	23.07%
2007	11,813,968.2	2,482,503.5	995,299.3	224,708.4	3,702,511.2	920,762.6	2,781,748.6	21.01%	8.42%	1.90%	7.79%	23.55%
2008	12,157,169.9	2,872,608.4	1,173,609.5	277,833.7	4,324,051.6	1,144,658.8	3,179,392.8	23.63%	9.65%	2.29%	9.42%	26.15%
2009	12,583,611.3	3,088,876.8	1,616,573.0	280,106.4	4,985,556.2	1,178,951.3	3,806,604.8	24.55%	12.85%	2.23%	9.37%	30.25%

1/ El gasto para las delegaciones del DF se contabiliza a partir de 2001.

Gasto Federalizado = Participaciones y Aportaciones Federales a Estados y Municipios

Fuentes:

a) INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

b) INEGI, con información de la Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública

c), d) y e) INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

El cuadro 1 presenta un incremento en la participación porcentual del gasto neto del sector público mexicano respecto del PIB, pasando del 18.75 % en 1998 al 30.25% para el año de 2009, lo que significa un aumento del 61.32% entre el primer y último año de la serie; lo anterior, destaca la importancia del Estado Mexicano como agente económico en la economía, con aproximadamente un tercio de participación en la misma.

En este sentido, los datos del cuadro anterior nos permiten afirmar que el nivel federal ejerce la participación más grande de los recursos públicos; siendo 2009, el año con la participación porcentual más alta para el periodo en análisis en relación con el PIB, correspondiente al 24.55%, y 1998, el año con la participación más baja con el 17.09% respecto del PIB.

Es importante hacer notar que dentro del gasto a nivel federal se transfieren recursos a los estados y municipios, vía Participaciones y Aportaciones, por lo que el ejercicio final de los recursos correspondientes a estas transferencias se realiza en los niveles de gobierno estatal y municipal; este tipo de gasto se le conoce como gasto federalizado.

El gasto federalizado constituye una herramienta que contribuye al equilibrio regional, con el que se fortalecen las haciendas públicas locales y se impulsa el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las regiones y de las entidades federativas que las integran.¹⁵⁸ En este sentido, destaca la tendencia creciente del gasto federalizado, al pasar de 5.47 % de participación porcentual en el PIB para el año de 1998, al 9.37% en 2009, lo que representa un incremento del 71.14 % en el periodo.

En el siguiente capítulo abundaremos sobre el tema de gasto público a fin de tener el marco de referencia para saber como funciona este mecanismo de intervención del Estado. Además, analizaremos el proceso presupuestario para el Presupuesto Federal y el ejercicio del gasto público para el caso de México.

¹⁵⁸ El gasto federalizado se compone de los recursos que se entregan a las entidades federativas y a los municipios, por concepto de lo siguiente:

- a) Participaciones en ingresos federales;
- b) Aportaciones federales;
- c) Recursos derivados de ingresos excedentes, que en su caso existan, asociados a la actividad petrolera;
- d) Subsidios orientados al desarrollo regional, tales como los fondos Metropolitanos y Regional, entre otros;
- e) Recursos para apoyar las tareas de fiscalización que llevan a cabo los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales; y
- f) Subsidios para fortalecer las acciones de seguridad pública de los municipios.

Los recursos que se entregan a las entidades federativas en el marco de convenios de coordinación en materia de descentralización y reasignación, están incluidos en los presupuestos de las dependencias y entidades que los celebran, y su distribución y calendario se realizan conforme a los términos de cada convenio.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010. p 109 www.shcp.gob.mx

2 PANORAMA GENERAL DEL GASTO PÚBLICO Y EL CASO DE MÉXICO

2.1 Definiciones, clasificaciones y análisis del gasto público.

En la presente sección se realizará un análisis de las definiciones y clasificaciones del gasto público; para después continuar con el estudio de la forma en que se elabora el mismo. Asimismo, se realizará una revisión de las causas del crecimiento del gasto público y se analizará la forma en que se clasifica el mismo; con lo anterior se busca tener el marco de referencia del gasto público como mecanismo de intervención del Estado y la su impacto en la economía.

2.1.1 Concepto.

Utilizaremos el Producto Interno Bruto (PIB) y sus componentes, para identificar el concepto de gasto público. El PIB es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un país durante un ejercicio; es un valor libre de duplicaciones que corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio, en todas las actividades de la economía. Asimismo, se define como la diferencia entre el valor bruto de la producción menos el valor de los bienes y servicios (consumo intermedio) que se usan en el proceso productivo; su cálculo toma como referencia los precios de los bienes y servicios vigentes en cada año, a los que se les denomina precios corrientes.¹

El PIB suele considerarse el mejor indicador de los resultados de la economía; su objetivo es resumir en una única cifra el valor monetario de la actividad económica en un determinado periodo de tiempo.²

De acuerdo con Mankiw, existen dos formas de interpretar este indicador: una de ellas es verlo como la renta total de todos los miembros de la economía y la otra verlo como el gasto total en la producción de bienes y servicios de la economía. Sin embargo, la renta de la economía y el gasto en su producción, son en realidad lo mismo, en el caso de la economía en su conjunto, la renta debe ser igual al gasto.

De esta forma la definición de PIB es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de una economía en un período dado de tiempo. El cual tiene como componentes las siguientes grandes categorías:

1. El Consumo (C)
2. La Inversión (I)
3. Las compras del Estado (G)
4. Las exportaciones netas (XN)

Por lo tanto, representando el PIB por medio del símbolo Y, se tiene

$$Y = C + I + G + XN$$

¹ Cabrera Adame, Carlos Javier, Abelardo Aníbal Gutierrez Lara y Rubén Antonio Miguel. *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005. Véase también, Banco de México. Glosario. Página electrónica: <http://www.banxico.org.mx/> Consulta realizada 11 de octubre de 2010.

² Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Sexta edición, España, 2006, p. 64.

Para efectos de nuestro trabajo, nos enfocaremos únicamente en la parte de las compras del Estado (*G*); comprendiendo en éstas los bienes y servicios que compran los gobiernos, que incluyen conceptos como el equipo militar, las autopistas y los servicios que prestan los empleados públicos. No comprende las transferencias realizadas a individuos, como las pensiones y las prestaciones sociales. Como las transferencias meramente reasignan la renta existente y no se realizan a cambio de bienes y servicios, no forman parte del PIB.³

Los gastos del estado son el instrumento mediante el cual el gobierno determina las dimensiones relativas del sector público y el privado, que parte de PNB⁴ se consume colectivamente y no privadamente.⁵

Las compras del Estado son iguales a los impuestos menos las transferencias, con lo cual:

$G = T$	El estado tiene un presupuesto equilibrado
$G > T$	El estado incurre en un déficit presupuestario
$G < T$	El estado experimenta un superávit presupuestario. ⁶

La política fiscal consiste en el gasto público y los impuestos. El gasto público influye en la magnitud del consumo colectivo frente al privado. Los impuestos se deducen de las rentas y reducen el gasto privado, pero también pueden afectar la inversión y la producción potencial. La política fiscal afecta al gasto total, y por lo tanto, influye en el PNB real observado y en la inflación, al menos, a corto plazo.⁷

En México, existe una relación normativa entre los gastos y los ingresos públicos; así tenemos, que la Constitución Política de nuestro país señala como fundamento jurídico para tributar la necesidad de sufragar los gastos públicos; así se desprende del contenido del artículo 31, fracción IV.

El artículo en mención dice: "Son obligaciones de los mexicanos: IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Además dicho nexo normativo se confirma cuando nuestro máximo ordenamiento jurídico dispone en su artículo 126: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Al respecto, Gabino Fraga Magaña comenta que de la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más vasta de las empresas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones.⁸

De acuerdo con el pensamiento de Rodríguez Lobato, la Constitución no aclara qué debe entender por gastos públicos, de modo que en este aspecto debe hacerse la interpretación del concepto.⁹ Esta misma consideración la hacía ya Gabino Fraga al analizar al gasto público. El autor en mención considera que existe cierta dificultad para precisar en lo que deba entenderse por gastos públicos, pues aunque ellos se encuentran

³ *Ibíd.*, pp. 68, 74 - 76

⁴ PNB = Producto Nacional Bruto = PIB + Pagos a los factores procedentes del resto del mundo – Pagos a los factores del resto del mundo.

⁵ Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William. *Economía*, Mc Graw Hill, México, 1988, p.102.

⁶ Mankiw, N. Gregory, *ob. cit.*, p. 125.

⁷ Samuelson, A., P., *ob. cit.*, p.103.

⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1958, pp. 370-371.

⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Segunda edición, Harla, México, 1986, p 102.

señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema de su definición.¹⁰

Siguiendo una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte, Gabino Fraga¹¹, define a los gastos públicos como aquellos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando, por tanto, excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. Ahora bien, a esta definición Rodríguez Lobato hace una crítica al considerar que esta tesis no resuelve el problema de definir con toda exactitud el concepto de gasto público. Toda vez que, -según Raúl Rodríguez- al excluirse a las necesidades individuales se ignora que tanto el Estado como el personal de las dependencias estatales en el desempeño de sus funciones también satisfacen necesidades individuales y los gastos que se realizan para cumplir con las mismas -como son los gastos de transporte, hospedaje y alimentación en que incurre el personal al que se encarga la práctica de una visita domiciliaria a un contribuyente para verificar su situación fiscal, cuando dicha visita debe llevarse a cabo fuera del lugar donde ese personal reside-, razón por la cual también deben considerarse a estos como gastos públicos.

Un tercer concepto es el que postula Héctor Villegas, al definir: son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de la ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas.¹² El autor en mención afirma que la nota característica de importancia en los gastos públicos es que satisfagan "necesidades públicas". Estas pueden satisfacerse, ya sea de forma directa, utilizando el gasto público para atender necesidades de la población por medio de los servicios públicos, o bien considera el autor, que éstas también pueden satisfacerse de manera indirecta, con prescindencia de los servicios públicos y utilizando los efectos que "en sí mismos" provocan en la economía nacional los gastos públicos. Sólo que es premisa para ambas formas tanto directa, como indirecta, que vayan a la satisfacción de necesidades públicas.

Ahora bien, ¿Como considerar las necesidades para darles el calificativo de públicas? Héctor Villegas, considera que idealmente, la erogación estatal debe ser congruente con los fines de interés público asignados al Estado¹³; aunque ya considera y hace el cuestionamiento relacionado con las erogaciones que realiza el Estado que no tienden a esos fines. A lo cual concluye que no obstante sean gastos que no satisfacen necesidades públicas, no dejan de ser gastos si son realizados por el Estado con caudales públicos y sin responsabilidad personal para el funcionario que los ordena.¹⁴

El autor en mención nos habla de la necesidad pública como "presupuesto de legitimidad del gasto público", es decir la justificación indispensable del gasto público es la necesidad pública. Lo que significa -según el autor- que la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) la selección de las necesidades de la colectividad que se consideran públicas, aspecto éste, variante y ligado a la concepción sobre el papel del Estado; b) la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas.¹⁵ Como vemos, para Héctor

¹⁰ Fraga, Gabino, ob. cit., pp. 368-369.

¹¹ Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1954, tesis 520, pág. 962. Cita que hace Gabino Fraga, en su obra anteriormente citada en la pagina 369.

¹² Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Ediciones Depalma, 5ta edición, Buenos Aires, 1993, p. 31.

¹³ Villegas, Héctor B, ob. cit., p.36

¹⁴ *Ibidem*, p.36.

¹⁵ *Ibidem*, p.31.

Villegas, las necesidades colectivas consideradas públicas, son mutables y variables de acuerdo a los criterios estatales. Además, las mismas se determinan por su factibilidad y grado de necesidad, contemplando este último como la intensidad y urgencia de las mismas.

A nuestro criterio, consideramos que los gastos públicos en un aspecto general son: erogaciones que con facultad de las leyes, realizan los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos tanto Federal, como Estatal. Mientras que en un aspecto específico coincidimos con la definición que hace de gasto público, el otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al conceptualizar al mismo como: el gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.¹⁶

Los elementos de nuestra definición de gasto público son los siguientes:

- a) Los gastos públicos son erogaciones que realizan los órganos del Estado de conformidad con las leyes. Ahora bien, el gasto público y los ingresos públicos, además de constituir los elementos del sector público son elementos de la política fiscal. Mediante estas erogaciones el Estado determina el tamaño del sector público y su participación en el Producto Interno Bruto. La relevancia de esto radica en que la política fiscal es un proceso de configuración de los impuestos y el gasto público para (a) ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y (b) contribuir al mantenimiento de una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación.¹⁷ De tal forma, que el gasto público al ser instrumento de la política fiscal, posibilita al Estado para determinar dentro de su marco jurídico la forma y mecanismos por los cuales, los organismos públicos participaran mediante su gasto dentro de esta política de estabilización y crecimiento.
- b) El gasto público debe ir dirigido a la consecución de los fines y objetivos plasmados en la Constitución Política Federal, así como también de los contenidos en las constituciones de los Estados integrantes de la Federación. En el caso del gasto público federal este tiene como premisa para su programación el basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico que formule el Ejecutivo Federal. Ahora bien, el Ejecutivo Federal deberá dictar las directrices y planes arriba citados, de conformidad con la Ley de Planeación¹⁸.

En el artículo 2o. del ordenamiento en mención se dice "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...". De ahí que consideremos como adecuada en lo específico la definición que de gasto público da el INEGI, al definir como las erogaciones realizadas por el estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. Toda vez que en la aplicación y ejecuciones de dichos programas y planes, se persiguen la consecución de los fines y objetivos que se plasman el ordenamiento jurídico supremo.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI). *El ABC de las Finanzas Públicas*, INEGI, Aguascalientes, 1994, p. 13.

¹⁷ Samuelson, A., P, ob. cit., p.208.

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

2.1.2 Evolución del concepto.

El gasto público ha dejado de apreciarse con criterio exclusivamente administrativo, limitado a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los servicios públicos, para convertirse en medio de acción del Estado, en un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo e indirecto sobre la actividad socio-económica de la colectividad; y su evolución está íntimamente relacionada con las nuevas concepciones acerca de la misión de Estado.¹⁹

La hacienda clásica y neoclásica, basadas en el liberalismo económico, concedían pocas posibilidades a la política fiscal (y al conjunto de la política económica), al aceptar como principios básicos, entre otros, el de la limitación de los gastos públicos, reducidos a la defensa nacional, la justicia, la policía y las actividades fundamentales que el sector privado no pueda o quiera llevar a cabo, de acuerdo como Smith y el del equilibrio presupuestario anual, que obviamente, supone junto con el anterior, ingresos también mínimos.²⁰

La concepción que en la hacienda pública clásica se tenía respecto del gasto público, cambio drásticamente en los años treinta del siglo XX con la aparición de la política fiscal, postulada por la revolución keynesiana, y por Michal Kalecki paralelamente. La ortodoxia financiera clásica postulaba la contención del gasto público en los límites de las listas de las necesidades públicas, manteniendo el equilibrio presupuestario anual, en un bajo nivel, con un gasto prudente y unos propósitos estrictamente limitados.

Con la llegada de los postulados keynesianos, la concepción del gasto público cambió; ahora, el gasto público es un instrumento activo dentro de la economía nacional, sirve para controlar la inflación, es un detonante de la economía para salir de las recesiones en las fluctuaciones del ciclo económico, ayuda al logro del pleno empleo y la estabilidad. Puede existir déficit presupuestario que sea controlado; aunque en las últimas tres décadas el papel de dicho déficit presupuestario, tiende a regresar a la concepción del equilibrio presupuestario clásico.

La teoría keynesiana, con una filosofía económica intervencionista permite una gran expansión de los gastos públicos, para combatir el paro involuntario mediante un aumento en la demanda pública que compense la insuficiente demanda privada que lo provoca, así como el desequilibrio en los presupuestos anuales del sector público.²¹

2.1.3 Crecimiento del gasto público.

A decir de Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, ya desde 1880, se vaticinaba un incremento en los gastos del Sector Público. Adolph Wagner, planteó en su obra un estudio del proceso ingreso-gasto públicos, desde una perspectiva integral de la producción total de la sociedad y presentó en ese año su ley de crecimiento de los gastos públicos. Él pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían de cincuenta a cien años más tarde, que el desarrollo de la moderna sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas “en pro del progreso social”, que exigiría tener cada vez más en cuenta las “consideraciones de carácter social” en la dirección de las empresas. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del sector público y su participación en la economía.²²

¹⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*, Ediciones De Palma, Argentina, 1970, p.188.

²⁰ Fernández Díaz, Andrés, José Alberto Parejo Gámir y Luis Rodríguez Sáiz. *Política Económica*, McGraw-Hill, España, cuarta edición, 2006, p. 413.

²¹ *Ibidem*, p. 414

²² Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw – Hill, quinta edición, México, 1997, p.138.

En este sentido, el tamaño del gasto público determina la magnitud del sector público y su participación en la economía, como veremos a continuación.

En las últimas dos décadas, el papel del Estado en la economía ha ido en ascenso; debido a esto la medición y la definición del sector público, se convirtió en tema de gran relevancia para los estudiosos del Estado. En efecto, paralelamente al desarrollo de las teorías y modelos sobre el crecimiento del Estado, se desarrollaron profundas definiciones y técnicas de medición del tamaño del Estado.

Aunque si bien es cierto, que las corrientes doctrinarias en el ámbito económico en las últimas décadas presentan una constante, la cual se centra en la disminución de la actividad del sector público; la realidad demuestra que la participación del Estado en la economía es todavía de gran importancia; como ejemplo tenemos a los Estados miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), cuyas participaciones en la economía de sus respectivos países, ha fluctuado entre el 10% y 25%. De esta forma, el tamaño del sector público, de acuerdo a estudios comparativos entre distintos países, continuó creciendo, aunque ciertamente a tasas menores y con una tendencia a estabilizar su participación en la economía.²³

Existe en el área del conocimiento científico, discrepancia doctrinaria en la conceptualización de algunos objetos de estudio; el concepto de "sector público" es uno de estos, no existe consenso en una definición de dicho sector. Sin embargo, de acuerdo con José Ayala, idealmente la definición de sector público debería consistir en las operaciones consolidadas del gobierno general con el resto de la economía y el mundo. Incluyendo las operaciones del gobierno federal, estatal y local, así como con los organismos internacionales o con otros Estados. Desafortunadamente los sistemas de información estadística disponibles no permiten tener esa amplia visión de las actividades del sector público. Las estadísticas más comunes están referidas al gobierno central y en consecuencia, los análisis basados en ellas reducen el ámbito de acción del gobierno.

Nosotros nos basaremos para definir al sector público, de acuerdo al monto del gasto e ingreso públicos; tomando como base para el efecto, el Sistema de Cuentas Nacionales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los tres niveles de gobierno de nuestro país. Sin embargo, cabe mencionar que si bien estamos tomando estos elementos para referir al sector público, no se debe pasar de largo, que el impacto económico de dicho sector en la economía es mucho mayor que la participación que podría tener en el PIB en términos de ejercicio de gasto, toda vez que el efecto multiplicador del gasto público, los costos ocultos de las decisiones gubernamentales, los impactos de las regulaciones, entre otros, son aspectos que impactan y muchas veces determinan la producción potencial de un país y la brecha que existe entre dicha producción con el PIB observado.

De esta forma, cuando adoptamos un concepto de sector público, damos implícitamente los lineamientos que determinarán su dimensión. Así, la elección de la definición de sector público, determina la forma en que se medirá su tamaño.²⁴ Toda vez que de los elementos de la definición de sector público, se derivan las actividades que integran a dicho sector y por consiguiente, se determina cuan grande o pequeño es éste. En principio, es posible elegir un indicador, o una combinación de varios indicadores macroeconómicos. Ciertamente, las múltiples actividades del gobierno no pueden captarse con una sola estadística, pero una vez delimitado el concepto de sector público, podrán elegirse aquellos indicadores que posibiliten esta ardua tarea.

²³ Ayala Espino, José. *Mercado, elección Pública e Instituciones. Una revisión de la Teorías Modernas del Estado*, Fac. Economía-UNAM, Miguel Angel Porrua, México, 1996, p 294.

²⁴ *Ibidem*, p 299.

Como comentamos anteriormente, hemos elegido al gasto e ingreso públicos como elementos de nuestra definición de sector público. Ahora bien, siguiendo a Ayala Espino, si se emplea la definición de sector público, a partir del gasto público, deben considerarse los siguientes aspectos:

- Los niveles relativos y/o absolutos del gasto, los cuales deben relacionarse, además, con un indicador o varios.
- El gasto nominal y el real.
- El método de financiamiento del gasto: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y deuda.

Estos aspectos sirven para medir las actividades del sector público, y así poder determinar su tamaño. En este sentido, al reflexionar en el tema nos surge un cuestionamiento, ¿cómo medir el gasto público?. Pues bien, tenemos tres maneras para contabilizarlo, que las explica Ayala Espino, de la siguiente manera:

- a) Contabilizar todo el gasto público que involucra, en sentido amplio, las finanzas públicas, incluyendo las actividades de las empresas públicas. Esta opción, muestra a un sector público muy grande como proporción de la inversión nacional, ahorro, consumo y otras variantes relevantes. por tanto esta definición puede emplearse para mostrar que el tamaño del Gobierno es muy grande.
- b) Contabilizar únicamente los gastos reales. Esta opción, conocida como gastos “exhaustivos”, permite distinguir entre la proporción del gasto que se dedica a transferencias gubernamentales mercantiles (compraventa de bienes y servicios a precios de mercado) que interfieren con los mecanismos de mercado. Esta medición del gasto arrojaría un resultado “intermedio”, en lo que se refiere al tamaño del gobierno y,
- c) Contabilizar sólo los gastos exhaustivos no mercantiles que realiza el gobierno, por medio de transferencias y subsidios en efectivo, o en especie, a precios subsidiados o fijados por el gobierno, y que no interfieren con el mercado, ello arrojaría como resultado un sector público más pequeño que en las anteriores opciones.²⁵

De acuerdo con el autor que en el párrafo anterior hemos citado, a final de cuentas, la medida básica del tamaño del sector público es el gasto total consolidado del gobierno general, después de transferencias netas entre diferentes niveles del gobierno. El resultado agregado es el gasto del gobierno general, y ello significa la mejor medida disponible del tamaño del gobierno. Al referirnos a "Gobierno General", nos referimos al gasto total que realiza el Estado en sus tres niveles de gobierno que son: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Para el autor, se debe excluir a la mayoría de las empresas públicas, excepto aquellas que producen, principalmente para el sector público, o que venden bienes y servicios en muy pequeña escala. Las empresas públicas que operan en un contexto comercial se excluyen de la contabilidad del gobierno general, independientemente de que sus operaciones se controlen presupuestariamente por este o que sean propiedad de alguna agencia que forma parte del gobierno.

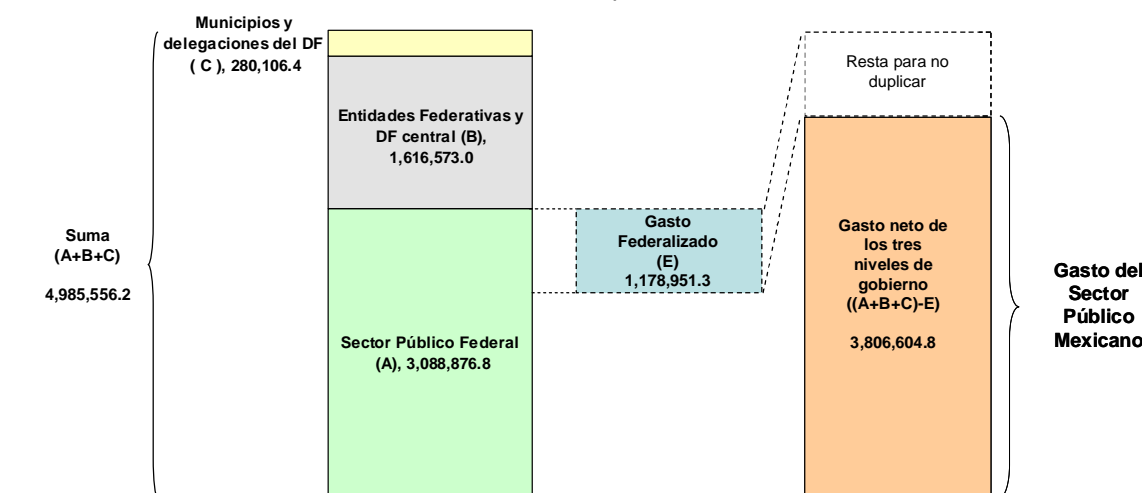
Desde nuestro punto de vista, si las empresas reciben recursos públicos se debe considerar dentro del gasto ejercido por el gobierno, para tener claridad y transparencia en su ejercicio y dimensionar adecuadamente el tamaño del sector público y su gasto.

²⁵ Ibídem, p.301.

La medición del tamaño del sector público puede realizarse con base en el sistema de cuentas nacionales, ésta es la estructura analítica mas usada, cuando definimos al sector público de acuerdo con el monto del gasto público. La ventaja de los datos basados en las cuentas nacionales es, que cubre el mismo tipo de gastos en diferentes países, y en consecuencia posibilita la realización de estudios comparativos. Toda vez que las Naciones Unidas, es un organismo a nivel internacional, el cual ha elaborado las recomendaciones técnicas, de diseño y de metodología para instrumentar este tipo de sistemas. Dicho organismo ha desarrollado desde 1947 un esfuerzo notable para proporcionar un marco de referencia que sirviera de guía para la elaboración y ampliación de las cuentas económicas nacionales.²⁶

En el primer capítulo presentamos el cuadro 1, denominado “Producto Interno Bruto y Gasto del sector público mexicano”, en el cual se presenta la serie 1998 – 2009 del PIB y del gasto público para los tres niveles de gobierno. Ahora, explicaremos con mayor detalle la relación entre el gasto de los tres niveles de gobierno para medir el gasto público y dimensionar correctamente la magnitud del sector público.

Gráfica 1.
Gasto del Sector Público Mexicano
2009
Millones de pesos



Nota: Gasto Federalizado = Participaciones y Aportaciones Federales a Estados y Municipios
Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)

La gráfica 1, muestra del lado izquierdo, la suma del gasto bruto de cada uno de los niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Dicha suma corresponde 4.9 billones de pesos para el año de 2009; sin embargo, se debe tener presente que una buena parte del gasto federal, como ya mencionamos, lo constituye el gasto federalizado que son los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, vía participaciones y aportaciones, y cuyo ejercicio final lo realizan dichos niveles de gobierno estatal y municipal.

Al respecto, si consideramos que en 2009, el gobierno federal transfirió, vía participaciones y aportaciones, 1.17 billones de pesos a las entidades federativas y

²⁶ Este sistema se titula Un Sistema de Cuentas Nacionales; estudio de Métodos Serie F, No.2, Revisión 3; Nueva York 1970, y recoge la experiencia acumulada entre 1953 y 1968 en países desarrollados y en proceso de desarrollo de economía mixta o centralmente planificada, presentado un marco amplio y detallado para el registro sistemático y completo de las diversas transacciones económicas de un país. INEGI. *El ABC de las Cuentas Nacionales*, INEGI, México, 1990, pp. 2 y 3.

municipios; que dicho monto se recibió como ingresos por parte de estos dos últimos niveles de gobierno y que a su vez, dichos recursos se convirtieron en gasto ya sea del nivel estatal o municipal, según sea el ejecutor del mismo; entonces, tenemos que hacer el “neteo” de dichos recursos para evitar que se duplique la contabilización de los mismos e incurrir en un error de medición del gasto público y por ende de la dimensión del sector público en la economía.

En este sentido, sabemos que el monto del gasto federalizado para el año de 2009 fue de 1.17 billones de pesos, el cual utilizaremos para realizar la resta a la suma del gasto de los tres niveles de gobierno, con lo cual obtenemos el gasto neto de los tres niveles de gobierno, mismo que denominaremos “Gasto del Sector Público Mexicano”, lo que para Ayala Espino es el gasto del “Gobierno General”, que resulta del gasto total consolidado del gobierno general, después de transferencias netas entre diferentes niveles del gobierno.

Se debe mencionar que muchos de los gobiernos estatales, a su vez realizan transferencias a los municipios; dichas transferencias, al igual que las federales, también se tendrían que restar de la suma del gasto de los tres niveles de gobierno; sin embargo, la contabilización de dichas transferencias va más allá del objeto del presente análisis, por lo que para efectos del mismo, sólo dejaremos mencionada esta diferencia en el cálculo y tomaremos el gasto federalizado como el referente para el “neteo” que estamos realizando.

Con lo anterior, tenemos que para el año de 2009, el Gasto de Sector Público Mexicano ascendió a 3.8 billones de pesos, cifra que corresponde al 30.25% del PIB de dicho año, con lo cual tenemos un referente objetivo de la medición del gasto público mexicano y del tamaño del sector público; el cual si retomamos los datos del Cuadro 1, ha ido creciendo en la última década, como explicaremos con mayor detalle más adelante en el presente capítulo.

2.1.4 Causas del crecimiento del gasto público.

Para explicar el crecimiento del gasto público se han postulado un número considerable de teorías; Ayala Espino, clasifica estas teorías, de acuerdo a las variables consideradas de la siguiente forma:

- Variables estructurales, en donde se agrupan: perfil demográfico, cambio técnico, ingreso disponible y su distribución, grupos de presión y la ideología.
- Variables institucionales, que contienen las reglas del juego, normas y regulaciones, tipo de régimen político y gobierno, la relación entre los gobiernos centrales y estatales, así como, el marco constitucional.
- Demanda de bienes y servicios públicos determinada por los mecanismos de votación y sistemas electorales vigentes y las características del votante medio (ingresos, preferencias, etc.).
- Proceso político: conformado por la conducta de la burocracia, las elecciones públicas y las acciones colectivas.

De acuerdo al tipo de variables empleadas, las teorías pueden agruparse en tres grupos principales: A Demanda de Bienes públicos. B. Oferta de bienes públicos y C. Procesos políticos.

A continuación presentamos el cuadro explicativo 1 con las principales teorías y sus autores, el cual se realizó siguiendo las explicaciones de Ayala Espino.

Cuadro 1 Teorías del crecimiento del Estado

	tipo de variables	Teorías del crecimiento	Argumento.
Teorías del crecimiento del Estado. ²⁷	A. Demanda de bienes públicos.	1.- Ley de Wagner . Crecimiento del gasto público.	Esta ley atribuye el crecimiento del estado a la reestructuración de la economía y de la sociedad. Wagner, con gran visión sobre el futuro, pensó que el Desarrollo industrial y urbano implicaría mayores demandas sociales y en consecuencia, también deberían aumentar el gasto público.
		2.- Musgrave-Wagner. Crecimiento del ingreso medio. (variante de la ley de Wagner)	Se muestra que el ingreso medio per capita se incrementa con el paso del tiempo, debido a la modernización capitalista, si esta tendencia ocurriera, la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos, sería positiva o mayor que la unidad y en consecuencia la demanda de estos bienes se convertiría en un factor decisivo en el crecimiento del gasto público.
		3.- Peacock- Wiseman. Conflictos bélicos y sociales.	En el largo plazo, las políticas de gasto público fueron dominadas por incrementos, especialmente durante periodos de disturbios sociales y guerras. Pero una vez concluidos estos las políticas de gasto no fueron revisadas, para regresar a los niveles anteriores, sino que se volvieron permanentes. Además produce un desplazamiento del gasto privado por el público, que la refuerza.
		4.- Teoría de la ilusión fiscal.	Plantea que los políticos ocultan a los ciudadanos los costos fiscales de los programas expansivos de gasto público, con los que buscan ampliar la oferta de bienes y servicios públicos. Los electores, por su parte, los aceptan y votan por ellos, porque desconocen su costo en términos de impuestos.
		5.- Meltzer y Richardson. Puja distributiva.	La demanda por la redistribución del ingreso es resultado del comportamiento del electorado, especialmente de los votantes medios. Así las políticas redistributivas se convierten en una presión permanente para el gasto público.
		6.- Fallas del mercado. Bienes públicos y externalidades.	El Estado interviene para corregir las fallas del mercado, lo que inevitablemente ocasiona un crecimiento permanente del gasto público.
	B. Oferta de bienes públicos.	7.- Niskanen. Conducta maximizadora de la burocracia.	Se basa en la conducta maximizadora de la burocracia, según la cual, la burocracia se involucra en actividades que le permiten maximizar el tamaño del presupuesto y el empleo público, para fortalecer su poder económico y político.
		8.- Baumol. Diferenciales de productividad.	Los sectores público y privado tienen diferentes niveles de productividad, y los bienes producidos tienen una elasticidad-precio de la demanda diferente; esta diferencia incide en un crecimiento más rápido del sector público, porque la relación capital/producto y capital/trabajo son mayores en el sector privado y, consecuentemente, el gobierno tendrá que incrementar el gasto público.
		9.- Fallas del gobierno Incrementos de costos de bienes públicos.	Sostiene que los burócratas producen un exceso de bienes públicos y aplican muchas regulaciones y subsidios, porque carecen de información adecuada y cometen errores de cálculo, ello se refleja en un tendencia creciente del gasto
	C. Proceso político democrático.	10.- Nordhaus. Ciclo político	Postula que en periodos electorales, el gobierno incrementa el gasto público a fin de aumentar el empleo y satisfacer las demandas de los electores potenciales, ello le proporcionará al partido que apoya la reelección del gobierno maximizar votos y apoyo social; sin embargo, una vez concluida la elección, el nivel de gasto público no regresa a los niveles anteriores.
		11. Downs y Olson. Grupos de interés y Coaliciones.	Downs, se basa en el papel de los grupos de interés, de acuerdo a ella, estos demandan subsidios públicos crecientes para financiar sus actividades y, en consecuencia, el gasto público se expande. Por su parte Olson enfatizó la idea de que la centralización del poder y la formación de coaliciones de intereses se convierten en fuertes presiones para que el gobierno incremente el gasto.
		12.- Teoría partidista. Competencia política.	Postula que el partido político que aspira a ocupar el poder, presiona al partido en el poder a elevar el gasto público, a través de ofrecer ambiciosos programas de gasto al electorado. La competencia partidaria conducirá, independientemente de cual partido gane las elecciones, a que los programas de gasto público se incrementen, como resultado de la competencia por el poder.

²⁷ Ayala E.,J, ob. cit., pp. 272-278.

2.1.5 Clasificación del gasto público.

El presupuesto refleja los gastos del Estado. Cada nivel de gobierno tiene su propio presupuesto y las normas que lo regulan. Sin embargo podemos considerar la siguiente clasificación de los egresos públicos para el sector público en general.

a) Clasificación Administrativa. Según este criterio, los gastos se agrupan según los órganos que realizan las erogaciones y las funciones a que esas erogaciones se destinan, basándose en la estructura administrativa del Estado y en la regulación jurídica de su accionar.²⁸ La doctrina da importancia a esta clasificación toda vez que permite apreciar la diferencia evolutiva y de comparación de los distintos sectores de la administración.

En México, de acuerdo con el INEGI esta clasificación es contable y tiene como finalidad establecer un sistema de control previo de los gastos públicos. Esta clasificación divide al sector público en ramos y unidades responsables.

Asimismo esta clasificación también refleja las asignaciones del gasto de cada unidad administrativa del Gobierno y/u organismos y empresas. A esta clasificación también se le llama Institucional del Presupuesto.²⁹

b) Clasificación Funcional. Mediante este tipo de clasificación podemos observar las funciones fundamentales del Estado. Esta clasificación es un elemento de programación y presupuestación. Derivado del Sistema de Cuentas Nacionales, se ordenan por tipo de actividad, se agrupan en funciones y sus correspondientes subfunciones, así como diversas categorías programáticas.

c) Clasificación Económica. Esta comprende al gasto corriente, al gasto de capital y a las transferencias. Giuliani Fonrouge denomina a los elementos de esta clasificación de la siguiente manera: Desde el punto de vista económico se establece la diferenciación entre gastos de funcionamiento (o gastos operativos) y gastos de capital (o gastos de inversión), que es una reminiscencia de la antigua separación entre gastos ordinarios y extraordinarios.³⁰ Héctor Villegas quien sigue el criterio de Giuliani Fonrouge, considera que los gastos de funcionamiento son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Mientras que los gastos de inversión son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público.³¹

Las transferencias las entendemos de la siguiente manera: los diferentes niveles de gobierno destinan cada año cantidades de sus ingresos ordinarios para cubrir gastos no originados directamente por sus propias actividades, sino por terceros, a quienes se les transfieren en la forma de subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública.³² En las transferencias a decir de Carlos Giuliani, la redistribución del dinero no implica una entrega de bienes o de mano de obra como prestación al Estado, ya que los gastos se efectúan sin contravalor y el propósito de la erogación es exclusivamente redistributivo.

En México de acuerdo con el INEGI, esta clasificación, es utilizada para conocer el efecto del gasto público en la economía del país. Se presenta en base a los capítulos del

²⁸ Villegas, Héctor B, ob. cit., p. 42.

²⁹ INEGI, ob.cit., p.18.

³⁰ Giuliani Fonrouge, C., ob. cit., p.195.

³¹ Villegas, Héctor B, ob. cit., p 43.

³² INEGI, ob.cit., p.17.

presupuesto y según la naturaleza de la erogación, así como las transferencias a otros sectores, tanto públicos como privados.³³

Dichos capítulos son un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para realizar sus funciones, como sigue:³⁴

1000 Servicios personales	6000 Inversión Pública.
2000 Materiales y suministros.	7000 Inversión financiera y otras provisiones
3000 Servicios generales.	8000 Participaciones y Aportaciones
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	9000 Deuda Pública.
5000 Bienes muebles, inmuebles e Intangibles	

2.2 Ciclo del gasto público y su análisis

En esta sección se estudiara la forma en que se elabora y aprueba el presupuesto de egresos y como se ejerce, controla y evalúa el gasto público de un país; así como, los pasos o etapas para realizar análisis del gasto público, considerando aspectos tales como los fallos de mercado y del gobierno a los que atienden los programas, cuestiones de la eficiencia y equidad de los mismos, así como el cumplimiento de sus objetivos.

2.2.1 Ciclo del gasto público

Antes de que los recursos del Estado se materialicen en sueldos para los funcionarios públicos, construcción de carreteras, subsidios y trasferencias, pago de la deuda pública, etcétera; debe hacerse un análisis minucioso de ¿hacia a donde dirigir los recursos?, ¿que beneficios traerá el gasto público en un proyecto?, ¿como evaluar dichos beneficios?. Estas preguntas deben considerarlas, tanto el poder ejecutivo al preparar el presupuesto que contenga la previsión de recursos, como también el poder legislativo -en nuestro país es la Cámara de Diputados- al aprobar el proyecto respectivo de presupuesto. Lo anterior, representa una serie de etapas o fases, o bien llamado por Giuliani Fonrouge, "el proceso vital del presupuesto o el ciclo del presupuesto",³⁵ también se conoce como proceso integral de administración del gasto público.

Ahora bien, ¿Cual este "proceso vital del presupuesto" o proceso de administración? De acuerdo con Witker: el presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro fases o etapas:

1. Preparación o elaboración;
2. Sanción o aprobación;
3. Ejecución, y
4. Control³⁶ y Evaluación.

³³ Ibídem. p.23.

³⁴ Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Clasificador por Objeto del Gasto, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, jueves 10 de junio de 2010.

³⁵ Giuliani Fonrouge, C, ob. cit., p.217.

³⁶ Witker V, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, Harla S.A. de C.V., México, 1995, p. 92.

Esta misma división evolutiva la postula Carlos Giuliani, al considerar las cuatro fases del presupuesto como: preparación, sanción, ejecución y control. Mediante este ciclo del presupuesto, periódicamente renovado, desde la elaboración del proyecto respectivo hasta su etapa final, cuyos efectos se traducen en el juicio de cuentas y en el juicio de responsabilidad³⁷, se tiene "teóricamente", un instrumento de pesos y contra pesos, para el correcto manejo del gasto público. Así, podemos analizar mediante este proceso evolutivo al gasto público de una manera integral.

En términos generales estas etapas comprenden:

- *Preparación o elaboración*, es la etapa en la cual las diversas organizaciones del gobierno realizan la planeación, programación y presupuestación de los recursos necesarios para su operación y para atender los objetivos y programas para los cuales fueron creadas, a fin de ponerlos a consideración de la instancia encargada de su aprobación.
- *Sanción o aprobación*, en los regimenes democráticos y donde se establece una división de poderes, el Poder Legislativo es el que por lo regular aprueba el presupuesto de egresos del gobierno, es aquí donde tiene lugar una auténtica arena para dirimir los conflictos y controversias por los recursos del Estado.
- *Ejecución*, una vez que ha sido aprobado el presupuesto de egresos del estado, las diferentes organizaciones públicas se encargan de ejercer dichos recursos, con lo cual se obtiene el gasto público de los diversos poderes y niveles de gobierno.
- *Control y Evaluación*, es la etapa en la cual se le da seguimiento y se revisan los resultados obtenidos con el ejercicio del gasto público.

Una correcta asignación de los recursos públicos se traduce en mayores beneficios para la población; toda vez que se obtienen más y mejores productos y servicios públicos, se distribuye mejor el ingreso, existe transparencia en el manejo de los recursos públicos, se tienen mejores mecanismos para que los ejecutores del gasto respondan y rindan cuenta de los dineros que se les encargan, se plantea y da respuesta a las demandas de la sociedad.

Musgrave en su obra "Teoría de la Hacienda Pública" considera que conviene distinguir tres funciones principales dentro del presupuesto del Sector Público. 1.- La función de satisfacer las necesidades públicas. 2.- La función de redistribuir la renta nacional, 3.- La función de contribuir a la estabilización económica.³⁸

De esta forma entender como se da el ciclo del presupuesto es un punto troncal de la reforma del estado. A través de este ciclo podemos observar el cambio en la forma en que interactúan los distintos actores de un país, ya sea en el proceso de creación de las políticas públicas y el planteamiento de los problemas y demandas de la sociedad, o bien en el régimen político, al convertirse la Cámara de Diputados en una auténtica arena para dirimir los conflictos y controversias que se le presentan. Con lo anterior, el presupuesto se convierte en un instrumento que contempla diversos ámbitos (jurídico, económico, político y social) y refleja la transición de un estado.

³⁷ Giuliani Fonrouge, C., ob. cit., p.217

³⁸ Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave. ob.cit. p. 7

Cada país tiene sus propias reglas y mecanismos para llevar a cabo este ciclo del presupuesto³⁹, en el caso de México analizaremos con detalle como se realiza este proceso en una sección mas adelante.

En esta sección analizaremos el ciclo presupuestario de cuatro países que se consideran punta de lanza en la materia, mismos que son: Australia, Canadá, Suecia y Nueva Zelanda.

Australia⁴⁰

El año fiscal corre del 1º de julio al 30 de junio del siguiente año calendario.

El Tesoro y el Ministerio de Finanzas tienen la responsabilidad de elaborar el presupuesto.

El Gabinete inicia la etapa de la preparación del presupuesto, comunicando las políticas gubernamentales a los ministerios, a través de guías y lineamientos. Cerrando la etapa de preparación, cuando se realiza la revisión final de las propuestas de política y se formula el presupuesto.

Sólo los gastos para las asignaciones anuales se sujetan a la autorización regular del Parlamento. El resto de las asignaciones (alrededor de dos terceras partes) son autorizadas por el parlamento de forma separada.

El presupuesto se debate en ambas cámaras, la casa de los representantes y el senado.

Las asignaciones anuales se clasifican en líneas de “portafolio”, y cada portafolio en departamentos y agencias. En el apartado de costos, se especifican los límites a las asignaciones. Existen aproximadamente 800 tipos de asignaciones.

El presupuesto se basa en las estimaciones, lo cual provee las mejores estimaciones para los gastos del gobierno australiano para los siguientes tres años; reflejando además, las políticas de gobierno. Las estimaciones son constantemente ajustadas para tomar en cuenta las nuevas decisiones y factores que se presenten en el transcurso de la implementación de las políticas.

De conformidad con lo anterior, el gobierno australiano puso en funcionamiento una estructura de control de gasto que se basa en un sistema para la estimación de recursos para un periodo de tres años. Las estimaciones más avanzadas registran el costo mínimo de una política pública, así como los ajustes que conforme al desarrollo de las mismas realice el Departamento de Finanzas.

³⁹ Un estudio muy bien logrado sobre el proceso presupuestario de diversos países es el desarrollado por Humberto Petrei en su libro *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

⁴⁰ Análisis realizado con base en los siguientes documentos:

Department of Finance and Administration. *Specifying Outcomes and Outputs*, Australia, 1998.

Commonwealth of Australia. *The Portfolio Budget Statements 2000 – 2001*, Finances and administration Portfolio, Australia, 2000.

Commonwealth of Australia. *Final Budget Outcome 1998 – 1999*, Australia, 1999.

Department of Finance and Administration. *DOFA Annual Report 1998 – 1999*, Australia, 1999.

Department of Finance and Administration. *Outcomes and Outputs – Guidance for Review*, Australia, 1998.

Commonwealth of Australia. *Charter of Budget Honesty Act*, 1998.

Easy Steps to Budgeting. (2000).

Budget Papers and Documentation. (2000).

Budget Papers and Reporting Framework (2000).

Budget Papers and Reporting Procedures (2000).

Las estimaciones son una parte integral del proceso presupuestario y se han convertido en una parte importante de la gestión del gobierno en materia financiera.

Salvo algunas excepciones, la única posibilidad de cambiar las asignaciones del presupuesto es por medio de las estimaciones adicionales; las cuales se llevan a cabo para tomar en consideración los cambios en las variables (por ejemplo los cambios en la inflación), así como para ponderar los movimientos en las variables no mensurables de los programas o proyectos, o bien, los cambios que se presenten después de aprobado el presupuesto.

Nueva Estructura del manejo de los recursos del sector público.

En abril de 1997, el Gobierno australiano decidió implementar una nueva estructura para el manejo de los recursos del sector público. Dicha estructura denominada “accrual – based outcomes and outputs framework”, pone énfasis en los resultados y los productos de las agencias gubernamentales.⁴¹

El presupuesto australiano, conocido actualmente como “Accrual Budget”⁴², es el principal instrumento donde se refleja la nueva estructura de manejo de recursos. En este sentido, el presupuesto para el periodo 1999 – 2000 fue el primero en realizarse conforme a la nueva estructura.

El presupuesto con base en el registro devengado (accrual budget) es parte de un paquete integral de reformas sobre la gestión financiera, la gestión del desempeño y las relaciones laborales, que realizó el gobierno australiano con el fin de construir una cultura de desempeño en el sector público, y de esta forma, comprometerlo más con las necesidades de la comunidad.

Por su parte, la nueva estructura basada en los resultados y los productos es el principal elemento de las reformas. Siendo la herramienta principal para que el sector público sea más competitivo, eficiente y eficaz.

Con esta nueva estructura se busca proveer los elementos necesarios para determinar lo que debe producir el sector público, así como el precio de los productos y servicios públicos, y cómo es que éstos contribuyen a alcanzar los objetivos planeados por el gobierno.

La nueva estructura pone énfasis en:

- Los productos de las agencias gubernamentales (qué producen);
- Los recursos y la forma en que estos deben ser administrados en beneficio del país.
- Los costos.

La nueva estructura debe proporcionar más información sobre el desempeño gubernamental, tanto en el ámbito financiero como en el no-financiero. Esta información debe de servir para la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno.

⁴¹ La nueva estructura pone a los resultados y productos en el centro de la planeación, presupuesto, ejercicio y reporte de las agencias de gobierno. Los resultados son los impactos en la sociedad que el gobierno espera lograr. Mientras que, los productos son los bienes y servicios que producen o prestan las agencias para contribuir al logro de los resultados.

⁴² Accrual Budget, es un concepto utilizado por el gobierno australiano para hacer referencia al nuevo presupuesto que utiliza como base el registro devengado de los gastos e ingresos. Es un presupuesto que incorpora los beneficios económicos futuros (Assets), las responsabilidades de las agencias (liabilities), los gastos y los ingresos. De esta forma, el Accrual Budget es una extensión del Presupuesto en efectivo (cash budget), focalizado en todas las implicaciones que se presenten sobre los recursos del plan estratégico y de operación.

Los cambios de mayor importancia que se buscan con la nueva estructura basada en los resultados y los productos, son:

- Un cambio en *¿cómo medir?*, (presupuesto, reportes y contabilidad). El proceso presupuestario anterior y las estimaciones, se basaban en la especificación de los insumos en términos monetarios. La nueva estructura busca obtener la información financiera utilizando una base de registro devengado (accrual bases). Además, trata de desarrollar una mejor forma de medir las actividades del gobierno; mejorar la gestión gubernamental y la rendición de cuentas.
- Un cambio en *¿qué medir?*. De un monitoreo de los insumos, a un manejo de recursos que ponga énfasis en los resultados y los productos; sirviendo estos últimos, para lograr los resultados gubernamentales planeados.

Esta nueva forma de medir, va en sentido contrario a la anterior, donde simplemente se tomaban en cuenta los flujos de efectivo para realizar la medición de las actividades gubernamentales.

Con lo anterior, las agencias del gobierno tienen que planear, presupuestar, ejercer y reportar, tomando como base la nueva estructura del manejo de recursos.

Planeación y Presupuesto.

Para el gobierno australiano la planeación estratégica es un proceso mediante el cual las agencias deciden los objetivos de largo plazo. Este proceso de planeación debe identificar las estrategias y el conjunto de productos que deben realizarse para lograr los resultados planeados. Además, se deben incluir y especificar las medidas que se utilizarán para evaluar el desempeño de las agencias.

De conformidad con lo anterior, el proceso de planeación debe desarrollar los siguientes puntos:

- Identificar las estrategias necesaria para el logro de los resultados deseados;
- Vincular los productos con los servicios;
- Asegurar que el presupuesto se realice conforme a las prioridades definidas en las estrategias;
- Construir la capacidad para entender los problemas complejos que se presenten;
- Desarrollar una cultura de responsabilidad en los grupos de interés, incluidos los consumidores y la burocracia; y,
- Mantenerse flexible hacia probables cambios en el contexto.

Dentro de este esquema, la planeación que busca el gobierno australiano debe vincular los planes de operación de las agencias con el presupuesto, así como con los planes de desempeño individuales.

Es importante identificar la congruencia de los productos y resultados con los instrumentos de planeación. De tal forma, que se asegure que el presupuesto se alinee con la producción de bienes y el logro de los resultados, facilitando la medición de la eficiencia y la efectividad en la realización de dichas actividades.

En este sentido, el presupuesto (Portfolio Budget Statements) es el principal documento de planeación disponible para los usuarios externos.

Proceso presupuestario.

El presupuesto para el año de 1999 – 2000, representa el mayor cambio en la forma en la cual el gobierno federal australiano presupuesta y maneja sus recursos. Por primera vez, el gobierno basa su presupuesto en los resultados y productos, y en los principios de la contabilidad de registro devengado.

Esta nueva forma de presupuesto representa un cambio de la forma tradicional de presupuestar, basada en el manejo y registro de los recursos en efectivo, a una más gerencial, estratégica y con énfasis en los resultados.

La base en efectivo y la base en el registro devengado son los dos extremos opuestos utilizados en los métodos de contabilidad y presupuestación. La base en efectivo, tradicionalmente usada en la realización de presupuestos anteriores, ponía énfasis en los gastos realizados y los flujos de efectivo al término del ejercicio, ignorando los beneficios económicos futuros y las responsabilidades de las agencias; así como tampoco tomaba en consideración los ingresos ganados o los gastos realizados durante el ejercicio fiscal. Lo que dificultó que las agencias compararan su desempeño de respecto del año o periodo anterior.

El presupuesto con base en el registro devengado, toma como costos aquellos gastos en los cuales se incurrió en cualquier momento del ejercicio; es decir, se registran los gastos e ingresos en el momento en que se realizan, no cuando se pagan o se recibe el efectivo. Contabilizando además, el total de los costos en servicios y equipo. Lo que permite conocer en cualquier momento del ejercicio fiscal, el monto de recursos ejercidos o ganados por las agencias, en qué se realizaron y con qué fin.

De acuerdo con el gobierno australiano, con el nuevo presupuesto se tiene una herramienta que permitirá mejorar la rendición de cuentas al parlamento; mostrando a los contribuyentes que es lo que se produce (productos) y con que objetivo (resultados).

También permite obtener más información sobre la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos y las actividades del gobierno. Estableciendo además, un esquema de incentivos para el logro de la eficiencia y la eficacia en el actuar gubernamental.

El Presupuesto Federal es un documento en forma de informe, donde se establecen los posibles ingresos gubernamentales (para el gasto), así como la redistribución de los recursos de la nación. Además, muestra la estrategia fiscal del gobierno.

Para tener una primera aproximación al presupuesto, el gobierno australiano diseñó un esquema de siete pasos que muestra la forma en que se elabora el presupuesto:

Paso 1: Revisión de Ministros.

La revisión de ministros tiene lugar en el mes de noviembre o diciembre de cada año. Dicha revisión da oportunidad para que el Primer Ministro, el Tesoro y el Ministerio de Finanzas y Administración determinen la estrategia y prioridades de política para el presupuesto en elaboración.

La revisión toma en cuenta la información que provee el portafolio de ministros (Portfolio Minister's) en relación a las propuestas y objetivos para el presupuesto, los cuales incluyen:

- Las propuestas de presupuesto;⁴³
- Los programas y las propuestas de nuevas políticas públicas; y,
- Las posibles presiones sobre el presupuesto de las agencias.

Después de esta revisión, el Primer Ministro recomienda las prioridades y los objetivos de presupuesto a las agencias del gobierno.

Paso 2: Desarrollo de las Asignaciones de Política.

Para solicitar recursos adicionales, con el propósito de llevar a cabo nuevas propuestas de política, las agencias tienen que presentar la propuesta de presupuesto al Ministro de Finanzas y Administración y a la Secretaria de Finanzas y Administración, una vez que han recibido el visto bueno en la Revisión de Ministros. Lo anterior se realiza en el mes diciembre y enero.

En el mes de febrero se envían al Departamento de Finanzas y Administración, los posibles costos en que incurrirán las agencias en la realización de sus operaciones.

Paso 3: Revisión Previa de las Estimaciones.

Es la revisión previa de las estimaciones que se integra en el Sistema de Información. Esto se realiza para que el Comité de Revisión de Gasto tenga información para la implementación de nuevas políticas.

Paso 4. Comité de Revisión del Gasto.

El Comité de Revisión del Gasto, es un comité perteneciente al Gabinete, el cual examina las distintas propuestas de nuevas políticas y de ahorros. Una vez realizado lo anterior, recomienda las propuestas que deben incluirse en el presupuesto. Dicha recomendación la realiza para el Gabinete de Presupuesto.

Paso 5: Revisión de las estimaciones antes del Presupuesto.

Recibidas las propuestas del comité, el gabinete determina las nuevas políticas que se realizarán con el presupuesto. Tomando en cuenta dichas políticas, las agencias deben actualizar sus estimaciones de las bases financieras y desarrollar la documentación para su presupuesto y las asignaciones presupuestarias.

Paso 6: Desarrollo del Presupuesto y documentos relativos.

El departamento del Tesoro y el Departamento de Finanzas y Administración, son los encargados de coordinar los trabajos para la elaboración de los documentos necesarios para la realización del presupuesto.

Elaborado el presupuesto se envía al Comité de Legislación del Senado.

Paso 7: Comité de Legislación del Senado.

El Comité de Legislación del Senado revisa toda la información del presupuesto y los pasa al pleno.

⁴³ Durante el proceso de presupuesto, las agencias proponen las nuevas políticas y ahorros (reducción de los costos de los programas públicos).

Canadá⁴⁴

El gobierno de Canadá estableció como objetivos de la política fiscal y de gasto, los siguientes: hacer un mejor uso de las contribuciones de los canadienses, proveyéndolos de más y mejores servicios públicos de calidad; reducir su déficit fiscal; revisar la importancia y desarrollo de los programas y servicios públicos existentes; y, orientar el gasto hacia las nuevas prioridades.

Para el logro de sus objetivos, el gobierno canadiense puso en marcha el Sistema para la Administración del Gasto (The Expenditure Management System of the Government of Canada) en el año de 1995.

El Sistema para la Administración del Gasto, ha permitido obtener los siguientes avances:

- identificar los programas prioritarios para el gobierno canadiense y re – asignar los recursos hacia ellos;
- establecer los mecanismos para que el Parlamento y la sociedad, participen en los procesos para la elaboración del presupuesto y de Planeación del Gasto Público;
- elevar y mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño gubernamental;
- mejorar la información pública;
- introducir una mejor planeación estratégica de largo plazo;
- implementar los Planes de los departamentos del gobierno federal; y,
- ajustar los programas y servicios públicos al nivel de recursos disponible.

El Sistema para la Administración del Gasto permite elaborar anualmente los Documentos de Consulta del Presupuesto, el Presupuesto, las Estimaciones del Gasto y los reportes del Plan y Prioridades.

El Sistema tiene como objetivo auxiliar al gobierno canadiense en la toma de decisiones, respecto de los recursos públicos destinados a los programas y servicios que presta a la población.

Para lograr este objetivo, el sistema se basa en cuatro principios:

⁴⁴ El análisis se realizó con base en los siguientes documentos:

Department of Finance. *Budget 2000 – Overview*, Canada, 2000.

Department of Finance. *The Budget Speech - 2000*, Canada, 2000.

Department of Finance. *The Budget in Brief - 2000*, Canada, 2000.

Department of Finance. *The Budget Plan - 2000*, Canada, 2000.

Department of Finance. *The 2000 – 2001 Estimates for The Department of Finance (Part III – Report on Plans and Priorities)*, Canada, 2000.

Department of Finance. *Annual Financial Report of the Government of Canada – Fiscal Year 1998 - 1999*, Canada, 1999.

Department of Finance. *Structure and Role*, Canada, 1999.

Treasury Board. *The 2000 – 2001 Estimates – Part I and II (The Government Expenditure Plan and The Main Estimates)*, Canada, 2000.

Treasury Board. *Guidelines for the preparation of The 2000 – 2001 Estimates – Report on Plans and Priorities*, Canada, 1999.

Treasury Board. *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Canada, 1995.

Treasury Board. *Chart of Accounts for 2000 - 2001*, Canada.

Treasury Board. *A Manager's Guide to Operating Budgets*, Canada.

1. la planeación fiscal y del gasto provee de un ambiente estable, donde los cambios en el gasto y en los programas pueden ser planeados antes de su implementación;
2. la planeación estratégica para el mediano y largo plazo, contempla el análisis de los programas existentes y el desarrollo de sistemas que permitan cambiar los recursos públicos hacia las nuevas prioridades del gobierno;
3. los legisladores y los ciudadanos deben ser consultados en el proceso de planeación del gasto; y,
4. los incentivos fortalecen la realización de una planeación efectiva, una adecuada asignación de recursos y mejor información del desempeño del gobierno.

Características.

Las principales características del Sistema para la Administración del Gasto son las siguientes:

- *Planeación del gasto: revisión y asignación dentro del proceso presupuestario.*

Una de las principales características del sistema tiene relación con la asignación del gasto; la cual refleja el propósito del gobierno canadiense para obtener más recursos, a través de una mejor asignación de los recursos existentes y la eliminación de las reservas.

El mecanismo para lograr lo anterior, es el Proceso de Planeación del Presupuesto; en el cual los Ministros y los comités del Gabinete juegan un papel importante.

En el proceso de Planeación, los ministros tienen la oportunidad de plantear a sus colegas las prioridades de gasto de su organización; identificando las nuevas iniciativas de requerimientos de recursos; y estableciendo las alternativas para reducir y/o eliminar aquellos programas que sean de baja prioridad y que permitan financiar las iniciativas propuestas. Por su parte, el Gabinete incorpora dentro del proceso del presupuesto, los planteamientos y recomendaciones de los diversos grupos de interés de la sociedad, así como los realizados por los miembros del Parlamento.

De esta forma, en la elaboración del presupuesto se toman en consideración los resultados del Proceso de Consulta del Presupuesto y las recomendaciones que realicen los comités del Gabinete para el establecimiento de las prioridades de políticas y nuevas iniciativas. Además, de incluir las recomendaciones del Ministerio de Finanzas en materia de objetivos fiscales y de gasto; así como también, las provenientes del Presidente del Tesoro y el Ministerio de Finanzas para la asignación del gasto y las posibles reducciones en el mismo.

Uno de los resultados de este proceso, es que el presupuesto establezca objetivos multianuales para los departamentos y agencias federales; de conformidad con las políticas y programas establecidos, y con las nuevas iniciativas presentadas. Al respeto, el Tesoro comunica el detalle de la asignación de recursos de los departamentos para el logro de estos objetivos.

Este mecanismo de consulta pretende que el proceso de planeación del presupuesto sea integral; donde las decisiones de nuevas iniciativas y las correspondientes re-asignaciones de gasto para financiar las mismas, sean presentadas, consensuadas y realizadas dentro del proceso del presupuesto, de forma planeada. Lo cual implica, que todas las iniciativas presentadas y los requerimientos de nuevos recursos para los

programas cuyos costos se incrementaron, se financien con los recursos que provengan de los programas poco prioritarios para el gobierno.

- *Cambiar el papel de las reservas.*

El Sistema para la Administración del Gasto establece la prohibición de asignar las reservas de recursos a las nuevas iniciativas de políticas y programas presentadas por los departamentos. Toda vez que, los departamentos deben operar con los niveles de recursos existentes.

Sin embargo, las reservas para contingencias siguen operando para cubrir los requerimientos de recursos excedentes que se deriven de un cambio en el riesgo proyectado de los programas. El Ministerio de Finanzas establece el tamaño y forma de aplicación de dichas reservas.

- *Énfasis en el desempeño: toma decisiones con más información y mejor rendición de cuentas.*

La información sobre el desempeño gubernamental es necesaria para que los Ministros y los miembros del Parlamento realicen la revisión de los programas existentes, y tomen la mejor decisión para re-asignar los recursos hacia las nuevas iniciativas de políticas y programas. Además, dicha información permite establecer una correcta rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos.

A través de los documentos del presupuesto, se busca mejorar la información sobre el desempeño gubernamental. En este sentido, cada mes de febrero el Ministerio de Finanzas presenta el Presupuesto al Parlamento. Dicho documento, se complementa con las Estimaciones de Recursos que realiza el Tesoro, y que se ponen a consideración del órgano legislativo, a más tardar, el primero de marzo de cada año.

El Presupuesto establece los objetivos de política fiscal y de gasto del gobierno canadiense; así como sus prioridades de política y las nuevas iniciativas propuestas, indicando la relación existente entre estas últimas y el plan del gobierno.

Por su parte, las Estimaciones establecen el detalle de la asignación de recursos para las agencias y departamentos, especificando los resultados esperados de los programas y las organizaciones.

El contenido y la forma de las Estimaciones responden a las necesidades de información del Parlamento y del Auditor General; de forma tal, que se obtenga una mejor rendición de cuentas sobre los recursos públicos.

La presentación del presupuesto y las Estimaciones del Tesoro, marca el inicio del siguiente ciclo presupuestal; proveyendo al Parlamento de los insumos necesarios para revisar el presupuesto y el proceso de planeación del gasto.

En el mes de mayo, los departamentos deben presentar a los comités del Parlamento, las prioridades de recursos para sus programas. Identificando la forma en que se adecuaran los programas para implementarse con el mismo nivel de recursos establecido en el presupuesto, y conforme a la planeación realizada. Además, deben plantear las estrategias para cumplir con los objetivos de política y adaptarse a los cambios que se presente en el contexto económico.

Cabe mencionar que existen otras fuentes para obtener información sobre el desempeño del gobierno, como son los estándares de calidad de los servicios públicos; los cuales se establecen para cada departamento o agencia. Dichos estándares se construyen con visión en el cliente, retomando la calidad de servicio que los mismos esperan recibir.

- *Plan de los departamentos: ajuste de los programas a los recursos disponibles.*

El Plan Departamental es uno de los instrumentos claves del Sistema para la Administración del Gasto del gobierno de Canadá. En el Plan, los departamentos determinan la forma en la cual, los programas existentes se adaptaran a los cambios en las prioridades del gobierno y los objetivos del gasto. Por medio de este instrumento, se intenta establecer una asignación de recursos integral; con una visión estratégica que abarque el aspecto humano, financiero y tecnológico; tanto en la operación presente, como en la futura de los programas.

El Plan tiene carácter multianual y debe ser realizado por cada uno de los departamentos y agencias del gobierno federal. Este instrumento de planeación, intenta ser una herramienta administrativa útil para las oficinas centrales, y en especial, para los departamentos del gobierno.

Además, el Plan contempla las Estimaciones de gasto del ejercicio corriente y la planeación para los siguientes dos años, como mínimo; sirviendo de base para establecer las líneas de acción y de servicio de la organización. De esta forma, el plan debe contemplar lo siguiente:

- retos principales, dirección y objetivos planeados para los siguientes dos ejercicios como mínimo y la posición prospectiva de la organización;
- estrategias, acciones, costos asociados y flexibilidades requeridas para el cumplimiento de los objetivos;
- información sobre el desempeño de la agencia que se enfoque en los servicios prestados y las posibles variaciones en los mismos; y,
- metas asociadas, objetivos y medidas de desempeño necesarias para evaluar los resultados y estrategias del periodo planeado.

El plan y las propuestas de estimaciones de recursos de los departamentos y agencias, deben someterse a la revisión del Tesoro. Posteriormente, una vez aprobados los mismos, el Tesoro realiza las Estimaciones generales del gobierno canadiense, las cuales se presentan al Parlamento a más tardar el primero de marzo de cada año.

- *Aumentar la capacidad de gestión de los recursos: mayor flexibilidad para el logro de resultados.*

De conformidad con el Sistema para la Administración del Gasto, los ministerios y departamentos cuentan con más flexibilidad en el manejo de sus recursos. En este sentido, los departamentos están en posibilidad de explorar nuevas formas para prestar los servicios bajo su responsabilidad; así como examinar fuentes de ingresos adicionales, incluyendo las que permitan la recuperación de los costos en los que se incurra en la operación de los mismos.

Además, el Tesoro por medio de mecanismos tales como la reducción de requisitos administrativos y la utilización de tecnología de la información, ha otorgado mayores niveles de flexibilidad en el manejo de los recursos.

Proceso.

- *Primavera (Marzo – Junio).*

Gabinete. Realiza una sesión en la cual se discuten los siguientes puntos: la evaluación del último presupuesto; la identificación de las principales prioridades del gobierno para el siguiente periodo; las recomendaciones que realizaron los comités de política; la agenda

de las actividades que se realizarán en el verano para definir la asignación de recursos; y, los temas para el proceso de consulta del presupuesto que se realizara en el otoño.

Comités de política del Gabinete. Supervisan el diseño e implementación de las nuevas políticas establecidas en el presupuesto anterior, y enuncian las nuevas propuestas de políticas elaboradas conforme a las prioridades del gabinete.

Departamentos y agencias. Preparan el Plan multianual, el cual debe tomar como base la asignación de recursos del año anterior.

Tesoro. Revisa los planes de los departamentos, con el fin de que se apeguen a los objetivos presupuestales; evaluando su impacto en las políticas; e, identificando los puntos en donde es necesaria la intervención del Tesoro para el logro de las estrategias planteadas por los departamentos. Además, establece las opciones para la asignación de los recursos y las áreas en las cuales es necesario generar más información sobre el desempeño gubernamental.

Comités del Parlamento. Con base en los reportes de los departamentos, revisan la dirección, prioridad y posible ejercicio del gasto. Deben emitir su dictamen antes de que concluya el mes de junio.

- *Verano (Junio – Septiembre).*

Agencias Centrales (Oficina Privada del Consejo, Departamento de Finanzas y Tesoro). Trabajan con los departamentos para atender las recomendaciones realizadas por los Comités de Política del Gabinete, como parte del proceso de consulta del presupuesto.

Departamento de Finanzas. Prepara y actualiza los reportes fiscales y económicos.

- *Otoño (Septiembre – Diciembre).*

Gabinete. Analiza y aprueba las estrategias para la consulta del presupuesto que le envía el Ministerio de Finanzas.

Departamento de Finanzas. Con la ayuda de otras agencias centrales y los departamentos, prepara los documentos para la consulta del presupuesto; tomando en consideración los reportes económicos y fiscales, así como las proyecciones fiscales y del gasto.

Ministerio de Finanzas. Aprueba los documentos de consulta del presupuesto; e, inicia el proceso de consulta con el Comité de Finanzas, los ministerios de finanzas de las provincias, los grupos de interés y el público en general.

Agencias centrales y departamentos. Definen las opciones de asignación de recursos y las posibles reducciones en las mismas.

Comités de política del Gabinete. Recomiendan al Gabinete las políticas sectoriales y los programas prioritarios.

Comité de Finanzas. Presenta su reporte para la estrategia fiscal del presupuesto en elaboración.

Ministerio de Finanzas. Desarrolla la estrategia para el presupuesto; retomando los resultados del proceso de consulta, las recomendaciones del Comité de Finanzas, las recomendaciones de los comités de políticas del Gabinete y las opciones de asignación de recursos y reducciones que le envía el presidente del Tesoro.

- *Invierno (Enero – Marzo).*

Gabinete. Revisa la estrategia para el presupuesto, incluyendo los objetivos fiscales y las iniciativas de nuevos gastos y reducciones. El Primer Ministro y el Ministro de Finanzas toman la decisión final sobre el presupuesto.

Departamento de Finanzas. Finaliza la elaboración de los documentos del presupuesto; mientras que el Tesoro, en coordinación con los departamentos y agencias, termina las Estimaciones Generales, tomando en consideración las decisiones que respecto al presupuesto se hayan realizado previamente.

Ministerio de Finanzas. Entrega el informe del presupuesto (Budget speech) al Parlamento; mientras que el Tesoro presenta las Estimaciones de asignación de los recursos.

Departamentos y agencias. Preparan sus planes de operación y reportes, tomando en consideración los requerimientos del Tesoro, objetivos presupuestales, estrategias y las iniciativas de nuevos gastos y reducciones.

Suecia⁴⁵

Preparación del Presupuesto por parte del Gobierno.

Los trabajos sobre el presupuesto comienzan antes de que inicie el año fiscal. El Ministerio de Finanzas revisa los pronósticos de las variables económicas que se presentaron en los últimos tres años, con el fin de aportar elementos para que el Gobierno y el Parlamento (Riksdag) establezcan los objetivos de política para el siguiente periodo. Posteriormente en el mes de diciembre, el Ministerio de Finanzas presenta un reporte donde señala los pronósticos sobre las principales tendencias de la economía. Con este reporte el Gobierno toma las decisiones para realizar los trabajos encaminados a la elaboración del “Reporte de Política Fiscal de Primavera”.

El Reporte de Política Fiscal de Primavera contiene los propósitos de política económica que el Gobierno presenta al Parlamento cada año.

Durante el mes de enero, el Ministerio de Finanzas continúa el trabajo de revisión y actualización de los pronósticos económicos. Al mismo tiempo, los demás ministros del gobierno sueco examinan los pronósticos para sus respectivas áreas y asignaciones; revisión que realizan con base en los pronósticos económicos proporcionados por el Ministerio de Finanzas, así como con los resultados del presupuesto del año fiscal anterior.

A principios de febrero, los ministros presentan al Ministerio de Finanzas los pronósticos del ejercicio del gasto y su forma de medición para los próximos tres años; así como también, las propuestas de incrementos en el gasto, debiendo contemplar las posibles reducciones en otras áreas y asignaciones.

En este mismo periodo, el Ministerio de Finanzas realiza el cálculo de los ingresos provenientes de impuesto y demás ingresos del gobierno.

⁴⁵ El análisis se realizó con base en los siguientes documentos:

The State Budget Procedure, *The Swedish Governments Annual Budget Process.*

Budget Statement and Summary, From the Swedish Budget Bill of 2000.

Statement of Government Policy presented by the Prime Minister to the Swedish Riksdag.

Updated Swedish Convergence Programme, Ministry of Finance.

Guidelines for Central Government Debt Management.

En el periodo que comprende los meses de febrero y principios de marzo, el Ministerio de Finanzas examina los pronósticos, propuestas de incrementos para los gastos y los cortes en el presupuesto. Al respecto, uno de los objetivos principales del análisis de dichos conceptos, es que los ingresos y gastos estimados permitan cumplir con los objetivos y metas de políticas fiscal para el siguiente par de años.

Los objetivos y metas de política fiscal son, en principio, los techos o límites de los gastos del gobierno central y de los préstamos netos del mismo.

Una de las fases de mayor importancia dentro del proceso presupuestario es la sesión de trabajo que realiza el Gobierno a principios del mes de marzo de cada año. En la cual se determina la dirección de las políticas presupuestaria y económica; buscando el consenso entre los ministros. Además, en dicha sesión se establecen los principales aspectos del “Reporte de Política Fiscal de Primavera”.

El Ministerio de Finanzas establece las bases para la sesión de trabajo antes mencionada, proveyendo las propuestas de techos o límites de gasto para el gobierno central que se aplicaran en el ejercicio fiscal próximo; además, presenta las propuestas de asignaciones para las 27 áreas de gasto⁴⁶ que comprende el gobierno central, las asignaciones extra - presupuestarias del sistema de pensiones y los posibles cambios en los niveles de gasto e ingreso que se calculen.

Reporte de Política Fiscal de Primavera

A más tardar el 15 de abril, el gobierno presenta al Parlamento el “Reporte de Política Fiscal de Primavera”. Dicho reporte contiene las propuestas de política económica, el nivel de gasto y las estimaciones de ingresos del gobierno central para el siguiente par de años.

Cabe señalar como regla general que, además de las propuestas de política para el siguiente presupuesto, en el reporte de primavera también se incluyen las asignaciones suplementarias para el ejercicio fiscal en curso.

Una vez que el Parlamento recibe el Reporte de primavera, realiza el análisis del mismo durante los meses de abril y mayo, debiendo tomar una decisión sobre su aprobación a principios del mes de junio.

Uno de los puntos más importantes del análisis del Parlamento es la determinación de los techos o límites del gasto para los siguientes años. Dichos techos o límites son los requerimientos que primeramente observa el gobierno para cumplir con los compromisos políticos asumidos y mantener bajo control el gasto.

Los techos o límites del gasto se presentan en términos nominales, pero toman en consideración las proyecciones de precios para el periodo en análisis. Los techos incluyen todos los gastos presupuestados del gobierno central sueco, excepto los intereses derivados de la deuda contratada por el mismo; además, consideran los gastos extra – presupuestales destinados al sistema de pensiones.

Otro aspecto relevante de la revisión legislativa es la determinación que tome el Parlamento sobre las propuestas de asignación de recursos para las 27 áreas en que se divide el gobierno central para efectos presupuestarios. La decisión que se tome al respecto, sirve de base para la aprobación final del presupuesto que realiza el órgano legislativo durante el verano de cada año.

⁴⁶ Un área de gasto coincide con una política pública.

Paralelamente a la presentación del Reporte de primavera, el gobierno continúa trabajando en la elaboración del Presupuesto final. En este sentido, los primeros días del mes de marzo, las agencias gubernamentales presentan su reporte anual⁴⁷ del año anterior y sus propuestas de recursos para realizar sus actividades en los próximos tres años (Budget documentation).

A mediados del mes de mayo, los ministros elaboran las propuestas de asignación de recursos para cada área de gasto en particular. Dichas propuestas son presentadas al Ministerio de Finanzas para su escrutinio.

Una vez analizadas las propuestas, inicia la negociación entre los distintos ministerios y el Ministerio de Finanzas para determinar el contenido de la propuesta final de presupuesto (budget bill) que se presentará al Parlamento en septiembre.

Propuesta de Presupuesto del mes de septiembre

La propuesta de presupuesto que se presenta al Parlamento a más tardar el 20 de septiembre de cada año, tiene como referentes para su análisis: el Reporte de Política Fiscal de Primavera y las demás decisiones que haya tomado el Parlamento en materia económica.

La propuesta de presupuesto contiene la asignación de recursos para las 27 áreas de gasto del gobierno central, las asignaciones específicas en que subdividen las áreas de gasto (500 aproximadamente) y el tipo de ingresos que puede obtener el gobierno sueco. Además, se presentan las actividades y objetivos para las diferentes áreas del gobierno central y la forma en que se medirá su desempeño.

Una vez que se ha presentado la propuesta de presupuesto al Parlamento no se pueden modificar las asignaciones de gasto. Sin embargo, el gobierno sueco puede solicitar al Parlamento modificaciones al presupuesto durante el transcurso del siguiente año fiscal.

Las propuestas de asignaciones suplementarias se realizan normalmente en el reporte de primavera, o bien, en la propuesta de presupuesto que se presenta en el mes de septiembre del siguiente ejercicio.

Aprobación del Presupuesto.

El Parlamento analiza y en su caso aprueba los montos de los ingresos y las asignaciones de gasto del gobierno central sueco. La aprobación del presupuesto se desarrolla de la siguiente forma:

- √ el órgano legislativo primeramente decide sobre el monto total de recursos del presupuesto y su distribución agregada en las diversas áreas de gasto;
- √ una vez tomada la decisión anterior, el Parlamento fija el total de recursos que se destinan a cada área de gasto, observando que las asignaciones de las mismas no excedan el monto total del presupuesto;
- √ fijados los recursos en las áreas respectivas, se pasa el presupuesto a los comités del parlamento para un análisis y asignación de recursos más detallada;

⁴⁷ El reporte anual contiene la información financiera y de gestión de las agencias; en la cual se especifica la forma en que se utilizaron los recursos públicos, así como también, los derechos y obligaciones de las agencias. Además, el reporte contiene los estados financieros de la agencia y los resultados obtenidos (cumplimiento de objetivos).

- √ finalmente, con base en los dictámenes que le presenten los comités, el Parlamento toma la decisión final sobre cada una de las asignaciones que se establezcan para las áreas de gasto.

Ejercicio del Presupuesto.

Una vez que el Parlamento aprueba el presupuesto para finales del mes de diciembre, el gobierno es responsable del ejercicio y cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido, gran parte de la implementación del presupuesto es responsabilidad de cada una de las agencias; las cuales deben cumplir los objetivos establecidos en el documento aprobado por el órgano legislativo, así como con los recursos destinados y la información sobre el desempeño requerida para la rendición de cuentas.

Control y evaluación del Presupuesto.

El gobierno verifica el correcto ejercicio y desarrollo de los ingresos y del gasto del sector central. Por su parte, los ministros realizan el monitoreo del desempeño en el ejercicio del gasto, dentro de las asignaciones y áreas de gasto que les correspondan.

El Ministerio de Finanzas elabora un reporte mensualmente, en el cual se muestra el desempeño del gobierno central en el ejercicio del gasto y la obtención de ingresos.

Además, en el reporte fiscal de primavera y en la propuesta presupuestaria que se presenta en el mes de septiembre de cada año, el gobierno informa al Parlamento acerca del desarrollo del gasto y los ingresos. Asimismo, debe informar cuando exista una discrepancia sustancial entre el nivel de ingresos y gasto presupuestados y los niveles que se estén obteniendo, así como las causas de las desviaciones, lo cual debe hacerlo en cualquier época del año.

Por su parte, el primero de marzo de cada año, las agencias del gobierno presentan un informe anual de lo acontecido en el año fiscal previo. El informe anual contiene el reporte financiero y el reporte sobre el cumplimiento de los objetivos de las agencias.

En la propuesta de presupuesto de septiembre, el gobierno informa al Parlamento el cumplimiento de los objetivos y el desempeño de las agencias. Además, reporta el monto de los ingresos y el gasto del gobierno central para el ejercicio fiscal previo. En este informe el gobierno señala la forma en que se da cumplimiento a las observaciones que realiza la Oficina Nacional de Auditoría.

La Oficina Nacional de Auditoría tiene facultades para analizar las actividades de las agencias gubernamentales; para lo cual lleva a cabo auditorías anuales y auditorías de eficiencia.

Las auditorías anuales incluyen el análisis del reporte anual de las agencias; examinando la veracidad de la información y la oportunidad de los reportes para mostrar la situación financiera y el desempeño de las agencias. Por su parte, las auditorías de eficiencia verifican que las actividades del gobierno central se lleven a cabo de forma eficiente, particularmente las relativas al ejercicio del presupuesto.

La Oficina Nacional de Auditoría presenta sus observaciones en los reportes de auditoría; los cuales envía al gobierno a principios de mayo puntualizando las observaciones más importantes. Cabe mencionar que los auditores parlamentarios son electos y cuentan con "staff" de apoyo para realizar sus funciones.

Nueva Zelanda⁴⁸

Sistema de Gestión Financiera de Nueva Zelanda.

El Sistema de Gestión Financiera de Nueva Zelanda es el instrumento por medio del cual el gobierno neozelandés traduce las estrategias en acciones; promueve que la toma de decisiones se realice con la mayor información posible, así como también la rendición de cuentas. Además, por medio de este sistema se intenta elevar el grado de responsabilidad y eficiencia del sector público.

A través del cumplimiento de estos objetivos, se pretende que el sistema ayude en la planeación, toma de decisiones y control del presupuesto gubernamental; proveyendo de incentivos para la eficiencia, la rendición de cuentas y la retroalimentación.

Es importante subrayar que el Sistema de Gestión Financiera, se basa en la estructura jurídica de Nueva Zelanda; en la cual el gobierno debe rendir cuentas ante el Parlamento, y donde la propia estructura constitucional es la que establece las relaciones entre los diferentes poderes y niveles de gobierno.

Dentro de esta estructura organizacional, el “Tesoro”, en colaboración con el Parlamento, es uno de los principales actores en materia financiera y económica; teniendo como principales funciones:

- Realizar los informes y propuestas de gasto del gobierno;
- Manejar la deuda pública;
- Asesorar en materia de impuestos;
- Participar en la revisión de las políticas públicas que tengan un impacto significativo en el gasto.

Además, el Tesoro asesora al gobierno en la determinación del contenido del presupuesto, y elabora los documentos presupuestales y el reporte financiero del gobierno neozelandés.

Contabilidad en efectivo y con registro devengado.

En el pasado, el gobierno utilizaba un sistema de contabilidad basado en el efectivo. El desempeño financiero se medía a través del reporte de las transacciones bancarias a lo largo del ejercicio fiscal. El gobierno conocía cuanto dinero gastaba o recibía en el año, pero no cual era el costo de los productos, ni tampoco el valor de los beneficios recibidos. En este sentido, la contabilidad con base en el registro devengado ha proporcionado más información al respecto.

El registro devengado permite medir cuales son los gastos y los ingresos en el momento en que los primero se realizan y los segundo se ganan; así como también, quienes son los deudores y los acreedores.

Este sistema proporciona un registro más detallado de la actividad financiera del gobierno neozelandés, ya que captura el total de los costos de los insumos utilizados en la producción de los productos a lo largo del ejercicio; además, provee más información para

⁴⁸ El análisis se realizó con base en los siguientes documentos:

The Treasury. Putting it Together (An explanatory guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System), August 1996.

Public management developments in New Zealand, updated 2000.

la toma decisiones en cualquier momento del año, a través de los flujos de efectivo y el reporte del balance de la posición financiera del gobierno.

El gobierno neozelandés elabora el presupuesto y reportes financieros utilizando el sistema de contabilidad con registro devengado y la información que proporciona el mismo.

Proceso Presupuestario.

El proceso presupuestario permite al gobierno neozelandés planear sus objetivos de política, asignar los recursos públicos de conformidad con las prioridades de política y solicitar la autorización del parlamento para gastar los recursos asignados.

El año fiscal comienza el primero de julio y termina en junio del siguiente año. Los ministros normalmente se encuentran disponibles para asesorar a las agencias en la elaboración de sus propuestas de asignaciones presupuestarias antes de que de inicio el año fiscal. Dichas propuestas de asignaciones se encuentran contenidas en “las estimaciones de presupuesto”.

Estimaciones.

La propuesta de asignaciones presupuestarias, así como la información en la que se sustentan, son presentadas por el gobierno neozelandés ante la “Casa de los Representantes” (Parlamento) en un documento denominado: “Asignaciones Anuales para el Gobierno de Nueva Zelanda”.

La estimación de la asignación de recursos para una determinada partida, establece el calculo de los recursos necesarios para el logro de los objetivos, así como los recursos que se utilizaran para la realización de los productos, y como éstos últimos se vinculan con los resultados propuestos por el gobierno. Además, se establece la forma en la cual serán utilizados los recursos públicos.

Asignaciones.

Las asignaciones presupuestarias son los recursos presupuestarios aprobados por el Parlamento para el cumplimiento de un objetivo específico del gobierno. En este sentido, el gobierno neozelandés solicita la aprobación de recursos para las distintas clases de productos, la inversión y otros gastos de operación de las agencias, así como para la realización de transferencias, la contratación de prestamos y el pago de la deuda, entre otras.

Ciclo del Presupuesto.

El proceso presupuestario consta de las siguientes etapas:

1. Fase estratégica (Agosto – Noviembre).

Durante la fase estratégica del ciclo del presupuesto, los ministros determinan la estrategia presupuestaria para el logro de sus objetivos de los próximos tres años.

Al final de la misma, el Gabinete recibe la información, así como las recomendaciones del Ministerio de Finanzas y de otros ministros, con las cuales determinará los resultados que busca obtener el gobierno neozelandés con el presupuesto que se esta elaborando.

Las decisiones que se tomen durante la fase estratégica son la base que determina el presupuesto de Nueva Zelanda; en la cual se establecen los objetivos para los diferentes niveles del gobierno, gasto, deuda neta y los grandes agregados del presupuesto gubernamental.

2. Preparación de los votos para el presupuesto. (Noviembre – Febrero).

Los ministros y los jefes de las agencias preparan un borrador de su presupuesto para el año siguiente, así como las disposiciones de compras. Estas últimas, no forman parte de las partidas del presupuesto; sin embargo, se incluyen en las propuestas de productos de las agencias, el desarrollo de sus indicadores y los costos de los productos.

El borrador o versión preliminar del presupuesto y de los productos son elaborados para los siguientes dos años, sin contar el borrador para el presupuesto en preparación. Para lo cual se toman en consideración las estimaciones realizadas en la fase estratégica.

3. Desarrollo de las iniciativas de presupuesto (Noviembre – Febrero).

Los Ministros y sus departamentos desarrollan las iniciativas de presupuesto, debiendo resaltar el impacto que tendrán en los niveles de gasto y de los ingresos. Dichos propósitos de política deben de ser consistentes con las prioridades para el presupuesto y los parámetros fiscales establecidos en la fase estratégica del ciclo presupuestario.

4. Revisión de las bases para el presupuesto (Febrero – Abril).

Las bases para el presupuesto son los niveles de recursos que se asignan para cada nivel del gobierno, y que se esperan sean aprobados. Dichas bases contienen los montos de los recursos presupuestados para los próximos dos años.

El sistema de bases evita que se incrementen los costos de los productos o bien se realicen gastos no contemplados por el gobierno; dando certeza a los departamentos en la planeación de mediano plazo.

La revisión de las bases para el presupuesto se realiza para tomar en consideración los cambios en las prioridades de política. Los ministerios realizan las propuestas de cambios y el Gabinete los considera durante la revisión para establecer las prioridades del presupuesto.

Al mismo tiempo que se prepara y revisan las bases para el presupuesto, los ministros y los jefes ejecutivos acuerdan las propuestas de las Estimaciones Suplementarias para el año en cuestión, incluyendo cualquier cambio en los productos planeados.

Las Estimaciones Suplementarias propuestas toman en consideración las decisiones del Gabinete y los cambios ocurridos durante el último presupuesto. Asimismo, consideran los cambios en los niveles de inversión, el precio de los productos, las propuestas de nuevos productos y los cambios relativos a otros gastos e ingresos obtenidos o esperados.

5. Consideración de las iniciativas presupuestales propuestas (Febrero – Abril).

Durante este periodo, el Gabinete revisa las propuestas de política de los Ministerios que tengan impacto en los niveles de gasto e ingreso. El Gabinete evalúa la consistencia de las propuestas con la estrategia general del Gobierno, y en particular, con las prioridades presupuestales y las fiscales. Después de que el Parlamento haya debatido y aprobado el presupuesto, el Gabinete tomara las decisiones finales de presupuesto.

6. Elaboración y presentación de los documentos del presupuesto (Julio).

El ministerio de Finanzas presenta a la “Casa de Representantes” los siguientes documentos:

- La Propuesta de Presupuesto para el nuevo ejercicio fiscal;
- El Informe del Presupuesto (budget speech) y el Reporte de la Estrategia Fiscal;

- El Presupuesto Económico y la actualización fiscal;
- Las estimaciones presupuestales más importantes; y,
- Los reportes departamentales.

El presupuesto debe ser presentado a la "Casa de los Representantes" a más tardar el 31 de julio de cada año. En la práctica se presentan en mayo o junio.

La primera lectura del presupuesto en el Parlamento tiene lugar cuando este se presenta; el Ministro de Finanzas comparece ante los representantes, dando los aspectos generales del presupuesto por medio del Informe del Presupuesto (budget speech). La segunda, se realiza cuando se debate el presupuesto en el Parlamento.

7. Presupuesto Aprobado (appropriation bill).

El Reporte de la Estrategia Fiscal, el Presupuesto Económico, la actualización fiscal y la actualización de las estimaciones son analizadas por el Comité de Finanzas y Gasto. El Comité de Finanzas y Gasto asigna a los demás comités de la "Casa de Representantes", las partidas que les correspondan para su análisis.

Una vez que examinaron el presupuesto, los comités deben presentar un reporte al pleno para su discusión, dentro de los dos meses siguientes.

El debate en el pleno de los reportes presentados por los comités constituye la tercera lectura del presupuesto, el cual debe incluir las consideraciones del Reporte de Estrategia Fiscal, el Presupuesto Económico y la actualización fiscal, así como los informes del Comité de Finanzas y Gasto. Realizado lo anterior, en su caso, se aprueba el presupuesto y se convierte en ley para el gobierno.

Decreto de asignación de recursos presupuestarios (Appropriation Act).

El Decreto de asignación de recursos presupuestarios contiene los fondos aprobados por el Parlamento para el año siguiente. La aprobación de recurso se lleva a cabo mediante el proceso de asignación de recursos, tomando en consideración los siguientes elementos:

- La mayoría de las asignaciones de recursos se realizan con base en el registro devengado. A través de ellas, se especifican los costos de los insumos requeridos;
- Las asignaciones de recursos son para un propósito determinado;
- Únicamente pueden incrementarse las asignaciones presupuestarias sin la autorización del Parlamento, en los casos contemplados en la Ley de Finanzas Públicas de 1989.
- Existen asignaciones permanentes para ciertos casos, tales como los salarios de los jueces.

Tipos de asignaciones.

Los recursos de las asignaciones presupuestarias deben de ser utilizados en el propósito que autorizó el parlamento, y además, ejercerse en el tipo de partida aprobada.

Los Ministerios no están facultados para transferir recursos de un tipo de asignación a otra sin la autorización del Parlamento. Sin embargo, la Ley de Finanzas Públicas permite la transferencia de recursos dentro de las asignaciones para productos, con la autorización del Gobernador General (representante de la Reina en Nueva Zelanda).

Periodos de las Estimaciones Presupuestarias.

Asignaciones Anuales. – La mayoría de las asignaciones presupuestarias son para un año fiscal. En estos casos, los ministros deben presentar sus propuestas de asignaciones cada año. El total de estas asignaciones se presentan ante el Parlamento y se establecen en el Decreto de cada ejercicio.

Asignaciones Multianuales. – Este tipo de asignaciones se establecen en la Ley de Finanzas Públicas, y deben ser autorizadas por el parlamento para actividades que requieran recursos en el mediano plazo, siempre y cuando no se exceda de un periodo de cinco años.

La revisión del proceso presupuestario en el ámbito internacional, nos aporta elementos importantes para considerar en la metodología de evaluación del gasto que veremos en el capítulo tercero del presente trabajo, toda vez que en los países analizados se han considerado en el ciclo del presupuesto, aspectos tales como: la orientación a resultados, la multianualidad del gasto, el presupuesto devengado, el papel de la evaluación para retroalimentar la aprobación del presupuesto que realiza el Legislativo.

Dichos aspectos, se retoman en la “Gestión por resultados” y el “Presupuesto basado en Resultado”, los cuales han sido propuestos por la OCDE y retomados por México en las reformas realizadas en las últimas dos décadas; las cuales analizaremos a detalle en el siguiente capítulo, con la finalidad de contar con nuevos elementos para metodología de evaluación de gasto que estamos estudiando.

2.2.2 Análisis del gasto público

En este punto cabe preguntarnos ¿cómo evalúan los legisladores si se debe llevar a cabo un determinado programa? o si ¿es conveniente el continuar con tal o cuál proyecto?, o bien ¿hasta qué punto el gasto público debe ser un instrumento del estado para la intervención en la economía? y ¿en qué grado?.

Análisis costo – beneficio y costo – oportunidad

Cuando hablamos de gasto privado es mucho más fácil dar respuesta a los cuestionamientos mencionados, podemos hacer análisis de mercado, de beneficios, de como aumentar estos últimos. Así por ejemplo, Heilbroner menciona que para que una empresa opere en forma eficiente debe contratar factores hasta que sus productos de ingresos marginales sean iguales a sus costos marginales. Sin embargo, el sector público es intrínsecamente diferente del sector privado. Con pequeñas excepciones no vende su producción y por consiguiente no puede justificarla con la demanda del mercado.⁴⁹

Mas aún -hace hincapié Robert Heilbroner- dado que la mayoría de la producción pública se trata de bienes públicos tales como la defensa, las educación, la salud, no se puede excluir a ninguna persona de su goce y concluye para estos bienes no existe prueba de mercado concebible que determine si se ha logrado el nivel "correcto" de producción.

En la práctica, las decisiones sobre la cantidad de bienes públicos que deben suministrarse se toman a través del proceso político. No sabemos si el sistema político

⁴⁹ Heilbroner L., Robert y Thurow C., Lester. *Economía*, Prentice Hall- Hispanoamericana, séptima edición, México, 1987, p. 646.

tiende a proporcionar la cantidad correcta de bienes públicos, una demasiado grande o una demasiado pequeña.⁵⁰

Luego entonces ¿Cómo sabemos si debe llevarse a cabo un programa o un proyecto? La respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en el mecanismo del voto. En el apartado anterior, cuando hablamos de los fallos del gobierno, analizamos algunos de los mecanismos y los problemas que se presentan en las decisiones públicas; no obstante los mecanismos de votación siguen siendo los que de mejor manera permiten obtener resultados menos ineficientes en términos distributivos para los actores involucrados, ya que permite evitar que existan grandes ganadores y grandes perdedores, garantizando los derechos de las minorías.

En este sentido, se vota a favor o en contra de los programas económicos generales de los candidatos o los partidos. Dentro del congreso o en las legislaturas locales nuestros representantes votan de nuevo. El proceso de votación es sujeto de intensos esfuerzos para influir sobre sus resultados: cabildeo, presión por parte de los electores, convenios de ayuda mutua de muchos tipos. De todo este proceso surge el presupuesto económico nacional con sus apropiaciones para diferentes fines públicos, un proceso que se replica de nuevo en los niveles estatales y municipales.⁵¹

Si bien es cierto que el proceso de votación delimita el presupuesto del gasto público, existen instrumentos de ayuda a los legisladores para considerar o no un proyecto, entre estos encontramos al *análisis de costo beneficio*.

Para alcanzar una correcta asignación de recursos deben identificarse las áreas donde la tasa de rendimiento sea más alta, es decir que cada componente del gasto debe ser sometido a un análisis, a un test sobre su rentabilidad.⁵²

El análisis costo beneficio presenta ciertas dificultades, tal como lo expone Robert Heilbroner: debido a que es raro que el gasto público se planee con la intención de ganar dinero, el legislador tiene que tratar de estimar los beneficios públicos que se producirán del gasto como una compensación de su costo; pero con frecuencia los beneficios de un proyecto son extremos difíciles de calcular; en realidad no existe forma exacta de sumar todos los beneficios de un proyecto público se puede hacer predicciones y estimados más o menos sofisticados pero siempre contienen un gran elemento de incertidumbre.⁵³

No obstante lo anterior, el autor en mención plantea que una vez decidida la realización de un proyecto, las consideraciones efectivas del costo son exactamente las mismas que existen en un negocio privado. Este mismo criterio lo siguen Fischer, Dornbusch y Schmaalensee, quienes sostienen que una herramienta analítica para considerar un proyecto público, es evaluar los beneficios del proyecto y compararlo con sus costos.⁵⁴ Si son mayores los beneficios debe realizarse, concluyen.

De acuerdo con los autores en comento, también se debe tomar en cuenta otra consideración, el Estado debe adoptar una perspectiva más amplia y tomarla comparando el beneficio social del proyecto con el costo social. Pongamos un ejemplo siguiendo a los autores en mención: En los últimos años en la ciudad de México y zona metropolitana, se construye un segundo piso al anillo periférico. Actualmente el número de carriles de esta

⁵⁰ Fischer, Stanley; Dornbusch, Rudiger y Schmaalensee, Richard. *Economía*, MC Graw Hill, México, 1994, p.493.

⁵¹ Heilbroner L., Robert y Thurow C., Lester, ob. cit., p. 647.

⁵² Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 395.

⁵³ Heilbroner L., Robert y Thurow C., Lester, ob. cit., pp. 648 y 649

⁵⁴ Fischer, Stanley, Dornbusch, Rudiger y Schmaalensee, Richard, ob. cit., p.494.

vía de comunicación son insuficientes para el número de habitantes que posee esta gran metrópoli y existe un gran desperdicio de horas/hombre en los embotellamientos que se dan en esta avenida en horas pico.

El primer paso del análisis consiste en averiguar los costos anuales del proyecto y sus beneficios.⁵⁵ Los costos del segundo piso del periférico están formados, primero por los costos directos de la construcción: la maquinaria, los trabajadores, el concreto, el acero y demás elementos necesarios para tal fin. Pero en un segundo aspecto, es necesario tener en cuenta otros costos que no se pagan en efectivo. Los principales costos no monetarios se deben al aumento de los embotellamientos que provocan la maquinaria pesada al utilizar el periférico y las avenidas aledañas durante el número de años que tarda la construcción de dicha obra.

El costo de ese embotellamiento, se estima de acuerdo con Dornbusch y Fischer, calculando primero la cantidad total de tiempo adicional que gastarían los automovilistas que viajan por esta vía. El costo del congestionamiento resulta de multiplicar el número de horas adicionales por el valor del tiempo de los automovilistas, que suele suponerse que es el salario medio una vez deducido impuestos. Otros costos que se tendrían que considerar del congestionamiento, de acuerdo con los autores, es la gasolina y quizás, alguna estimación de los costos que impondría en otras partes de la ciudad la desviación del tráfico hacia esas áreas, así como las incomodidades que supondría para sus residentes.

Lo anterior fue una parte del análisis, ahora toca la consideración de la otra parte que se refiere a los beneficios. Continuando con los criterios de los autores que nos han servido como guía teórica para este ejemplo, los beneficios derivados del segundo piso del periférico consisten principalmente en el tiempo que ahorrarían los automovilistas en su transportación de un lugar a otro de la ciudad por medio de esta vía de comunicación. También debe considerarse la eficientización del consumo de gasolina de los coches al poder desplazarse con mayor fluidez y del respectivo beneficio ecológico que esto traería.

Una vez realizado lo anterior hay que sumar los costos y los beneficios de los diferentes años y tomar una decisión. Si los costos son mayores que los beneficios, el análisis económico establece que no debe realizarse el proyecto. Si los beneficios son mayores que los costos, debe realizarse, desde el punto de vista económico.

Pero además debe hacerse la aclaración que tal vez el análisis costo-beneficio arroje beneficios negativos, pero no importando esto si se consideran los costos sociales y los beneficios sociales, que traería la realización del proyecto, este podría ser deseable en su realización, por ejemplo si con la construcción del segundo piso al periférico se disminuyeran considerablemente los altos índices de contaminación que padecemos en la Ciudad de México; o por otro lado, si se considera el proyecto como generador de empleo en una economía en recesión. Circunstancia que debe tomarse en consideración al elaborar el presupuesto y destinar las erogaciones del gasto público.

La aplicación del análisis costo-beneficio ha experimentado una evolución a lo largo de los años. Luego de su desarrollo y difusión en la década de los 60's, y extensión a una gama muy amplia de proyectos públicos en las décadas siguientes, el interés por ulteriores desarrollos teóricos y metodológicos ha ido disminuyendo. Está disminución por refinar los cálculos incluyendo las distorsiones de mercado, ha disminuido por dos razones importantes. En primer lugar las economías de los países en desarrollo, al volverse más abiertas y competitivas, los subsidios y otras formas de intervención del estado han

⁵⁵ *Ibidem*, p. 494.

disminuido. En segundo lugar, el papel inversor del estado también ha disminuido. Con las privatizaciones, muchos de los servicios públicos que antes prestaba el estado en forma directa han pasado a ser provistos por empresas privadas. El foco de interés se desplaza entonces hacia la búsqueda de mecanismos regulatorios que promuevan soluciones parecidas a las que se obtendrían en mercados competitivos. No obstante, el análisis costo - beneficio, incluyendo una contabilidad apropiada de los efectos externos de cada proyecto de inversión, debe seguir cumpliendo un papel central en las decisiones públicas.⁵⁶

Otro concepto que puede ofrecerse a los legisladores para la votación de un determinado proyecto y su respectiva partida presupuestaria es el concepto de *costo de oportunidad*. El costo verdadero de cualquier proyecto público (al igual que de cualquier proyecto privado) no son los dólares que cuesta sino los proyectos alternativos que no se pueden llevar a cabo debido a que se han comprometido los recursos para el primero.⁵⁷

Heilbroner y Thurow, consideran que los costos de oportunidad son difíciles de aplicar a los proyectos públicos, debido a que los rendimientos procedentes de estos proyectos, incluyen muchas ganancias no monetarias y por tanto en la práctica la mayoría de los legisladores consideran las apropiaciones de cada año en términos de los aumentos o disminuciones marginales a los compromisos ya existentes.

Así del análisis anual de las erogaciones del gasto público federal, se puede comparar si se aumenta o disminuye un determinado ramo dependiendo la utilidad para la nación que resulte de dicha comparación; para así considerar la aprobación de nuevos aumentos o disminuciones en ese ramo.

El concepto de costo de oportunidad nos brinda otra pauta para un presupuesto eficiente, esta es la idea de los costos ocultos, gastos que se han hecho en el pasado y que ya no se puede cancelar⁵⁸. Retomemos nuestro ejemplo, en el cual ya se construyó una buena parte del segundo piso del periférico; pero es necesario tomar la decisión de continuar con el proyecto o abandonarlo. En este punto de acuerdo con los autores citados en este párrafo, el legislador no retrocederá a revisar si el proyecto debió o no haberse comenzado, ya que el dinero gastado en el mismo está irremediamente perdido.

La pregunta importante es si el costo que falta quedará justificado por los beneficios o los ingresos que se espera producirán en definitiva. Así un legislador puede lamentar haber votado a favor del proyecto público, pero él sensatamente votará por terminarlo si los costos restantes quedan justificados por los beneficios totales que se recibirán y si no son justificables será mejor votar en contra de la terminación de dicho proyecto. A menos, que en este último caso dicho legislador vote porque se termine dicho proyecto para así tener que evitar reconocer que tuvo una mala decisión, en la votación inicial del mismo.

Como observamos, las votaciones de los legisladores para la aprobación de los presupuestos de egresos, no siempre son las más efectivas aún contando con toda la información económica que permita realizar las consideraciones de viabilidad. A decir de Heilbroner, muchas personas observan con desconfianza como el sector público distribuye sus recursos.

Sin embargo, todas estas consideraciones, nos sirven para recordar que el proceso de votación es un mecanismo racionador sustituto. Los abusos del mecanismo de votación pueden ser muchos y sus problemas difíciles, pero no obstante, la votación es la forma en

⁵⁶ Petrei, H, ob. cit., p. 395 - 396

⁵⁷ Heilbroner L., Robert y Thurow C., Lester, ob. cit., p. 649.

⁵⁸ Ibidem, p.649.

que una democracia raciona su producción pública, de mismo modo que el gasto es la forma en que un sistema de mercado raciona su producción privada. Antes de enfadarnos demasiado, indignados por los inconvenientes del proceso de votación, señalando desperdicio en los programas gubernamentales, etc., debemos recordar las desigualdades que ocurren en las decisiones en el racionamiento privado.⁵⁹ El mecanismo de mercado tiene enormes potencialidades pero desde luego no es perfecto. Por consiguiente concluye el autor, todos los sistemas de mercado tienen que tener sus contrapartidas y complementos públicos y el ejercicio de la voluntad política es también fundamental para la supervivencia de la sociedad.

Principales pasos del análisis del gasto público

Aunado al análisis costo – beneficio y costo – oportunidad, existen diversos modelos para la revisión del gasto público, sobretodo de los programas en los cuales se realiza la erogación de los recursos públicos; en este sentido, Joseph Stiglitz ha propuesto un modelo para analizar el gasto público, el cual tomaremos como base y complementaremos con los comentarios de algunos otros autores.

El modelo establece los siguientes pasos:

1. Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del programa público.
2. Identificar el fallo de mercado (si existe) y averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la distribución de un bien preferente.
3. Identificar otros programas que pudieran resolver los problemas observados.
4. Prestar atención a la importancia de algunos rasgos, al averiguar y evaluar los efectos de otros programas.
5. Identificar la respuesta del sector privado.
6. Identificar como afectan los distintos programas a la eficiencia económica.
7. Identificar las consecuencias distributivas de los distintos programas.
8. Identificar la disyuntiva entre la equidad y la eficiencia.
9. Determinar el grado en que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos.
10. Identificar como influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas públicos.⁶⁰

A continuación explicaremos con mayor detalle cada una de las etapas o pasos del análisis del gasto público, propuesto por Stiglitz. Cabe destacar, que en este análisis retomamos importancia los diversos aspectos teóricos que hemos revisado en los apartados anteriores y los criterios económicos que tienen las decisiones públicas.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 650-651.

⁶⁰ Stiglitz E, Joseph. *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosh, editor, 2da edición, Barcelona, 1995. p. 265.

1) *La necesidad de tener un programa.*

El análisis de un programa público se puede comenzar investigando su historia y las circunstancias en que surgió. ¿Quiénes fueron las personas o los grupos que presionaron para que se aprobara y cuáles eran las necesidades percibidas que el servicio supuestamente pretendía satisfacer?⁶¹

El presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad. A través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente necesidades colectivas. Estas necesidades colectivas pueden caracterizarse como sentidas por todos o por las grandes mayorías de la población. Parte de esas necesidades corresponden a las tradicionales como defensa u justicia; otra parte corresponde a fines generales que hacen al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del estado y a la viabilidad del sistema económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican en el nombre de fines de la política económica.⁶²

Para Petrei, el proceso de distribución de recursos entre programas es tal vez el menos tecnificado del proceso presupuestario. Salvo para proyectos de inversión, en el resto del gasto pocas veces hay un ejercicio basado en principios técnicos o en una búsqueda detallada de las preferencias de la gente. La asignación resulta de una serie de fuerzas que convergen en distintos puntos del proceso de decisión, con un árbitro que lauda conforme a una percepción imperfecta de la realidad política presente y futura. La identificación de las necesidades y el refinamiento de los programas son hechas la mayoría de las veces por las propias agencias ejecutoras. De su análisis realizado en diversos países, se advierte un cambio a tener más en cuenta las circunstancias particulares de cada usuario de los servicios y así, aunque solo sea de manera incipiente, se emplean técnicas de sondeos. El autor considera que tal vez hacer explícitas las políticas, junto con criterios muy generales de distribución y los requerimientos de responsabilidad y transparencia, coadyuven a un uso de recursos que converja en el tiempo con lo que los votantes desean.⁶³

De lo anterior, considerando a los autores mencionados podemos considerar que dentro del primer paso del análisis del gasto, debemos contemplar tanto los actores que impulsaron o participaron en la elaboración del programa, como los que consiguieron los recursos para el mismo, así como los instrumentos que sirvieron de apoyo para la definición de los programas.

2) *Los fallos del mercado hacia los que va dirigido.*

Se debe de relacionar la necesidad que es la fuente de la demanda de un programa público, con uno o más de los fallos del mercado: la competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos y la información incompleta. Cabe señalar que la existencia de una demanda de provisión pública de un bien o de un determinado servicio no significa por sí sola que haya un fallo en el mercado.

Algunas de las peticiones de que se instaure un programa público pueden deberse a una falta de comprensión del mercado, así como de las posibilidades que tiene el Estado de mejorar el servicio. Averiguar si hay o no un fallo en el mercado, es un paso esencial en la identificación del alcance adecuado de la intervención del Estado.⁶⁴

⁶¹ *Ibíd.*, p. 266

⁶² Petrei, H, *ob. cit.*, p. 13

⁶³ *Ibíd.*, p. 394

⁶⁴ Stiglitz E, J, *ob. cit.*, pp. 266 - 267

3) *Las alternativas viables del programa.*

Se debe identificar otros programas que pudieran resolver los problemas observados, señalando en particular aquellos rasgos que vayan a condicionar los resultados de su aplicación. La actuación del estado puede dividirse en dos grandes categorías: 1) la producción pública y 2) la producción privada, la cual puede ser con impuestos y subvenciones destinados a fomentar y desalentar las actividades que considere el Estado, o bien con regulación estatal, encaminada a garantizar que las empresas actúen de la forma que se desea. De esta forma, podemos clasificar, los distintos tipos de intervención del Estado de la siguiente forma:

- i. Producción pública
 - Distribución Gratuita;
 - Distribución con un costo inferior al costo de producción;
 - Distribución con un costo.
- ii. Producción privada
 - Subvenciones públicas a (impuestos sobre) los productores;
 - Subvenciones públicas a (impuestos sobre) los consumidores;
 - Distribución pública directa;
 - Regulación pública.⁶⁵

Un esquema ideal de asignación de recursos debería dar a los responsables de las políticas, la información que les permitiera elegir entre distintas alternativas para cumplirlas en términos de producción y en términos de insumos. En la práctica, prima el incrementalismo. Tanto a nivel central como a nivel de agencia, existen rigideces que impiden reasignar recursos libremente.⁶⁶ De ahí la necesidad es establecer algunos mecanismos objetivos, tales como el análisis costo – beneficio, sondeos, encuestas, etc.

4) *La importancia de determinados rasgos en el diseño del programa.*

Los detalles concretos de un programa, por ejemplo la formulación precisa de las condiciones que deben reunir los solicitantes, suelen ser esenciales en sus consecuencias para la eficiencia y eficacia. La justicia y la eficiencia obligan a hacer una serie de distinciones que, aunque sean claras al principio, son difíciles de realizar en la práctica. Si la definición es excesivamente estricta, quizá no reciban la ayuda muchos que la necesitan; si las condiciones para solicitar la ayuda son amplias, quizá la reciba gente que no la necesita.

De lo anterior se identifica dos tipos de errores; negar la ayuda a quién la merece y concederla a quién no la merece. Además, las condiciones para entrar a un programa pueden tener como consecuencia que la gente cambie de comportamiento para poder participar en el programa u obtener mayores beneficios.⁶⁷

En México, por ejemplo muchos de los programas federales que redistribuyen recursos están sujetos a reglas de operación en las cuales se establecen, entre otros aspectos, los requisitos de entrada para recibir las ayudas correspondientes; en las cuales si no se determinan correctamente surgen problemas relacionados con los tipos errores mencionados.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 267 - 268

⁶⁶ Petrei, H, *ob. cit.*, p. 394

⁶⁷ Stiglitz, J, *ob. cit.*, pp. 269 - 270

5) *Respuestas del sector privado a los programas públicos.*

Una de las características esenciales de una economía de mercado mixta, es que el Estado posee solamente un control limitado de la misma; por lo que los demás agentes económicos de un país pueden reaccionar de diferentes maneras a un determinado programa público. También se debe tener en cuenta no sólo las consecuencias inmediatas de los programas, sino también las consecuencias de largo plazo, una vez que los productores y los consumidores han ajustado su conducta.

Al respecto, las consecuencias de los programas públicos se pueden ubicar de la siguiente forma:

- i. Los programas públicos pueden expulsar acciones privadas; o también, las acciones privadas pueden contrarrestar en gran medida, las acciones públicas haciendo que el efecto neto sea pequeño.
- ii. Los programas públicos producen un efecto – renta y un efecto – sustitución. El segundo está relacionado con la magnitud de los incentivos marginales.
- iii. La ineficiencia de los programas públicos está relacionada con la magnitud del efecto – sustitución.
- iv. La incidencia de un programa indica quién se beneficia en realidad y quién resulta perjudicado. La incidencia real suele ser muy diferente de la pretendida o de la aparente.
- v. Los beneficios de un programa puede capitalizarse, en cuyo caso los verdaderos beneficiarios son los que poseen el activo en el que se capitalizan en el momento en que se inicia (o se anuncia) el programa.⁶⁸

6) *Las consecuencias para la eficiencia.*

Una vez identificada una serie de programas posibles, la siguiente etapa del análisis consiste en averiguar sus consecuencias desde el punto de vista de la eficiencia, de la distribución y evaluar el grado en que los diferentes programas pueden cumplir con los distintos objetivos propuestos. Los programas públicos pueden dar lugar a ineficiencias tanto por el lado de la producción como del consumo.

Para Stiglitz, se debe distinguir entre los efectos-sustitución y los efectos-renta que generan los programas públicos. Siempre que el programa reduce el precio de una mercancía, se dice que hay un efecto sustitución. El consumidor sustituye bienes que consume por el más barato.

Cuando un programa mejora el bienestar de las personas pero no alteran los precios a los que pueden comprar las diversas mercancías se tiene un efecto – renta.

En muchos de los casos se da tanto un efecto – renta como un efecto – sustitución y ambos alteran la conducta del individuo. Sin embargo, normalmente sólo el efecto – sustitución es el que genera ineficiencia.

En el caso del programa de alimentos, un suministro de alimentos gratuitos produce un efecto – renta, pero no un efecto – sustitución, ya que el efecto que produce es equivalente a elevar la renta del individuo.

⁶⁸ Stiglitz, J, ob. cit., pp. 270 - 271

Sin embargo, cuando la magnitud de la subvención depende de la cantidad de alimentos consumida, hay un efecto – sustitución e ineficiencia, toda vez que el individuo pobre podría disfrutar exactamente del mismo bienestar con una subvención en efectivo o con una ayuda equivalente en alimento. La razón por la que un programa es ineficiente es porque se puede diseñar otro que proporcione el mismo bienestar al individuo pero que cueste menos.

Es importante distinguir entre el efecto-renta y el efecto-sustitución para efectos de los objetivos del programa público. En algunos casos, el Estado tal vez desee fomentar o desaconsejar una actividad económica; en este caso, quizá desee que haya un gran efecto – sustitución. En cambio, si lo que más le preocupa es el grado de bienestar de los diferentes individuos, son preferibles los programas que no alteran los incentivos marginales; no causan los tipos de ineficiencias que se relaciona con el efecto – sustitución.⁶⁹

7) *Las consecuencias distributivas.*

Un programa público beneficia probablemente a cada persona de una forma distinta, sin embargo, no siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente del mismo. El análisis debe identificar como se afectan los precios de los bienes y la consecuencia que tienen estos sobre los individuos, tanto en el corto, como en el largo plazo.

En este sentido, Stiglitz considera que es necesario identificar los efectos distributivos intertemporales de los programas; estos son los que se producen a lo largo del tiempo, cuando un programa tiene repercusión sobre beneficiarios actuales en comparación con los beneficiarios futuros.

En el corto plazo, una subvención puede elevar el precio más que la cantidad; por lo tanto, una subvención concedida a los pobres para ayudarles a adquirir vivienda mejor puede beneficiar a los propietarios (oferta inelástica); por su parte en el largo plazo, la respuesta de la producción mayor hace que se tenga una reducción en el precio.

Se desprende un principio: los beneficios de los programas públicos suelen capitalizarse en el valor de los activos escasos relacionados con la obtención de esos beneficios.

Cuando los beneficiarios de un programa público son diferentes de aquellos a los que el programa pretendía ayudar, se dice que se ha trasladado los beneficios o que la incidental real – en quien realmente recaen los beneficios – es diferente que los beneficiarios a los que se pretendía ayudar.

De esta forma cuando un programa beneficia desproporcionadamente a los pobres (es decir, éstos reciben más de lo que aportan para cubrir su costos por la vía de impuestos), se dice que el programa tiene un efecto progresivo. Cuando beneficia desproporcionadamente a los ricos, decimos que es regresivo.⁷⁰

8) *El equilibrio entre la equidad y la eficiencia.*

En muchos programas hay que sacrificar el objetivo de la eficiencia en aras de la equidad y viceversa. Los economistas analizan los programas buscando mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto, es decir cambios del programa que mejoren el

⁶⁹ Stiglitz, J, ob. cit., pp. 270 - 274

⁷⁰ Ibídem, pp. 274 - 278

bienestar de una persona sin empeorar el bienestar de ninguna otra o de otro grupo de personas. Puede ser posible idear un programa de gasto más progresivo pero esto siempre tiene un costo.

¿Cómo se plantea la disyuntiva entre la equidad y la eficiencia? Las discrepancias sobre las virtudes de diferentes programas se deben a menudo a discrepancias, no sólo sobre valores –importancia relativa de la equidad frente a las consideraciones de la eficiencia-, sino también sobre el costo de la alternativa, es decir, sobre la valoración de la magnitud de la pérdida de eficiencia si se intentara modificar la estructura de las prestaciones de un programa con objeto de que sus efectos distributivos fuera progresivos.

A veces los programas públicos pueden generar mejoras en el sentido de Pareto, es decir, mejoran el bienestar de algunas personas sin perjudicar a ninguna otra. Normalmente, existe una disyuntiva en la equidad y la eficiencia; los sistemas impositivos más progresivos reducen los incentivos marginales para trabajar. La disyuntiva entre la equidad y la eficiencia se plantea repetidamente en la evaluación de cualquier progreso público.⁷¹

9) *Cumplimiento de los objetivos de la política o evaluación del programa.*

La política de gobierno puede estar dirigida a conseguir una amplia gama de objetivos. Cuando estos objetivos están bien delimitados, el gobierno puede utilizar toda una variedad de instrumentos para cumplirlos; en particular puede recurrir a productores privados, regulando su actividad dictando ciertas normas que deben cumplirse para poder acceder a las subvenciones. Sin embargo, en algunos casos, a los gobiernos les resulta difícil expresar claramente (y con antelación) todos los objetivos y concretarlos en un conjunto de normas y que las mismas se aplique correctamente.⁷²

Se justifica la intervención del Estado, al hablar de los objetivos de la política pública, cuando los suministradores privados tienen una conducta maximizadora de sus beneficios, independientemente de los objetivos que se haya fijado el gobierno. En estos casos, esta muy extendida la creencia de que si no existe una normativa detallada que se aplique a la perfección; existe una justificación para que el Estado asuma la responsabilidad directa de la actividad suministradora. Pero en la medida en que eso sea cierto, puede ser difícil para el Parlamento o para el poder ejecutivo precisar claramente los objetivos que deben perseguir los funcionarios responsables de llevar a cabo sus programas. En este caso, los funcionarios gozaran de considerable discrecionalidad y las discrepancias entre la forma en que la ejercen y la intención, por ejemplo, del Parlamento puede ser significativas.

Una manera de crear mejores condiciones para la asignación de recursos es que exista en cada programa una clarificación de objetivos. Esto se ha traducido en los requerimientos de presentar planes estratégicos, desarrollo de indicadores de gestión y definición de estándares para la prestación de servicios. La mayoría de los países industrializados ha hecho considerables progresos en este sentido. La clarificación de objetivos ha sido un punto de partida de las reformas en Australia y Nueva Zelanda, una cuestión central en el Reino Unido, Canadá y Suecia, y se torna importante para Estados Unidos con las reformas implementadas a partir de 1993.⁷³ Estos aspectos los podemos identificar en el análisis del ciclo presupuestario de los países que vimos anteriormente.

⁷¹ Stiglitz, J, ob. cit., pp. 278 - 280

⁷² Ibídem, pp. 280 - 281

⁷³ Petrei, H, ob. cit., pp. 398 - 399

La clarificación de objetivos ha seguido básicamente dos modelos. Uno es el adoptado por Canadá y Australia, en donde ha habido un ejercicio detallado para poner en claro los objetivos de cada agencia o sea un énfasis en la formulación de planes que luego son completados con sistemas de evaluación de amplia cobertura. El segundo modelo, adoptado por Nueva Zelanda y Reino Unido, procura desarrollar relaciones contractuales entre cada ministro y los gerentes o responsables de las agencias que deben proveer los servicios en su esfera de acción; Nueva Zelanda montó un sistema más riguroso de separación de funciones y especifica responsabilidades. La idea central es que los ministros deben ser capaces de traducir sus políticas en directivas entendidas por lo que tienen responsabilidades en el manejo de los recursos. Lo relativo a indicadores de gestión y el establecimiento de estándares de calidad de los servicios, son formas complementarias para ayudar a una buena asignación de recursos.⁷⁴

10) *El proceso político.*

En una democracia, son muchas las personas y los grupos que participan en la elaboración y adopción de un programa público. Éstos suelen tener objetivos distintos y concepciones diferentes sobre el funcionamiento de la economía. La adopción de un programa puede ser resultado de un pacto, a mitad de camino de las ideas de los grupos poderosos y, a menudo incompatibles con alguno de los objetivos perseguidos; por lo que el estudio del proceso político da muchas luces sobre la forma en que se adopta un programa.⁷⁵

En el proceso político participan cuatro actores principales, a saber, los votantes, los políticos, los grupos de interés y la burocracia. Los primeros dan sus votos a la espera de obtener el nivel y calidad de servicio que satisfagan sus aspiraciones. Los políticos por su parte, “compran” los votos mediante promesas en las campañas electorales y su credibilidad depende de que cumplan con sus compromisos contraídos. Los grupos de interés dan su apoyo, generalmente de índole económica, a los políticos para influir en la aprobación de las leyes y reglamentos que atiendan a sus intereses especiales. Por último, la burocracia tiene como objetivos principales mantener el poder y la seguridad de sus puestos de trabajo, para lo cual trata de responder a los que los otros actores desean, favoreciendo conductas y reglas que los protejan. Entre tal diversidad de grupos participantes y de fuerzas se plantean conflictos de intereses y relaciones de competencia e interacción. Cada grupo desea mantener la porción del poder que detenta, y está dispuesto a entrar en relaciones de intercambio y negocia para lograr sus metas.⁷⁶

De esta forma, los motivos por los que el estudio del proceso político por el que se adopta un determinado programa público pueden ser esclarecedores del propio programa, por lo siguiente: en primer lugar, puede ayudar a comprender por qué el programa es como es. Es probable que determinadas disposiciones contenidas en los programas públicos tengan enormes consecuencias distributivas para ciertos grupos de la población y que los grupos intentarán inducir a los poderes públicos adoptar medidas que los beneficien.⁷⁷

La segunda razón es que en las democracias, los programas responden al menos en parte a los deseos y las percepciones de los votantes. El sistema político debe permitir que haya correspondencia entre las preferencias de los votantes y las decisiones políticas. Siempre hay un vínculo, unas veces más perfecto que otras, entre recursos que

⁷⁴ Petrei, H, ob. cit., pp. 398 - 399

⁷⁵ Stiglitz, J, ob. cit., p. 281

⁷⁶ Petrei, H, ob. cit., pp. 415

⁷⁷ Stiglitz, J, ob. cit., p. 282

el estado gasta y lo que la gente quiere que el estado haga con esos recursos. Mientras más clara sea la correspondencia entre necesidades colectivas y gasto del estado, mayor será el grado de bienestar de la sociedad. El funcionamiento del presupuesto contribuye a esa correspondencia. Uno de los problemas centrales en la elaboración del presupuesto radica en la manera como se identifican las necesidades a satisfacer y en la forma como se distribuye la carga impositiva. La forma como se conduce el proceso político influye en los resultados que pueden estar cerca o lejos de las preferencias de los votantes.⁷⁸

Por último, el diseño de los programas puede influir en el grado en que están sometidos a presiones políticas o corrupción. Cuanta más discrecionalidad se deja a los funcionarios públicos, mayores posibilidades hay para el ejercicio de la influencia política y para la corrupción. Las reglamentaciones técnicas y toda una variedad de disposiciones detalladas pueden estar más fácilmente sujetas a todo tipo de presión para que se incluyan disposiciones que favorezcan a determinados grupos muy definidos. Cuando se necesitan conocimientos técnicos, puede ser difícil conseguir un asesoramiento técnico imparcial.⁷⁹

Con los pasos anteriores, tenemos un instrumental de base para el análisis del gasto público, que nos permitirá revisar en el capítulo tercero, algunas de las metodologías utilizadas por diversos organismos internacionales y otros nacionales, en la evaluación del gasto ejercido en programas públicos en México.

2.3 Ciclo de presupuesto y gasto público en México

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁸⁰, es el instrumento que nos da el marco jurídico en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales (Artículo 1º).

El Gasto Público Federal, comprende por imperativo del artículo cuarto de la ley en mención, los siguientes elementos:

1. Las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública
2. La inversión física;
3. La inversión financiera; y
4. Responsabilidad patrimonial.

Dichos recursos son ejercidos por:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| I. El Poder legislativo; | II. El Poder Judicial; |
| III. Los entes autónomos; | IV. Los tribunales administrativos; |
| V. La Procuraduría General de la República; | VI. La Presidencia de la República; |
| VII. Dependencias; y | VIII. Las entidades. |

⁷⁸ Petrei, H, ob. cit., pp. 415 - 416

⁷⁹ Stiglitz, J, ob. cit., p. 282.

⁸⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2006; última reforma publicada DOF 31 de diciembre de 2008.

Del análisis del ordenamiento en estudio, se observa que en el Gasto Público Federal se incluyen las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública y además, se incluyen las actividades de las empresas de participación estatal mayoritaria, lo que nos da una tendencia de que el Gasto Público Federal sea de grandes dimensiones.

Lo anterior implica que el tamaño del sector público federal mexicano dado las formas de contabilizar su gasto público es de grandes dimensiones, con un alto grado de participación en la economía.

2.3.1 Preparación o elaboración

Como explicamos anteriormente, considerando nuestra forma de gobierno, existen tres niveles del mismo: Federal, Estatal y Municipal. De lo cual desprendimos cuatro presupuestos de egresos, que son: el de la Federación, el de los Estados, los presupuestos de los municipios y por último el presupuesto del Distrito Federal. En este apartado analizaremos las etapas del presupuesto de la Federación, por ser el marco de aplicación en toda la república y de mayor importancia en un criterio cuantitativo.

Siguiendo la pirámide kelseniana, debemos analizar primero a la Constitución Federal, por ser el ordenamiento jurídico supremo, y una vez hecho continuar con las diversas normas jurídicas que regulan la materia. Ahora bien, esta primera etapa de preparación y elaboración del presupuesto corresponde realizarla al Ejecutivo Federal, así se desprende del segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual como ya señalamos establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre.

La LFPRH establece las reglas que regulan la elaboración del presupuesto. A fin de delimitar mejor el análisis de esta etapa de elaboración o preparación, dividiremos a la misma en tres subetapas, estas son:

- a) Planeación,
- b) Programación y
- c) Presupuestación.

a) Planeación.

Las actividades del Estado deben ir dirigidas a dar "solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."⁸¹ Para lograr estos fines el Estado organiza un "Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional". Este sistema se regula en la "Ley de planeación".⁸²

La Ley de Planeación, establece las normas y principios básicos conforme a las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y da el marco para encauzar las actividades de la Administración Pública Federal. Además en ella se encarga al Presidente de la República, la conducción de la planeación nacional y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

⁸¹ Artículo 26 párrafo primero de Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983; última reforma publicada en DOF 13/06/2003.

El PND es el instrumento que marca los lineamientos generales para la planeación de la vida económica del país. Por tal motivo, el Presidente de la República debe elaborar la iniciativa de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, de forma tal que sirvan al cumplimiento del PND, respectivo.

Así el Ejecutivo Federal al enviar a la Cámara de Diputados los documentos anteriormente citados, debe informar del contenido general de dichas iniciativas y proyectos, así como su relación con el Plan y los programas de mediano plazo que se elaboren. De tal forma, que la planeación de gasto público federal, tiene como marco rector al Plan Nacional de Desarrollo. La cual servirá como punto de partida para "el proceso vital del presupuesto".

En este sentido, el artículo 16 de la LFPRH establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

- I. Las líneas generales de política económica;
- II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;
- III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y
- IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Dicho artículo establece que los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía.

Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de leyes o decretos relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos y se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

b) Programación.

De la planeación del gasto público federal, pasamos a la programación del mismo. La LFPRH contempla la programación y presupuestación en el capítulo I del Título Segundo; sin embargo, podemos identificar los elementos de ambas acciones en los diferentes artículos de dicho ordenamiento.

En este sentido, podemos identificar que la etapa de programación que se contempla en la fracción I y III del artículo 24 de la LFPRH, comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en

los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación. Asimismo, comprende las actividades correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

La programación anual del gasto público, se realizará con apoyo en (Artículo 25, LFPRH):

- I. Las políticas del PND y los programas sectoriales;
- II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la SHCP;
- III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;
- IV. El marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica;
- V. El programa financiero del sector público que elabore la SHCP, y
- VI. La interrelación que en su caso exista en los acuerdos de concertación con los sectores privado y social, y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento. En las previsiones de gasto que resulten deberán definirse el tipo y la fuente de recursos que se utilizarán. (Artículo 25, LFPRH).

En el caso de las entidades, el artículo 26 menciona que sus anteproyectos deben contener un flujo de efectivo con sus ingresos, egresos, operaciones ajenas y, en su caso, enteros a la Tesorería de la Federación.

Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la SHCP, la cual contendrá como mínimo:

- I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, y
- II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el PND y con los programas sectoriales (Art. 27 LFPRH).

Como menciona este artículo, la estructura programática debe ser sencilla y facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores con el PND y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

c) Presupuestación.

Como ya vimos, el PND y los programas de mediano plazo sirven de base para la elaboración de los proyectos de presupuesto, en los que se basa el gasto público federal. Ahora bien, en la etapa de presupuestación se realizan las previsiones de gasto público

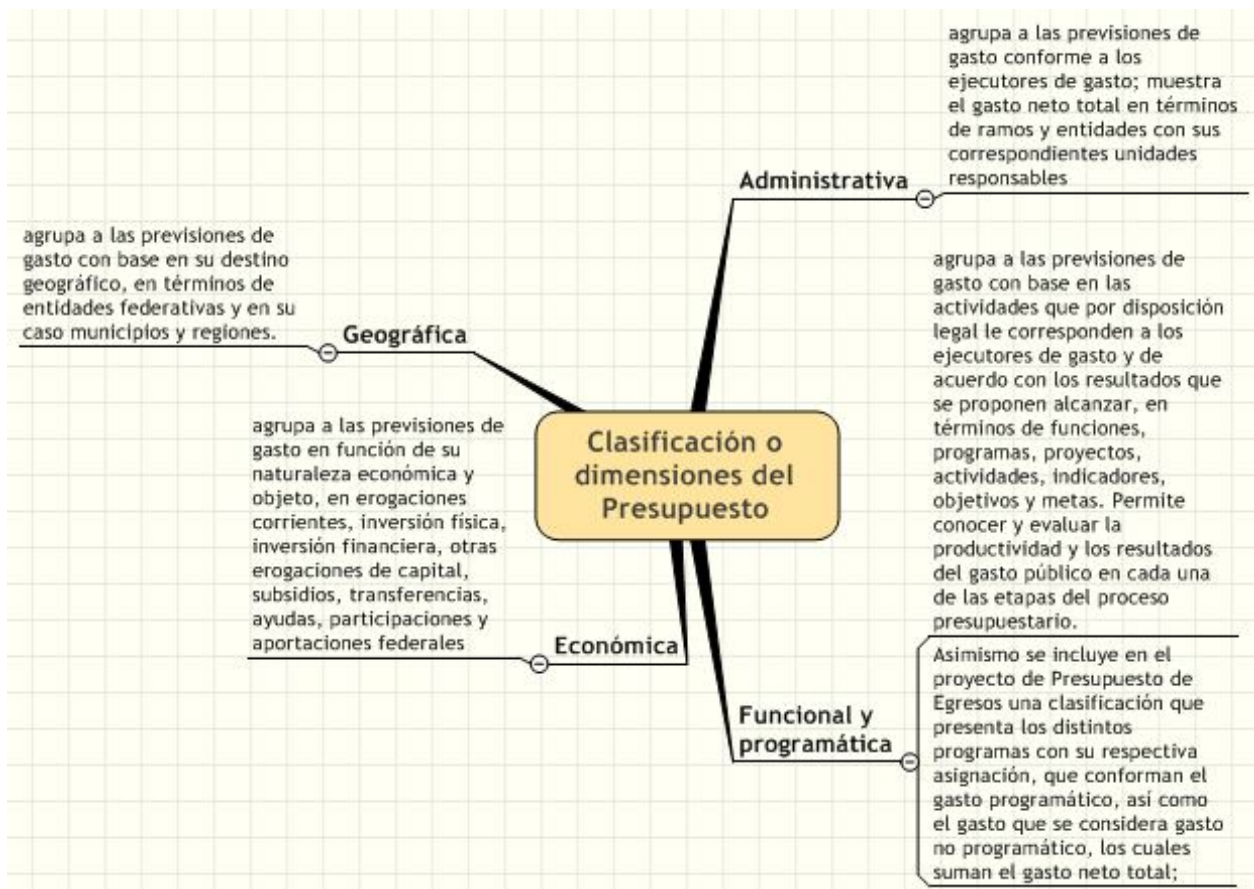
para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades establecidas en el PND, los programas de mediano plazo y directrices que expida el Ejecutivo Federal en tanto se expide el Plan.

Asimismo, Las previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos. (Art. 24, fracciones II y III).

Las dependencias y entidades deberán remitir a la SHCP sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que dicha Secretaría establezca; asimismo, las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector y las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la SHCP (Artículo 29, LFPRH).

La presupuestación debe contemplar cuatro clasificaciones o dimensiones del presupuesto, las cuales mostramos en el siguiente esquema: (Art. 28, LFPRH)

Esquema 1



Por su parte, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la SHCP sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo (Artículo 30, LFRH).

Además, el Presupuesto de Egresos debe contener:

- ✓ Un capítulo específico, para los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios (Artículo 32, LFPRH).

- ✓ Un apartado específico, con las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura (Artículo 32, LFPRH).
- ✓ Una sección específica para las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales (Artículo 33, LFPRH).
- ✓ Previsiones con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales, en los siguientes: (Artículo 37; LFPRH).
 - Fondo para la Prevención de Desastres
 - Fondo de Desastres, y
 - Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas.
- ✓ Incluir como entidades de control directo a aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto público federal.

La SHCP, analizará los anteproyectos y determinará si son correctos o si necesitan efectuarse algunas modificaciones, para lo cual comunicará a la entidad coordinadora de sector correspondiente y, en su caso, a la entidad no coordinada para que realicen los ajustes que procedan. Una vez hechos estos ajustes, la SHCP integrará el proyecto de presupuesto de egresos de la federación con los anteproyectos antes mencionados, los proyectos de presupuesto que para el efecto le remitan las Cámara de diputados y Senadores, así como con el presupuesto del Poder Judicial Federal.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado al Presidente de la República por la SHCP, con la finalidad de que este los envíe a la Cámara de Diputados para su aprobación o sanción.

2.3.2 Sanción o aprobación

Como anteriormente explicamos es facultad de la Cámara de Diputados, el examen, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de la federación. Tal como lo establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa (Artículo 39, LFPRH).

El proyecto de Presupuesto de Egresos debe contener:

- i. la exposición de motivos;
- ii. el proyecto de Decreto, los anexos y tomos, así como,
- iii. los anexos informativos (Artículo 41, LFPRH).

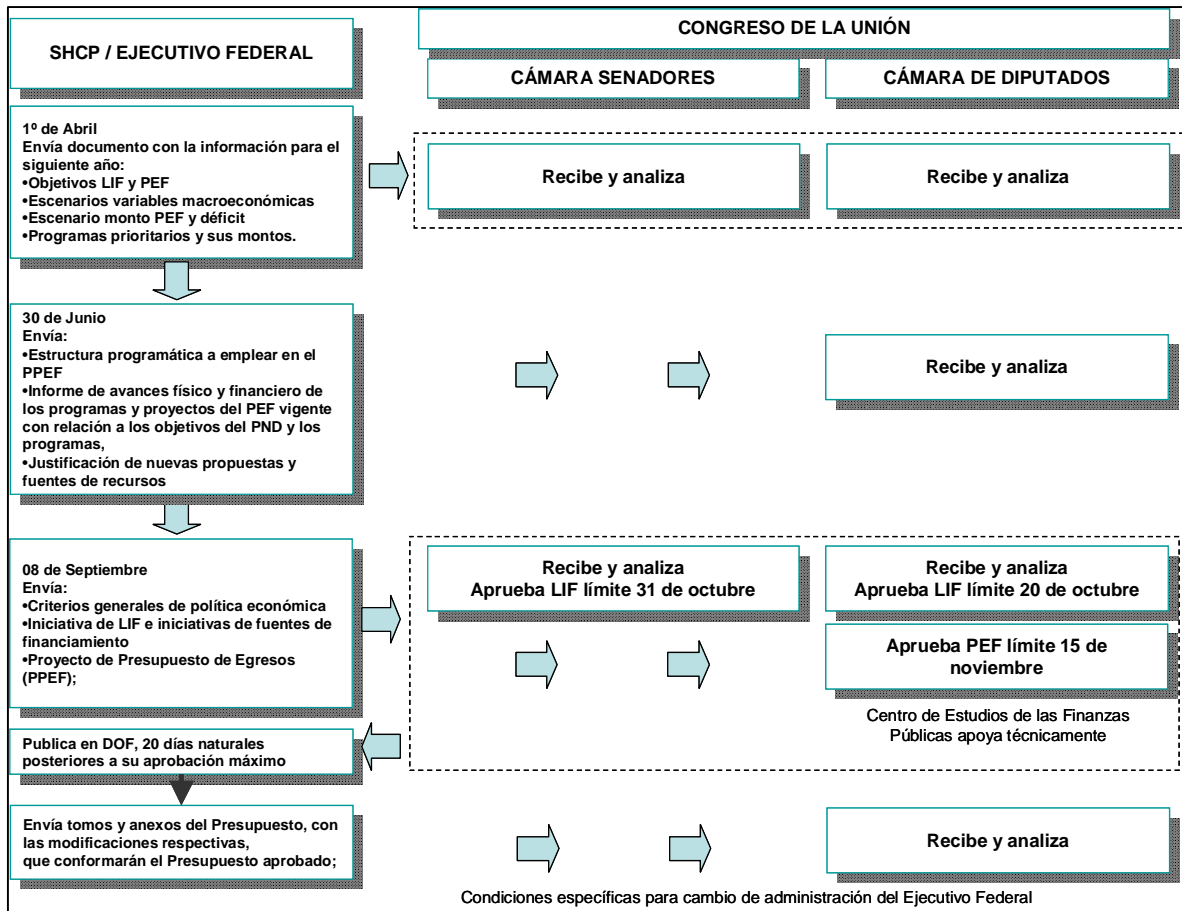
En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, los legisladores deben observar los siguientes principios (Artículo 42, LFPRH):

- Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta y deberán observar los criterios generales de política económica;
- Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;
- Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de los programas y proyectos vigentes, si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;
- Se podrán plantear requerimientos específicos de información; y
- En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el PND y los programas que deriven del mismo.

En el caso del PEF, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

El artículo 42 de la LFPRH establece el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, el cual resumiremos en el siguiente esquema:

Esquema 2



2.3.3 Ejecución

El gasto público federal, el cual nos ha servido como objeto de estudio para conocer el proceso vital del presupuesto o ciclo del presupuesto, se basa en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se formula con apoyo en los programas institucionales.

En este orden de ideas una vez que ha sido aprobado por la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación, pasamos a la tercera etapa de su proceso evolutivo, que es la ejecución o ejercicio del mismo.

La LFPRH, en su artículo 45 establece que los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.

En este sentido, el artículo 64 del Reglamento de la LFPRH (RLFPRH), establece que las dependencias y entidades deberán efectuar las erogaciones y los registros de las afectaciones de pago sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen: 1) Con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en sus presupuestos, y 2) Con base en los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por objeto del gasto, previstos en sus analíticos presupuestarios autorizados.

La forma en la que se ejerce el gasto es parte de nuestro objetivo en el presente trabajo, sobre el cual profundizaremos en el siguiente capítulo; por el momento, dejamos este punto con la consideración de que el ejercicio del presupuesto y por consiguiente del gasto público, sigue una serie de reglas; y que en caso de no cumplirse las mismas existen organismos fiscalizadores que cuidan que la ejecución del gasto público federal, se realicen con transparencia y con apego a la ley. Esto nos da el nexo para entrar a la última fase o etapa del ciclo del presupuesto que es el control y evaluación.

2.3.4 Control y Evaluación

La etapa de control y evaluación podemos separarlas en dos sub – etapas: 1) control y 2) Evaluación.

De esta forma una primera subcategoría es la de control propiamente dicho, en donde existe una actividad concomitante de supervisión y verificación, o bien en los términos expresados por Wirth: un monitoreo y valoración de las decisiones administrativas, los procedimientos y los resultados; a las intervenciones preventivas o correctivas con miras a reforzar las reglas y evitar o rectificar las desviaciones intolerables de las actividades administrativas o sus resultados y; para ajustar o modificar los estándares, las metas o reglas cuando existan situaciones problemáticas potenciales que obliguen a cambiar.⁸³

En este sentido, como veremos más adelante, la función de control le corresponde realizarla en el caso del ciclo del presupuesto de México a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaria de la Función Pública (SFP), dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

⁸³ Cfr. Wirth, Wolfgang. *Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy*. En Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Alemania, 1986, p.599.

Por otro lado, la segunda subcategoría es la de "evaluación"; entendemos por evaluación aquellas actividades que se realizan con el objetivo de verificar el cumplimiento de las condiciones óptimas de eficacia, eficiencia y legalidad del actuar gubernamental (ex ante y ex post); debiéndose obtener de ésta forma la información pertinente para la toma de decisiones y la retroalimentación del sistema presupuestario, en el caso específico de nuestra investigación.

Si retomamos la clasificación de la evaluación "ex ante" y "ex post" dentro del ciclo del presupuesto de la Federación, es posible distinguir la evaluación "ex ante" que debe realizar el Ejecutivo Federal en la etapa de elaboración del presupuesto y que además debe considerar la Cámara de Diputados en el momento de la aprobación; de la evaluación "ex post" que realizan por una lado desde el ámbito administrativo, las secretarías de estado previamente mencionadas, y por el otro desde el ámbito legislativo, la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el capítulo tercero profundizaremos en este tema.

El interés de nuestra investigación es el análisis de la última etapa del ciclo presupuestal: la evaluación. Por lo que nos centraremos en ésta última; sin embargo, no debe perderse de vista que estamos dentro de un ciclo o proceso, cuyas fases se encuentran íntimamente relacionadas.

En este contexto, para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración Pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la ley de ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido.⁸⁴ Como ya adelantamos, este control se realiza en dos ámbitos: el control administrativo y el control legislativo. En el siguiente capítulo profundizaremos en esta etapa; por lo que resumiendo, podemos decir que la última etapa del ciclo del presupuesto podemos dividirla en dos: el control y la evaluación. El control lo realizan conjuntamente la SHCP y la SFP; mientras que la evaluación se realiza en dos ámbitos: el administrativo y el legislativo. El primero lo realiza la SHCP y la SFP, y el segundo la Cámara de Diputados por medio de la ASF.

2.4 Evolución y principios del gasto público en México.

2.4.1 Evolución del gasto público mexicano.

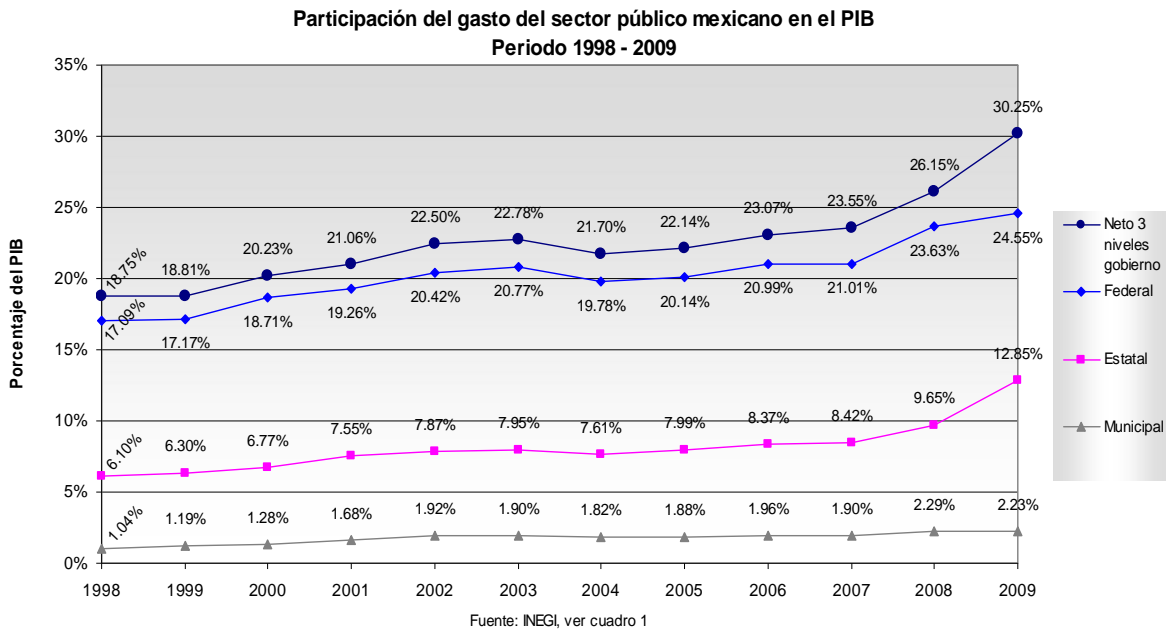
En México, se ha dado un crecimiento en la participación porcentual del gasto público respecto del PIB; dicho comportamiento se ve reflejado en la gráfica 2, en la cual se muestra el comportamiento del gasto público de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; así como, el gasto neto de los tres niveles de gobierno, el cual hemos denominado gasto del sector público mexicano.

En este sentido, el gasto del sector público mexicano pasó del 18.75 % en 1998 al 30.25% para el año de 2009, lo que significa un aumento del 61.32% entre el primer y último año de la serie.

En este comportamiento del gasto del sector público, llama la atención el gasto de los niveles estatal y municipal, los cuales han crecido en 110.61% y 113.93%, respectivamente, entre los años de 1998 y 2009; siendo el nivel estatal el que mayor crecimiento ha tenido respecto de su participación en el PIB.

⁸⁴ Fraga M., Gabino, ob. cit., p. 384.

Gráfica 2



Estos comportamientos, como mencionamos en el capítulo 1, destacan la importancia del Estado Mexicano como agente económico en la economía, con aproximadamente un tercio de participación en la misma.

Ahora bien, el gasto público es un instrumento de la política fiscal de un Estado; por tal motivo no es posible su reducción, sobretudo en tiempos de recesión económica, porque disminuye la demanda agregada. Una disminución del gasto corriente, es justificable si se trata de reducciones tendientes a lograr una mayor eficiencia y eficacia a la Administración Pública.

Asimismo, deben revisarse con cuidado las reducciones en rubros tales como transferencias y subsidios, tomando en cuenta el impacto social que esto acarrearía, toda vez que la disminución en estos rubros, reduce el ingreso de las familias más necesitadas de la comunidad.

No debemos olvidar que una de las funciones básicas del Estado es la de garantizar un nivel de vida adecuado para sus integrantes y que el gasto social coadyuva al logro de esta función. De ahí la importancia de tener presente el impacto social que trae aparejado, la toma de decisiones de incrementos o disminuciones en el gasto público; sobretudo en un país como México, en donde su régimen constitucional es de Economía Mixta, tendiente a la protección de los derechos sociales.

Por su parte, el incremento del gasto público debe considerar los efectos del mismo en los mercados y en los demás agentes económicos, de donde destacan las diversas teorías analizadas en el capítulo primero, respecto de los supuestos de la economía del mercado y sus fallos; así como las teorías analizadas sobre el crecimiento del gasto público analizada en el presente capítulo.

2.4.2 Principios del gasto público mexicano

A lo largo del capítulo hemos estudiado la estructura de los presupuestos de egresos y por consiguiente del gasto público. Atendiendo al sistema de gobierno que existe en nuestro país, centramos el análisis del gasto público en el nivel federal. Vimos a través de la Constitución de la Federación y de los ordenamientos secundarios, las diversas etapas y subetapas en las que se realiza el ciclo vital del presupuesto. Ahora para concluir con el presente capítulo, señalaremos algunos principios generales que regulan la estructura del presupuesto y del gasto público.

- a) Universalidad. Gabino Fraga al referirse a esta regla dice: la universalidad del presupuesto consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él. El precepto legal que la establece es el artículo 126 constitucional.⁸⁵ El citado artículo ordena, que todo el universo de gastos que realice el Estado, deben estar dentro del presupuesto de egresos o en una ley posterior. Al respecto tenemos la opinión de Federico Quintana, quien comenta al respecto siguiente: el artículo 126 constitucional prohíbe expresamente hacer pago alguno que no esté comprendido en el propio presupuesto o determinado por una ley posterior; lo que revela que el Constituyente trató de evitar la imprevisión en el gasto público.⁸⁶
- b) Unidad. Este principio del presupuesto como lo reconoce Witker, consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado, en un documento único e indivisible.⁸⁷ Esta regla tiene la previsión para el caso de tener la necesidad de erogar recursos no contemplados en el Presupuesto de Egresos, podrá contemplarse en una disposición que se apruebe con posterioridad. Así, a decir de Fraga, esta regla no es absoluta, pues el mismo artículo 126 constitucional previene que un gasto no sólo en el presupuesto puede adoptarse, sino también en una ley posterior.
- c) Especialidad o especificación de gastos. La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.⁸⁸ El ejecutivo de acuerdo con Witker está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo al presupuesto con las especificaciones de los gastos detallados en el mismo, aprobados por la Cámara de Diputados. La finalidad de esta regla de acuerdo al criterio de Fraga Magaña, es no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.
- d) Anualidad. Esta regla se deriva del artículo 74, fracción IV, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a la facultad hacendaría de la Cámara de Diputados, de examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las próximas reglas o características del presupuesto, las estudiaremos siguiendo Witker.

- e) Competencia exclusiva del Estado para su formación, aprobación y ejecución. En su oportunidad analizamos a fondo el proceso vital del presupuesto, en donde observamos las distintas autoridades que participan en él, tanto administrativas como legislativas y judiciales; así como los distintos ordenamientos jurídicos que lo norman.

⁸⁵ Fraga, Gabino, ob, cit., p. 374.

⁸⁶ QUINTANA ACEVES, Federico. Comentario al artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contenido en Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Departamento del Distrito Federal, México, 1990, p. 562.

⁸⁷ Witker V.,J.; ob, cit., p.92.

⁸⁸ Fraga, Gabino, ob, cit., p 374.

- f) Principio de legalidad, tanto en materia de gastos como de ingresos.
- g) El presupuesto de egresos es de naturaleza compleja, ya que al mismo tiempo puede ser una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el Congreso. Aunque a nuestro criterio consideramos que es un acto legislativo tanto en sentido formal como material; toda vez que formalmente es un acto emanado del poder legislativo y en un criterio material, es un acto creador de efectos jurídicos colectivos, toda vez que el gasto público, es un instrumento que utiliza el Estado para participar en la economía, y por consiguiente en la vida de su población.
- h) Principio de no afectación de recursos. Esta característica de acuerdo con lo expresado por Witker, tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación. Salvo las aportaciones de Seguridad Social que refieren a contribuciones que son recaudadas para el organismo al cual pertenecen.

Hasta aquí hemos estudiado de manera panorámica el gasto público en México, a fin de tener el marco de referencia de su comportamiento en el sistema económico y la intervención que tiene el gobierno en la economía por medio de este instrumento de política; asimismo, se revisó el proceso presupuestario para el Presupuesto de Egresos de la Federación y el ejercicio del gasto público, para el caso de nuestro país. En siguiente capítulo realizaremos el análisis de las condiciones actuales de la evaluación del gasto público en México y las herramientas y metodologías que se utilizan para realizar dicha evaluación.

3 EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL CASO DE MÉXICO

En el presente capítulo se establecemos el marco teórico de la evaluación del gasto público y realizaremos el análisis de las condiciones actuales de la evaluación del gasto público en México, así como las herramientas y metodologías que se utilizan para realizar dicha evaluación.

3.1 Marco teórico de la evaluación del gasto público

En esta sección se identificarán los diversos conceptos de control que sirven como mecanismo concomitante de supervisión, monitoreo y corrección de las actividades de una organización. Por otro lado, se realizará el análisis del concepto de evaluación, cuyas actividades se deben realizar para verificar el cumplimiento de las condiciones óptimas de eficacia, eficiencia y legalidad del actuar gubernamental, debiéndose de obtener de esta forma la información pertinente para la toma de decisiones y la retroalimentación de organizaciones públicas.

Un exitoso desarrollo organizacional descansa en la aplicación consistente y sistematizada de procedimientos, técnicas e instrumentos administrativos y más aún en la orientación que se les otorgue al establecer una relación específica con la estructura de la organización, su clima organizacional, el tratamiento de la información y los procesos decisivos, entre otros elementos, caracterizadores del estilo del "management".¹ En este sentido, funciones tales como la de control y la evaluación juegan un papel fundamental, en el logro de dicho éxito.

El presente apartado tiene como objetivo presentar "el estado de arte" en que se encuentran el control y la evaluación. No es nuestro objetivo formular una nueva teoría sobre dichos conceptos, sino conocer las principales aproximaciones a dichos temas, para dejar firme el marco conceptual con el cual abordaremos las secciones siguientes.

3.1.1 Control (concepto y tipología)

El término de "control" ha jugado un papel importante en el desarrollo de las organizaciones, tanto públicas como privadas. Mediante dicho mecanismo se busca verificar que la organización cumpla con los objetivos para la cual fue pensada y creada. Pero además de cumplir su función de verificación, el control ha evolucionado presentándose en nuestros días como una guía y un mecanismo de retroalimentación concomitante en dos sentidos, hacia el interior de las organizaciones y también con el contexto de las mismas.²

Las concepciones sobre el control han variado con el tiempo; así como también las formas que han adoptado, mismas que van desde las interpretaciones simples que consideran al control como un mero mecanismo para lograr una mayor eficiencia (aquí el enfoque burocrático tiene gran peso), hasta estudios sociológicos y psicosociológicos organizacionales en donde el tema del poder aparece revelado casi automáticamente, en ellos.³ En este sentido, dependiendo en el enfoque que nos encontremos, tendremos la pauta para establecer un concepto de control y su función principal.

¹ Medina G., Alejandro y José Mejía Lira. *Control de gestión Una nueva perspectiva*, Addison - Wesley Iberoamericana, México, p 5.

² Partiendo de la premisa de que las organizaciones son sistemas abiertos, en los cuales es necesario una retroalimentación con el contexto, evitando de esta forma la entropía en el sistema.

³ Medina, A. y Alejandro Mejía. ob. cit., p. 26.

El control como mecanismo de verificación, se plantea como uno de los últimos elementos del proceso administrativo mediante el cual se observa el desempeño de las organizaciones en las primeras fases de dicho proceso. Con el uso de reglas y procedimientos, se busca que la organización cumpla con sus objetivos. Gran parte de los mecanismos de control desarrollados bajo esta perspectiva fueron utilizados por los seguidores de la administración científica.

En sentido opuesto, de acuerdo con Medina y Mejía el control aparece como el sistema administrativo de información capaz de permitir a los miembros de una organización (por reducida que sea su capacidad decisoria) provocar un impulso inmediato y de manera continua, respecto a valores no esperados del proceso administrativo. Esta nueva visión implica reconocer las actividades del control como una guía, con carácter de orientación para quien toma decisiones y no bajo un imperativo sancionador y verificador. Lo que ahora realmente importa es el dominio de las actividades, buscando controlar aquellos sucesos -afectados y afectantes- que poseen connotaciones significativas para el que hacer organizacional.⁴

Dentro de esta última perspectiva encontramos que el concepto de "coordinación" es uno de los elementos rectores en los estudios sobre el tema de control. La coordinación dentro de nuestras sociedades es necesaria para alcanzar el bienestar de las mismas; circunstancia que sólo se logra con el cumplimiento de las acciones de cada uno de los individuos que integran una sociedad. Así en un amplio sentido la coordinación tiene que ver con el establecimiento de cadenas de acción.⁵

Ahora bien, para profundizar en el análisis del problema de la coordinación es necesario desarrollar las categorías de guía u orientación (guidance), control y evaluación. Las relaciones entre estos conceptos, de acuerdo con Kaufmann, sirven para explicar las diferentes formas que se utilizan en el establecimiento de complejas cadenas de acción. Dichas cadenas son necesarias en una sociedad que ha sido fundada en los principios de la división del trabajo, con la consecuente especialización y perfeccionamiento de la eficiencia; así como en el respeto de las libertades individuales y la auto - contención del estado, teniéndose como consecuencias, la "pluralización" de los intereses individuales, así como problemas en la construcción de los consensos. Distinguiéndose de esta forma los problemas existentes en la coordinación dentro de la sociedad y también en el sector público.⁶

Siguiendo a Kaufmann, las cadenas de acción implican una pluralidad de actores. Lo que también origina la creación de mecanismos que den seguridad en las interrelaciones realizadas entre los actores. En este sentido, los dos principales mecanismos existentes son el de racionalidad de mercado y el de racionalidad de planeación.

Las funciones de guía u orientación, control y evaluación surgen dentro de la lógica de estos mecanismos. Así tenemos que la función de guía u orientación ("guidance"), desempeña el papel de señalar a los actores individuales las reglas establecidas

⁴ Ibídem, pp. 7 y 8.

⁵ Es característico que los mismos actores organizados se encuentren en diferentes arenas de acción. Los problemas de coordinación (inter-actor coordination) se refieren primeramente a las arenas de acción específicas. Más aún los actores en particular tienen que coordinar sus propias acciones en las diferentes arenas de acción (intra-actor coordination). Las relaciones entre inter-actor coordination y intra-actor coordination son de gran importancia para entender las posibilidades y las deficiencias de la coordinación dentro del sector público. Kaufmann, Franz-Xavier. *The Relationship Between Guidance, Control and Evaluation*. En Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Alemania, 1986, pp. 212-213.

⁶ Kaufmann, F. *ob. cit.*, En Kaufmann y otros, *ob. cit.*, p. 225.

(standards), mediante las cuales puede acertar el valor o la utilidad esperada de sus acciones dado un contexto determinado. En concordancia, en el mecanismo de planeación las acciones de los actores están coordinadas por un plan general, de tal forma que el "guidance" se refiere a acciones colectivas. Mientras que en los mecanismos de mercado la coordinación se realiza a través de la competencia mediante los precios, donde el "guidance" se refiere a las acciones individuales.⁷

La evaluación, es entendida por Kaufmann, como la función de retroalimentación (feed - back), mediante la atención puesta en ciertos actos particulares, como pueden ser los resultados del sistema de acción en su conjunto.⁸

Kaufmann entiende por control, la función de información y motivación en el sistema de acciones interrelacionadas. El control asegura la obediencia de los actores, con el fin de cumplir con los objetivos del plan.

Ahora bien, Wirth considera que en términos de la definición de Kaufmann, el "control" en administración pública se refiere al monitoreo y valoración de las decisiones administrativas, los procedimientos y los resultados; a las intervenciones preventivas o correctivas con miras a reforzar las reglas y evitar o rectificar las desviaciones intolerables de las actividades administrativas o sus resultados y; para ajustar o modificar los estándares, las metas o reglas cuando existan situaciones problemáticas potenciales que obliguen a cambiar.⁹

Las relaciones derivadas de la función de control que se realizan en la administración pública, de acuerdo con Wirth, pueden ser consideradas como un reflejo reducido del problema de coordinación en el sector público y, al mismo tiempo, una parte importante de su solución.¹⁰ Con lo que es posible mejorar los mecanismos de control del sector público en su conjunto, a través de mecanismos de control que resultasen adecuados en la administración pública.

Otro de los autores que considera la relación de los conceptos de control y cooperación es Clegg, al concebir el control en términos de la cooperación - coercitiva. Así, se establece que si el objeto de estudio de la administración es la acción racional humana cooperativa, en condiciones de libertad de vender su fuerza de trabajo (lo que significa cooperación consciente, deliberada y con un fin, en condiciones de igualdad y bajo un marco o estado de derecho), el control ex-ante a este "locus" es una simple actividad coercitiva.¹¹

⁷ *Ibíd.*, p. 219.

⁸ Para mantener las interrelaciones en las cadenas de acción debe existir retroalimentación suficiente entre los actores participantes, con el fin de facilitar la adaptación frente a problemas no anticipados. *Ibíd.* pp. 220 y 225.

⁹ Wirth, Wolfgang. *Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy*. En Kaufmann y otros, *ob. cit.*, p.599.

¹⁰ Existen diversos argumentos que dan sustento a esta afirmación: primero el control es el vínculo o unión entre las funciones de guidance y de evaluación. Así el control es necesario para asegurar la obediencia a las reglas, la realización de la coordinación y alcanzar los resultados deseados. Un segundo argumento establece que la administración pública es la parte central del sector público, lo que implica que también está sujeta a la rendición de cuentas políticas; de tal forma que el control puede considerarse como un intento de asegurar que la administración pública, siendo responsable de la ejecución de ciertas tareas específicas dentro del sector público, sea sensible para legitimar los recursos de la autoridad en el cumplimiento de dichas tareas. El tercer argumento afirma que la administración pública debe ser considerada como una arena de acción en términos de su estructura interna, además de cómo un actor en el sector público. El cuarto y último argumento se refiere a que los hechos muestran que existe una diversidad de formas institucionalizadas de control en la moderna administración pública que reflejan la estructura policéntrica del sector público. Wirth, W. *ob. cit.*, En Kaufmann y otros, *ob. cit.*, pp. 596-598.

¹¹ Medina, A. y Alejandro Mejía. *ob. cit.*, p. 26.

Algunos estudios focalizan el problema del comportamiento humano como un punto importante en el control, tal es el caso de la investigación de Grunow. Dicho autor considera que el control es un elemento básico en el mundo real y especialmente en el mundo social, al normar el comportamiento de los actores.¹²

En términos simples, Grunow considera que el proceso de control incluye el "comportamiento" de la entidad social y el examen/evaluación de este comportamiento conforme a las reglas establecidas con anterioridad. En un sentido amplio, el concepto de control puede estudiar la reacción al examinar el comportamiento, en términos del cambio llevado a cabo y las demandas de este comportamiento, lo anterior conforme al concepto de "guidance".¹³

Cada uno de los enfoques presentados tiene sus mecanismos para llevar a cabo su función; acentuando las actividades de supervisión, cooperación o de comportamiento, dependiendo la perspectiva de la que se trata. Sin embargo, es posible identificar los mecanismos con más frecuencia utilizados, basándonos en el criterio de autoridad. Así tenemos seis tipos de mecanismos de control, a saber: supervisión, control de los insumos, control del comportamiento, control de resultados, selección - socialización y control del ambiente.

El control basado en la supervisión se realiza por medio de la observación directa de las actividades llevadas a cabo por el personal, por medio de una persona denominada supervisor, quién realiza acciones correctivas a los supervisados. Debe existir retroalimentación entre el supervisor y los supervisados.

El control de insumos, es el control sobre los recursos que manejan las subunidades. Es utilizado principalmente por organizaciones no lucrativas, toda vez que dado que no se busca el lucro, sus productos no siempre son mensurables. Aunque cabe señalar que también es utilizado por algunas organizaciones lucrativas.

El control del comportamiento se realiza a través de desarrollo de procedimientos, estándares o reglas y de tecnología, con el fin de regular las actividades individuales y de grupo de los miembros de la organización.

El control de los resultados se refiere al monitoreo y evaluación de los resultados de la organización; por ejemplo, midiendo el poder de mercado de la empresa, las ganancias o bien las calificaciones de los estudiantes. Por lo regular es un tipo de control utilizado por las organizaciones lucrativas, aunque no de manera exclusiva.

Selección - Socialización. Este tipo de control se realiza, para monitorear en el personal de una organización, el cumplimiento de ciertos tipos de normas o valores (tales como la misión o la visión de la empresa) que han sido internalizados en la misma.

El Control del ambiente se refiere a que el contexto pone restricciones a la organización, mismo que puede ser capitalizado por los administradores para el logro de sus propias metas u objetivos.¹⁴

Ahora bien, tal como lo afirma Wirth, la administración pública, sus agencias y sus miembros individuales tienen que justificar su desempeño y dar cuenta de lo que han realizado. Para cumplir dicho objetivo, existen disponibles una pluralidad de modos, formas y mecanismos de control; mismos que pueden ser aplicados por un gran número de actores dentro y fuera de la administración pública que buscan asegurar la rendición de cuentas de la burocracia y la sujeción de la función administrativa al conjunto de reglas

¹² Grunow, Dieter. *Internal Control in Public Administration*. En Kaufmann y otros, ob. cit., p. 646.

¹³ *Ibidem*, p. 646.

¹⁴ Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, quinta ed., EUA, 1992, p. 100.

políticas.¹⁵ Sin embargo, estos mecanismos de control muchas veces arrojan resultados parciales, y no logran establecer una correcta cooperación de todos los actores de la administración pública, ocasionando el incumplimiento de los objetivos de la misma en lo general, y de los objetivos de cada uno de los actores en específico.

En este sentido, para Wirth el problema en la administración pública, es que los diversos controles son siempre selectivos y más o menos compatibles con las situaciones específicas. Este tipo de controles tienen ventajas y beneficios, pero también debilidades y deficiencias. Los controles en el mejor de los casos son parcialmente efectivos; muchos no tienen ningún impacto y otros producen efectos disfuncionales. Especialmente los controles que son aplicados exclusiva y extensivamente. La sobreutilización de los controles selectivos puede resultar en un fenómeno patológico, ante la falta de existencia de controles compensatorios y de balance, que operen al mismo tiempo. De donde surge la necesidad de tener un sistema de coordinación de controles que permita, en la medida de lo posible, evitar esta patología.¹⁶

Para resolver esta cuestión es necesario establecer un sistema de control integral en el cual se tenga una retroalimentación entre los actores y además que considere la madurez del personal con el que se trabaja. Entendiendo por madurez, el grado de responsabilidad en el cumplimiento de las tareas asignadas; así como el grado de vinculación entre el trabajo y los conocimientos necesarios para realizarlo; y derivado de los dos anteriores, el grado de discrecionalidad en el actuar.

De esta forma el sistema integral de control tendrá que establecer un mecanismo de control de revisión cuando el grado de madurez de la organización sea bajo (más específico del grupo de personas sujetas a control). Por el contrario, un control tipo guía ó uno de resultados, puede implementarse con un grupo con alto grado de madurez.

Como puede observarse en el primer caso, con un grado de madurez bajo, la supervisión debe ser constante, estableciéndose además directrices precisas para el desarrollo de las actividades con el fin de cumplir los objetivos buscados. Aquí, el grado de discrecionalidad del grupo sujeto al control es muy bajo.

Por el contrario, en el segundo caso, con un alto grado de madurez, la discrecionalidad es mucho más alta; la supervisión y las directrices son mínimas, dejando al grupo bajo control en posibilidad de escoger los mejores caminos para alcanzar los objetivos propuestos y sus resultados.

Ahora bien, por nuestra parte para los efectos del presente trabajo entenderemos el control como: un mecanismo concomitante de supervisión, monitoreo y corrección de las actividades de una organización. Este mecanismo debe considerar las variables endógenas y exógenas que afectan a la organización, las interrelaciones que guardan las mismas, así como las acciones pertinentes para manejar las variables en dirección al logro de los objetivos planteados. Además, el control debe tomar en cuenta a los distintos actores dentro y fuera de la organización. De donde surge la necesidad de instrumentar un sistema de control integral.

Dentro de las organizaciones públicas y en especial en la administración pública, el control debe monitorear y vigilar que el actuar gubernamental cumpla con los objetivos y compromisos asumidos, o bien, justificar los cambios y desviaciones de los mismos cuando fuesen necesarios.

¹⁵ Wirth, W. *ob. cit.*, En Kaufmann y otros, *ob. cit.*, p. 619.

¹⁶ *Ibidem*, p. 619.

3.1.2 Evaluación (definición y clasificación).

La función de evaluar es de gran importancia para todo tipo de organizaciones, tanto públicas como privadas. De acuerdo con Juan Pablo Guerrero, la evaluación forma parte de la vida de cualquier organización, aunque suceda de manera tácita, y consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto. Si nos referimos a la acción pública de un gobierno, no solamente sus integrantes sino particularmente los sectores sociales que se ven afectados por ella, se preguntan acerca de sus resultados, su justificación y su efectividad. Cualquier ciudadano, al observar la actividad gubernamental, puede preguntarse: ¿se justifica el pago de mis impuestos? ¿Cumple el gobierno con las expectativas que promovió? ¿Ofrece con eficiencia y justicia los servicios públicos? ¿Usa con honestidad y transparencia los recursos con los que cuenta? ¿Es necesaria tal o cual intervención del Estado? ¿Resuelve o crea problemas?¹⁷

Es en los años 30's cuando comienzan a desarrollarse los estudios que se preguntan cómo evaluar las tareas que realizan los servidores públicos, pero sobre todo, cómo se manejan los dineros públicos. A partir de la segunda guerra mundial se pone énfasis en la evaluación de los programas que lleva a cabo el gobierno, en especial los de tipo social. Preocupación que todavía hoy en día sigue estando presente en las investigaciones sobre la evaluación del desempeño gubernamental.

Como lo expresan Cohen y Franco, existen diferentes modelos de evaluación, que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de "deseabilidad" con la realidad y, por otro lado, la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados. Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquellos a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado.¹⁸

La evaluación ha sido definida de diversas maneras. Así tenemos que para los autores previamente citados, la evaluación es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos.¹⁹

Rossi y Freeman por su parte definen a la evaluación (evaluation reseach) como la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la forma de conceptualizar, el diseño, la implementación y la utilidad de los programas sociales. En otras palabras, los evaluadores utilizan metodologías de la investigación social para juzgar y mejorar las formas en las cuales las políticas de servicios humanos y los programas son conducidos, desde las fases iniciales de definición y diseño de programas hasta su desarrollo e implementación.²⁰

Otra de las definiciones es la de Chelinsky, quien dice que la evaluación es la forma de dar el conocimiento necesario a los tomadores de decisiones públicas sobre un problema,

¹⁷ Guerrero A., Juan Pablo. *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. IV, núm 1, primer semestre 1995. p. 49.

¹⁸ Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Evaluación de Proyectos Sociales*, cuarta ed., Siglo XXI, México, 1997, p. 74.

¹⁹ Cohen, E. y Rolando F. ob. cit., p. 77

²⁰ Rossi, Peter y Howard Freeman. *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications Inc., cuarta ed., EUA, 1991, p. 18

la eficacia relativa las estrategias seguidas en el pasado para dirigir o reducir el problema, y sobre la eficacia observada de los programas en particular.²¹

Al hablar de los problemas de la coordinación en el apartado anterior, retomamos los conceptos de Guidance (guía u orientación), control y evaluación desarrollados por Kaufmann; para este autor la evaluación se refiere a la función de retroalimentación (feed - back), mediante la atención puesta en ciertos actos particulares, como pueden ser los resultados del sistema de acción en su conjunto.²²

De forma bastante básica puede entenderse la evaluación como la valoración sistemática de la operación o impactos de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos e implícitos. La evaluación implica normalmente un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro valor administrativo. A pesar de que esta definición bosqueja los elementos básicos de la evaluación gubernamental (principalmente por medio del reconocimiento de los efectos de la acción estatal), dice poco de los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede insertar en la administración pública, de los usos que se puede dar a la información recolectada por medio de este instrumento y sobre las limitaciones políticas y organizacionales que impiden un uso efectivo de la información generada mediante esta herramienta.²³

Ahora bien, Cohen y Franco destacan ciertas características que permiten identificar a la función de evaluación, conforme a su objetivo, a su naturaleza, a la explicación científica y su diagnóstico. Así tenemos que:

En cuanto a su objetivo:

- Busca proveer información para aumentar la racionalidad con que se toman las decisiones, jerarquizando los proyectos, proporcionando instrumentos para escoger la mejor alternativa de ejecución y mejorando su proceso de implementación.
- Utiliza técnica y metodologías propias, tales como el análisis costo - beneficio y el análisis costo - efectividad.

En cuanto a su naturaleza:

- La evaluación es el proceso de generar información sobre las operaciones y el impacto de la aplicación de los programas y políticas.
- Busca racionalizar la asignación de recursos, y para ello, trata de maximizar la eficiencia y la eficacia de acciones que se dirigen a modificar segmentos de la realidad.

Explicación científica y diagnóstico:

- Los objetivos de un diagnóstico elaborado para la evaluación (y formulación) de un proyecto social son: describir, explicar y predecir.
- La evaluación no pretende incrementar el conocimiento, sólo busca la asignación óptima de los recursos disponibles, para los cuales debe contar con una modelo teórico causal que distinga entre variables que operan como parámetros del proyecto y las que constituyen los elementos que van a ser utilizados en la acción transformadora.²⁴

Como en el caso del control, en la evaluación también existen diversas clasificaciones que han tratado de ordenar los diferentes tipos de evaluaciones. Veamos algunas de las más importantes.

²¹ Citado por Henry, N. ob. cit., p. 176.

²² Kaufmann, F. ob. cit., En Kaufmann y otros, ob. cit., p. 220.

²³ González Gómez, Javier. *La evaluación de la actividad gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana*. En Méndez, José Luís (Coordinador). *Los grandes problemas de México – XIII Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, 2010, p. 146.

²⁴ Cohen, E. y Rolando F. ob. cit., pp. 78-84.

De acuerdo con Henry, una de las clasificaciones más utilizadas en la literatura de la evaluación es la desarrollada por Orville F. Poland, en cuyo esquema se tiene la evaluación de eficacia, la evaluación de eficiencia y la evaluación ecléctica. La evaluación de la eficacia establece el grado en que las metas programadas se han cumplido. La evaluación de la eficiencia utiliza el análisis costo - beneficio para determinar los costos de las metas realizadas. Por su parte, la evaluación ecléctica trata de identificar las necesidades apremiantes de programa, de tal forma que se entienda cómo es que está funcionando el programa.²⁵

Por su parte Guerrero destaca la clasificación entre evaluación interna y externa. La evaluación puede ser interna cuando la elaboran instancias que son dependientes de la organización que aplica la política, o externa, cuando la realiza un organismo que está integrado y es relativamente autónomo respecto del cuerpo público responsable de la política a evaluar.²⁶

Cohen y Franco consideran que esta clasificación se realiza en función de quien lleva cabo la evaluación. De la cual pueden distinguirse la evaluación interna y externa, ya mencionadas y además añadir las categorías de evaluación mixta y evaluación participativa.

Según los autores citados, tanto la evaluación interna como la externa tienen sus pros y contras, por lo que ha surgido como respuesta la evaluación Mixta; la cual busca combinar los dos tipos de evaluación, haciendo que evaluadores externos realicen su trabajo en estrecho contacto y con la participación de los miembros del proyecto a evaluar. De esta manera se pretende superar las dificultades, al mismo tiempo que se preservan las ventajas de ambas. Sin embargo, en todos estos tipos de evaluaciones, existe un gran ausente que es la población objetivo del proyecto. Para llenar este vacío se ha venido desarrollando la llamada evaluación participativa, la cual tiene por objetivo el minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios. Se utiliza particularmente para pequeños proyectos, que buscan asentar los cambios propugnados mediante la creación de condiciones para que se genere una respuesta endógena del grupo.²⁷

Otra de las clasificaciones importantes que se tienen sobre los tipos de evaluación de programas es la que realiza la Sociedad de Investigación en Evaluación (Evaluation Research Society), la cual establece seis tipos de categorías, a saber:

- 1) "Front - end analysis". Es la evaluación que se realiza antes de que se tome la decisión de comprometer la realización de un nuevo programa. Este tipo de evaluación trata de estimar la factibilidad de los programas y los posibles efectos que puedan producir los mismos. La información que provee sirve para posibles evaluaciones futuras.
- 2) "Evaluability assessment". Este tipo de evaluación es utilizada para contestar preguntas de formulación e implementación de políticas. Da información de cómo el programa está siendo implementado y las características que presenta. Además es de gran ayuda para determinar la escala de eficacia del programa. Fundamentalmente es de tipo retrospectivo y envuelve preguntas de rendición de cuentas (accountability).
- 3) "Process evaluation". Su objetivo principal es describir y evaluar las actividades continuas del programa, tales como la gerencia, la planeación estratégica, la operación, los costos y los detalles del proceso de implementación y es de gran utilidad para determinar los efectos del programa en particular sobre la población objetivo o los clientes del mismo.

²⁵ Henry, N. ob. cit., p. 180.

²⁶ Guerrero A., Juan P. ob. cit., p. 51.

²⁷ Cohen, E. y Rolando F. ob. cit., pp. 112-116.

Utiliza una visión retrospectiva de los programas. Además puede utilizarse en combinación con otro tipo de evaluación.

- 4) "Effectiveness or impact evaluation". Su principal tarea es determinar si los programas públicos están cumpliendo con sus objetivos. Se determina el impacto que está teniendo un programa en el problema planteado, y cuales serian las condiciones del problema en el supuesto de que el programa no se hubiese implementado. Es de tipo retrospectivo y contesta preguntas relacionadas con la rendición de cuentas principalmente, así como con la implementación y ejecución del programa.
- 5) "Program and problem monitoring". Este tipo de evaluación es continua y tiene como propósito el proveer de información sobre los problemas de corto y largo plazo, que se presentan en diversas áreas simultáneamente; como son la planeación y diseño de los programas; su implementación y dirección; la justificación y demostración de la eficacia del programa, y por supuesto, la medición del progreso del programa. La evaluación tipo monitoreo trata de ver si los programas están cumpliendo con sus objetivos de política a través del tiempo.
- 6) "Meta-evaluation or evaluation synthesis". Este tipo de evaluación reanaliza los resultados de las evaluaciones de las políticas realizadas con anterioridad; es de tipo retrospectivo y comprehensivo, además de ser muy flexible respecto de la información que puede proporcionar en cualquier tema al tomador de decisiones.²⁸

Ahora bien, por nuestra parte en el presente trabajo entenderemos por evaluación aquellas actividades que se realizan para verificar el cumplimiento de las condiciones óptimas de eficacia, eficiencia y legalidad del actuar gubernamental, así como los resultados obtenidos (ex ante y ex post); debiéndose obtener de ésta forma la información pertinente para la toma de decisiones y la retroalimentación del sistema.

En nuestra investigación analizaremos la evaluación que realiza el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se trata de una evaluación de tipo externo, ya que la misma es realizada por un organismo independiente de las instancias encargadas de la elaboración y ejercicio del presupuesto. Además, es una evaluación de tipo "ex post", toda vez que se realiza una vez que se ha concluido el ejercicio del presupuesto. Por otro lado, la evaluación que realiza la ASF, puede llegar a considerarse como una "evaluación de impacto o efectividad" por tratar de determinar el grado en que los programas públicos han cumplido con sus objetivos, y en especial el impacto que tuvo un programa en la solución del problema que le dio origen. Sin embargo, como veremos en los siguientes apartados existen salvedades al alcance de la evaluación de impacto de este organismo, en especial en la aplicación de los indicadores de evaluación cuyos resultados algunas veces deben ser complementados con un análisis mas profundo del programa en evaluación, con el fin de obtener una idea clara de la efectividad real del programa.

Visto lo anterior en la presente investigación diferenciaremos los conceptos de control y evaluación. En este sentido tenemos que en el control existe la posibilidad de realizar acciones correctivas durante la implementación del programa presupuestado (tanto de los objetivos originales así como de las acciones de ejecución de los recursos) es decir, existe la posibilidad de intervenir en los resultados finales de la ejecución del presupuesto. Situación que en el caso de la evaluación no es posible realizar, toda vez que ésta se lleva a cabo una vez que se ha ejercido el presupuesto y se tengan los resultados del mismo y su aportación se da con la retroalimentación en el siguiente ciclo.

²⁸ Henry, N. ob. cit., pp. 181-183.

3.1.3 La evaluación de las organizaciones públicas

Existen diversos mecanismos mediante los cuales se trata de garantizar el buen desempeño de las organizaciones públicas. Sin embargo, debido a circunstancias tales como: no tomar en consideración en la creación de nuevos programas, las enseñanzas de las evaluaciones realizadas con anterioridad, la falta de coordinación y complementación entre los diversos tipos de evaluaciones, el mal diseño e implementación de las propias evaluaciones, entre otros más; hacen que la función de evaluación diste de ser utilizada de manera óptima y que es necesario mejorar.

Un buen diagnóstico de la situación en la que se encuentra la evaluación en el sector público, así como posibles soluciones a los problemas que se presentan, nos lo proporciona Hellstern.²⁹

El diagnóstico de la situación puede resumirse de la siguiente manera: la evaluación es un proceso que se está integrando en la rutina administrativa en varios niveles y en diferentes instituciones. Las evaluaciones se utilizan de diversas formas dentro y fuera del gobierno; su propósito es entre otros: describir un programa, analizar sus supuestos y sus relaciones con otras actividades del programa, identificar los efectos del programa, comparar las diversas alternativas del programa y sintetizar los hallazgos de las diferentes evaluaciones realizadas con anterioridad. Sin embargo, las controversias sobre el uso apropiado de los métodos, el propio rol de la evaluación y los principios básicos que guían las evaluaciones aun continúan discutiéndose. De donde surge la necesidad de poner atención especial en ciertos aspectos, tales como: la construcción de la agenda, la variedad e integración de la evaluación, los aspectos normativos y los estándares de evaluación, el análisis multidisciplinario y retroalimentación, entre algunos otros.³⁰

El cuadro 1 muestra los principales tópicos que es necesario discutir en torno a las evaluaciones de las organizaciones públicas, así como las posibles acciones a seguir para lograr que ésta función se realice de manera óptima y coadyuve en la mejora del actuar gubernamental.

Cuadro 1

<u>Tópicos de discusión.</u>	<u>Acciones de la evaluación.</u>
Construcción de la agenda.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir las fronteras del debate público y ayudar a guiar dichos debates, estableciendo las discusiones factuales y gradualmente cambiar el debate hacia algunas preguntas abiertas y sus soluciones.
Variedad e integración de la evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer información suficiente. • Establecer criterios del tipo ecléctico, que puedan ser utilizados en las investigaciones de acuerdo con el tipo de incertidumbre y de riesgo que se presente, que considere los costos y la información que se tengan. • Aplicar en el proceso de evaluación: <ul style="list-style-type: none"> ↳ una variedad de enfoques y perspectivas en la estructura conceptual, buscando la construcción de conceptos multidimensionales, y ↳ estrategias con las cuales se logren integrar los resultados de investigaciones realizadas con anterioridad para resolver los problemas detectados en la evaluación

²⁹ Hellstern, Gerd-Michael. *Assessing Evaluation Research*. En Kaufmann y otros, ob. cit., p. 306 y siguientes.

³⁰ *Ibidem*, p. 306.

Aspectos normativos y estándares de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a la estructuración de los nuevos programas y reestructurar los ya existentes. • Consolidar el establecimiento de estándares con los cuales se tenga un adecuado diseño, una ejecución confiable y ausencia de errores graves y arbitrariedades en los procesos de evaluación. Circunstancia que constituye, además un prerrequisito de largo plazo para la utilidad de las evaluaciones.
Análisis multidisciplinario y retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar el papel de las posturas pensantes, que tratan de comprender las distintas visiones, posiciones y perspectivas. Construyendo ciertas estrategias secuenciales con las cuales contrarrestar los desequilibrios y las tendencias o sesgos en el diseño, obteniéndose con esto una retroalimentación en el proceso de evaluación entre los clientes y los evaluadores.
Evaluación entre programas (evaluations across programs)	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un mapa que muestre como interactúan los distintos programas y sus reglas, con el fin de convertir a la evaluación en un instrumento para la elección de alternativas de políticas.
Estructuras oportunas en la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar en consideración los resultados obtenidos de evaluaciones anteriores, así como los aspectos de cambio y evolución, con miras a tomar las actividades en proceso en una transformación constante, construyendo de esta forma nuevas oportunidades en las cuales la evaluación tenga la capacidad de autorreflexión.
Efectos relacionados con el tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar en consideración los efectos de corto, mediano y largo plazo, proponiendo indicadores adecuados y estrategias "ad hoc".
Evaluaciones tipo síntesis	<ul style="list-style-type: none"> • Reanalizar los resultados de las evaluaciones realizadas con anterioridad, con el fin de resolver los conflictos existentes en el proceso de evaluación y establecer un conocimiento el cual permita tener una acumulación de la experiencia a través del tiempo y con esto perfeccionar la racionalidad de los programas y sus evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de los planteamientos de Gerd-Michael Hellstern.

Aunado a lo anterior, González menciona que cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, Nuria Cunill y Sonia Ospina proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y finalmente, de los funcionarios públicos.

Con respecto al primer nivel (la evaluación de las políticas), estas autoras lo ubican en un macronivel de evaluación, que consiste en la evaluación del gobierno como un conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente.

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones (encuadrada en un nivel meso de análisis) tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las actuaciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos.

Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado gubernamental ha realizado para cumplir con los objetivos y las metas tanto de su organización particular como de la administración pública en su conjunto.³¹

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la función pública debería incluir una concatenación de los tres para dilucidar las relaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno, comenta González. En este sentido, dicho autor cita a Cunill y Ospina, respecto a que se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro).

Esta interconexión de prácticas de evaluación de distintos ámbitos conforma un primer nivel de integración vertical que entreteje los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. Esta unificación inicial se acompaña de un cierto grado de integración horizontal, por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una organización, sino al conjunto de instituciones que colaboran e interactúan para la implementación de una política o programa público. Otro objetivo horizontal de la evaluación es el ejercicio del gasto público, que vendría a arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno en su conjunto. En ese mismo sentido, la forma en que los gobiernos se organizan en su conjunto para enfrentar las necesidades sociales, la política de profesionalización de recursos humanos, la política general de gobierno electrónico y otras estrategias e indicadores transversales son objeto de integración horizontal. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos del Estado. Así las cosas, ante la pregunta de qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todos y de forma conjunta.³²

Siguiendo con González, una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo análisis apunta a preguntarse ¿para qué se realiza la evaluación?, en este sentido el autor cita a Currístine, para el cual, la evaluación y medición de resultados gubernamentales no pueden verse como fines en sí mismos; la información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la toma futura de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias (controlar, presupuestar, modernizar la administración, entre otros) que deben reconocerse con claridad las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación.

Dentro de la literatura se pueden identificar al menos cuatro propósitos fundamentales para la evaluación: controlar, rendir cuentas, presupuestar con base en resultados y mejorar la gestión organizacional. Cada uno de los elementos antes señalados tiene implicaciones diferentes sobre la lógica y los supuestos básicos de la evaluación.³³

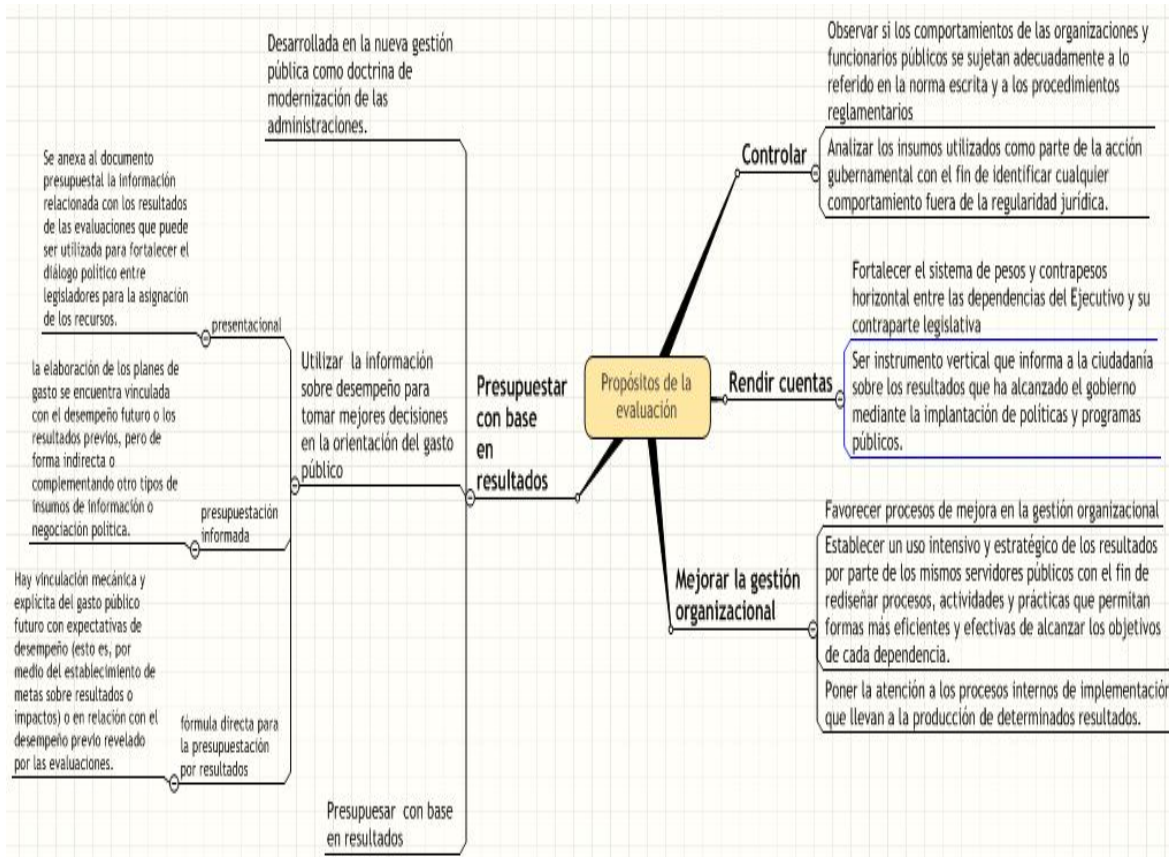
³¹ González Gómez, Javier. *ob. cit.*, En Méndez, José Luís (Coordinador). *ob. cit.*, p. 144

³² *Ibidem*, pp. 146 – 148.

³³ *Ibidem*, pp. 148 – 149.

El esquema 1 resume los cuatro propósitos para la evaluación.

Esquema 1



Fuente: Elaborado con información de González Gómez, Javier. *La evaluación de la actividad gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana*. En Méndez, José Luis (Coordinador). Ob. Cit. p. 144

Como señala González, puede existir una gran variedad de usos prácticos que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales. Sin embargo, el reconocimiento de cierto objetivo (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión) no implica necesariamente su utilización efectiva para la toma de decisiones futuras. Este tema cobra especial interés debido a que, como se indicó antes, la evaluación no tiene un fin en sí mismo y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique. Más allá del ejercicio realizado, como señalaría Majone, una evaluación ofrece solamente información que debe ser transformada en evidencia que sustente procesos de cambio dentro del proceso de políticas públicas.

La dificultad de emplear los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones se debe, principalmente de acuerdo con el autor en comento, a ciertos dilemas que en general se resuelven en la arena de la negociación política u organizacional sobre aspectos metodológicos de la evaluación o sobre la capacidad misma de las instituciones para recibir y utilizar los resultados para cualquiera de los objetivos que se hayan planteado. En términos generales, se mencionarán dos problemas fundamentales: en primer lugar, el problema metodológico de la medición y el alcance de la evaluación y, en segundo lugar, el de la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales.

En resumen, se debe reconocer que, si bien la articulación de esquemas de evaluación con distintos tipos de finalidad entraña retos técnicos y metodológicos importantes, el dilema fundamental que restringe su posibilidad de uso futuro es la capacidad de acompañar las estrategias de evaluación con incentivos adecuados que, paulatinamente, vayan favoreciendo un aprendizaje instrumental (esto es, relacionado con las prácticas de las organizaciones gubernamentales) y político (de los procesos de relación entre los diferentes actores que participan en el sistema). Este aspecto cultural de la evaluación es probablemente el más difícil de articular en el mediano plazo.³⁴

De lo anterior se desprende que la evaluación, al ser una práctica tan variada y compleja, su éxito depende de tres factores básicos:

- 1) la articulación de una estrategia general que garantice una integración vertical y horizontal de los esfuerzos de evaluación;
- 2) una clara delimitación del uso (o usos) que se le pretenda dar a este ejercicio, con énfasis en la calidad, objetividad y pertinencia de las técnicas y metodologías, y
- 3) acompañar la estrategia con otros mecanismos e incentivos que aseguren el aprendizaje organizacional y político que permita un uso adecuado de la información generada por la evaluación para fines instrumentales.

La demanda de retroalimentación entre la evaluación y la acción pública es débil, por lo que es necesario mejorar la calidad técnica y democrática de los modelos evaluatorios vigentes.³⁵

En México, se hace indispensable un análisis pormenorizado del sistema de evaluación en general y de cada uno de los mecanismos evaluatorios en particular; en la presente investigación analizaremos las metodologías de evaluación utilizadas en nuestro país por las distintas instancias, a fin de establecer un panorama general de la evaluación e identificar sus fortalezas y debilidades.

3.2 La evaluación del gasto público en México.

La administración pública en México (como en muchos otros países, tanto desarrollados como subdesarrollados) se encuentra inmersa en una fuerte crisis.³⁶ Sus tres niveles de gobierno sufren lo que autores como Cabrero llaman: las crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad. Así tenemos la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad, debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía.³⁷

³⁴ González Gómez, Javier. *ob. cit.*, En Méndez, José Luís (Coordinador). *ob. cit.*, pp. 152 - 156

³⁵ *Ibidem*, p. 156

³⁶ La crisis de la administración pública esta siendo estudiada por diversos autores, así como organismos internacionales. Dicha crisis proviene de los cuestionamientos que se le han realizado la Estado moderno. Para mayor abundamiento en el tema pueden consultarse los siguientes títulos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de la Presidencia, España, 1997; Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, CFE, México, 1993; Levine, Barry (Compilador). *El desafío neoliberal*, Ed. Norma, Colombia, 1992. Cabrero M., Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP, México, 1997.

³⁷ Cabrero M., Enrique y Gabriela Nava (coordinadores). *Gerencia Pública Municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE - Miguel Angel Porrúa, México, 1999, p. 20.

La modernización de la administración pública, nos dice Cabrero, ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, un proceso de modernización administrativa en el ámbito público debe contemplar necesariamente los tres niveles en que se presenta la crisis: la eficiencia, la eficacia y la legitimidad.³⁸

Es en este contexto donde la Nueva Gestión Pública (NGP) ha ganado terreno. Este conjunto de métodos y de herramientas, han permitido tomar mejores decisiones públicas en diversos países; convirtiéndose en una caja de herramientas “ad hoc” para cada situación problemática que se presenta.³⁹

De acuerdo con Gruening, la NGP es un movimiento de reforma de las administraciones públicas, mismo que se ha estado llevando a cabo durante los últimos veinte años en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en algunos otros países desarrollados. Las reformas administrativas del sector público basadas en la NGP presentan ciertas características particulares que las identifican de manera inequívoca; toda vez que la utilización de las herramientas a nivel operativo es muy precisa. El cuadro 2 realizado por Gruening resume las mismas.⁴⁰

Cuadro 2

Recortes presupuestales	Bonos (Vouchers)	Rendición de cuentas basadas en el desempeño.	Auditorias del desempeño
Privatizaciones	Orientación hacia el cliente	Descentralización	Planeación estratégica
Separación de la provisión y la producción.	Competencia	Medición del desempeño	Estilo flexible de administración
Contrataciones externas	Libertad en la Gestión (flexibilidad)	Mejora en la rendición de cuentas	Desempeño del personal (incentivos)
Regulación	Separación de la política y la administración.	Mejora en el desempeño financiero.	Mas uso de la información tecnológica
Contención de los gastos presupuestales	Racionalización de la jurisdicción	Análisis de política y evaluación	Democratización y participación ciudadana.

Fuente: Elaborado con información de Gernod Gruening, *Origin and theoretical basis of the New Public Management*.

Los recuadros en oscuro muestran algunas de las herramientas de la NGP que se están aplicando actualmente en nuestro país, a través del “Presupuesto por Resultados” (PxR) y su antecedente inmediato que es la llamada “Reforma del Sistema Presupuestario” (RSP); en este sentido los planteamientos propuestos e implementados en México siguen la tónica desarrollada en los demás países miembros de la OCDE.

La evaluación presupuestal se encuentra dentro de esta reforma del sistema presupuestario mexicano, basada en los planteamientos de la OCDE que retoman las herramientas de la NGP.

La mayor parte de los países democráticos ha desarrollado estrategias para avanzar hacia una gestión con resultados, incorporando modelos como el de las “políticas basadas en evidencias”, gestión del conocimiento y presupuestos basados en indicadores. Prácticamente todos estos enfoques dependen de la integración de esquemas de evaluación que permitan contar con indicadores y series estadísticas en relación con los

³⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP, México, 1997, pp. 30-36.

³⁹ Cabe señalar que la NGP ha sido fuertemente criticada. Las críticas van en diversos sentidos: no se considera un paradigma, ha dado respuestas genéricas sin considerar las particularidades de países subdesarrollados, parte de supuestos democráticos que no se cumplen en muchos contextos, etc. Es importante considerar dichos cuestionamientos al momento de aplicar las técnicas y métodos propuestos por la NGP.

⁴⁰ Gruening, Gernod. *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, documento de trabajo, junio, 1998.

efectos, procesos e insumos de la gestión, que permitan, por medio de su análisis, incrementar la racionalidad y la objetividad en la toma de decisiones.⁴¹

En los apartados siguientes veremos los planteamientos que hace la OCDE en relación con el proceso o ciclo del presupuesto y cómo es que éstos se han retomado para México, plasmándose principalmente en el PxR y la RSP; sin embargo, antes realizar dicho análisis es necesario precisar algunos conceptos en relación con el presupuesto en México y con la evaluación del mismo.

3.2.1 Evaluación del presupuesto de egresos de la Federación.

En la primera parte del presente capítulo mencionamos que una primera subcategoría es la de control propiamente dicho, en donde existe una actividad concomitante de supervisión y verificación, o bien en los términos expresados por Wirth: un monitoreo y valoración de las decisiones administrativas, los procedimientos y los resultados; a las intervenciones preventivas o correctivas con miras a reforzar las reglas y evitar o rectificar las desviaciones intolerables de las actividades administrativas o sus resultados y; para ajustar o modificar los estándares, las metas o reglas cuando existan situaciones problemáticas potenciales que obliguen a cambiar⁴². En este sentido, como veremos más adelante, la función de control le corresponde realizarla en el caso del ciclo del presupuesto de México a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otro lado, la segunda subcategoría es la de "evaluación". Como ya se menciona al inicio del capítulo, entendemos por evaluación aquellas actividades que se realizan con el objetivo de verificar el cumplimiento de las condiciones óptimas de eficacia, eficiencia y legalidad del actuar gubernamental (ex ante y ex post); debiéndose obtener de ésta forma la información pertinente para la toma de decisiones y la retroalimentación del sistema presupuestario, en el caso específico de nuestra investigación.

Si retomamos la clasificación de la evaluación "ex ante" y "ex post", dentro del ciclo del presupuesto de la Federación; es posible distinguir la evaluación "ex ante" que debe realizar el Ejecutivo Federal en la etapa de elaboración del presupuesto y que además debe considerar la Cámara de Diputados en el momento de la aprobación; de la evaluación "ex post" que realizan por una lado desde el ámbito administrativo, las secretarías de estado previamente mencionadas, y por el otro desde el ámbito legislativo, la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Posteriormente profundizaremos en el tema.

De acuerdo con Chávez Presa, el proceso de planeación debe realimentarse de manera continua para evaluar el avance de los objetivos y el cumplimiento de las metas. A esto se le conoce como control de la gestión gubernamental. Los informes acerca de la situación económica y de las finanzas públicas, los de los gabinetes especializados, los de la Comisión Intersecretarial de Gasto/Financiamiento y los de las auditorías gubernamentales son los instrumentos de control y evaluación previstos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se contempla en la Ley de Planeación. Todos los instrumentos de control se concentran fundamentalmente en vigilar el flujo de efectivo, esto es, que el gasto público se ejerza de acuerdo con los montos y la calendarización

⁴¹ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luís (Coordinador). ob. cit., p. 144.

⁴² Cfr. Wirth, Wolfgang. *Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy*. En Kaufmann, Franz-Xavier, ob. cit., p.599.

autorizados. Otros instrumentos de evaluación son los informes acerca de la situación económica y la cuenta pública.⁴³

La SHCP elabora cada trimestre el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el Congreso de la Unión. Su propósito es informar acerca del desempeño de las principales variables económicas, tanto en lo que se refiere al ejercicio del gasto como a la evolución de la recaudación de los impuestos, derechos y aprovechamientos, y a los ingresos de las entidades paraestatales.⁴⁴

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el instrumento utilizado para la evaluación, junto con los Informes sobre Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los informes de gobierno y las memorias de labores. La contabilidad gubernamental y los resultados financieros del sector público federal se presentan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; en ésta también se presenta un seguimiento de las acciones efectuadas en el ámbito presupuestario durante un año. La cuenta pública muestra las fuentes de los ingresos y la manera como se ejercieron los egresos. Además contiene los estados financieros y patrimoniales del sector público federal.

Sin embargo, la información que contiene los instrumentos de evaluación acerca del avance de los programas sectoriales y del PND es ambigua. Se informa, por ejemplo, que se aplicaron millones de vacunas que costaron x millones de pesos; pero no se especifica qué avance anual representó esto ni cuál fue la meta sexenal en materia de erradicación de enfermedades previsibles por vacunación. La razón es que no existe un método sistemático de verificar o cuantificar el cumplimiento de los objetivos determinados al principio de cada sexenio en relación con el ejercicio de gasto.⁴⁵

El interés de nuestra investigación es el análisis de la última etapa del ciclo presupuestal: la evaluación; por lo que en apartados posteriores retomaremos la evaluación del gasto público federal; sin embargo, no debe perderse de vista que estamos dentro de un ciclo o proceso, cuyas fases se encuentran íntimamente relacionadas.

3.2.2 La evaluación propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La OCDE ha publicado una serie de trabajos sobre Gestión Pública, cuyo responsable corporativo es el Comité de Gestión Pública (Public Management Commite, PUMA). Esta colección de documentos denominada "Public Management Studies", ha marcado los principales lineamientos bajo los cuales se realizan muchas de las reformas administrativas de diversos países, en las cuales encaja la de México. Veamos los lineamientos que tienen que ver con la reforma presupuestaria.⁴⁶

De acuerdo con este organismo internacional, la realización del presupuesto es un proceso adaptativo que es sensible al contexto político y económico. Así la planeación y ejecución de los ingresos y los gastos del sector público se ven afectados por dicho contexto. Los gobiernos continuamente realizan cambios a la forma en que se prepara e

⁴³ Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 127

⁴⁴ Chávez, Presa, J. ob. cit., p. 128

⁴⁵ *Ibídem*, p. 128.

⁴⁶ Pueden verse los siguientes documentos de la OCDE. Public Management Studies. (PUMA): *Private pay for Public Work*, 1993. *Pay Flexibility in the Public Sector*, 1993. *Managing with Market - Type Mechanisms*, 1993. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management*, 1994. *Public Management Developments, survey 1993. Budgeting for Results (Perspectives on Public Expenditure Management)*, 1995. Este apartado se basará en estos documentos.

implementa el presupuesto, de tal forma que se cambian las reglas formales, los procedimientos de presupuestación y los aspectos informales como son las interrelaciones entre los actores, todo esto con el fin de hacer frente a las condiciones y requerimientos de un contexto cambiante.⁴⁷

En muchos de los países miembros de la OCDE, el proceso del presupuesto ha evolucionado. Se está cambiando, de una concepción de aseguramiento de la legalidad del gasto público, a considerarse como un instrumento para la promoción de la mejora administrativa y al logro de la efectividad de los programas en el sector público. El progreso de dicha evolución ha sido distinto en cada uno de los países miembros; sin embargo, se ha logrado un mayor avance en aquellos países que han puesto énfasis en los productos o han orientado su presupuesto hacia los resultados, y que además han delegado substancialmente la responsabilidad de administrar los gastos a los administradores de los programas. No obstante puede observarse en todos los miembros de la OCDE ciertas tendencias marcadas hacia la consolidación de los gastos en amplias categorías, relajar los controles centrales, incrementar el interés en el producto y en el desempeño.⁴⁸

Algunas de las características de este desarrollo que plantea la OCDE son las siguientes: primero, la legalidad es la condición fundamental de los gastos públicos. Una de las reglas de los gobiernos democráticos es que los fondos deben de ser gastados únicamente en la forma en que fueron autorizados por el parlamento, y sólo para los propósitos establecidos. Sin embargo, esta regla "sine qua non" de la democracia si bien es cumplida en muchos de los países, la misma ha sido adicionada con funciones de gestión para el proceso del presupuesto.

De esta forma, se ha dado un cambio de controles ex ante a controles internos, de pre - auditorias a post - auditorias, de las auditorias de transacciones individuales a tratar de auditar al sistema, y de una alta pormenorización en las asignaciones de los dineros, hacia una asignación en bloques.

Segundo, la evolución no ha sido firme ni sostenida; más bien, ha ocurrido de súbito en diversas ocasiones. Una de estas fue la introducción del Sistema de planeación-programación-presupuestación (Planning-programming-budgeting systems PPBS) y algunos sistemas similares de los años 60's y 70's. Otro de los esfuerzos ha sido impulsado por las iniciativas de la gerencia financiera y otras reformas de los años 80's y que continuaron a principios de la siguiente década. Tercero, la devolución de algunas responsabilidades presupuestarias a los administradores de los programas, inevitablemente altera el papel de las organizaciones presupuestarias centrales y sus relaciones con las agencias. Finalmente, las reformas se han focalizado en una parte limitada del presupuesto - la porción situada en los costos administrativos o corrientes. No existe un desarrollo paralelo para las transferencias.⁴⁹

El organismo internacional en mención, establece que la transformación del presupuesto en un instrumento de gestión y mejora de los programas depende de muchos cambios en la práctica administrativa; sin embargo tres son los puntos vitales que deben tenerse presente. Primero, los administradores pueden estar sujetos a la rendición de cuentas en el desempeño, cuando tienen la oportunidad y los incentivos para gastar el presupuesto autorizado en pos del logro de los programas (discrecionalidad administrativa); Segundo, estos administradores pueden rendir cuentas en base a los costos en los cuales se

⁴⁷ Cfr. OCDE. *Budgeting for results: Perspectives on Public Expenditure Management*, OCDE, París, 1995, p.3.

⁴⁸ Cfr. OCDE ob. cit., p. 47

⁴⁹ Cfr. Ibidem, p. 47.

incurre al realizar un producto o prestar algún servicio público; y tercero, dichos administradores puede rendir cuentas en base a los resultados y el desempeño, especialmente los resultados que son producto del gasto público. Veamos algunos puntos relacionados.⁵⁰

Los cambios recientes en los sistemas presupuestarios de algunos de los gobiernos, reflejan un cambio de la regulación detallada y sumisión de los gerentes hacia el incremento en los incentivos y las oportunidades para que los administradores utilicen discrecionalmente los recursos y tengan iniciativa en el mejoramiento en la utilización de los recursos y el cumplimiento de los objetivos. Los incentivos institucionales que se deben proveer incluyen: autorizar a los departamentos a retener los ahorros que se lograron una vez cumplidos los objetivos centralmente determinados; mas discrecionalidad respecto de la mezcla de los recursos y el tiempo calculado de gasto; más libertad para reasignar los fondos de los distintos programas o actividades. El cambio ha sido acompañado por un nuevo énfasis en los indicadores de desempeño, la negociación y cumplimiento estricto de los límites de gasto y los nuevos reportes y requerimientos de revisión.

Por otro lado, en la rendición de cuentas en base a los costos puede observarse que los sistemas presupuestarios generalmente registran los gastos bajo una base de dinero en efectivo, cuando los pagos se han realizado, no cuando se ha incurrido en los costos. Sin embargo, tener la información exacta de los costos es crucial, para lograr una serie de ventajas, tales como:

- promover la libertad de acción de los administradores en un ambiente de presupuesto descentralizado, y tener sujetos a los administradores a una rendición de cuentas por resultados;
- optimizar las decisiones en la asignación de los recursos, y evaluar el costo-efectividad de los programas;
- facilitar la comparación entre las actividades del sector público y el privado, así como la evaluación de los contratos y de otros mecanismos del tipo mercado; y
- evaluar los efectos de la actividad gubernamental en base al valor neto del sector público.⁵¹

Otro punto importante es el que se refiere a la medición del desempeño. Muchos de los países miembros de la OCDE han tenido la experiencia del sistema de planeación-programación y presupuestación (PPBS) o con sistemas similares que trataron de vincular el presupuesto con el desempeño. Una de las principales lecciones es que la información obtenida de las medidas de desempeño es solamente uno de los muchos elementos en la decisión de política. Otra de las lecciones es que no es suficiente focalizar solamente los escalones o peldaños más altos. Es importante también tomar en consideración la necesidad de dar responsabilidad y atención a todos los niveles de la administración.

Se han iniciado muchas investigaciones en tratar de idear y mejorar las medidas de calidad que sean confiables. El énfasis principal se ha puesto en los obstáculos que estas medidas han presentado en las organizaciones y en la distribución de los recursos. Se han logrado algunos avances y el progreso es considerable en algunos países, cambiando la orientación de la administración financiera hacia el desempeño, liberando a las agencias de muchos de los controles ex ante, mientras que se demanda más rendición de cuentas en el logro de los objetivos y el gasto de recursos.

⁵⁰ Cfr. OCDE ob. cit., p. 48

⁵¹ Cfr Ibídem, p. 50-51.

Uno de los objetivos principales que se han planteado en algunos países, es amoldar el presupuesto a una especie de "contrato por desempeño" (contract for performance) a cambio de la obtención del control de los recursos acordados. Lográndose además, cierta libertad para la consecución de los objetivos particulares. Sin embargo, si bien en muchos de los países manejarse por el desempeño esta alejado de vincularse con el proceso del presupuesto, también puede observarse que se ha logrado un avance, sobre todo en fortalecer la capacidad de los administradores en tomar la iniciativa y la responsabilidad para la provisión de los bienes públicos de manera eficiente y efectiva.⁵²

En la medición del desempeño, frecuentemente se hace la distinción entre las medidas y los indicadores. Las medidas de desempeño son la medición de los resultados y productos relacionados con los objetivos establecidos. Mientras que los indicadores del desempeño, por el contrario, son estimaciones de los productos y los resultados que no pueden ser medidos o que existe una gran dificultad para su medición de manera directa.

La OCDE ha identificado las características centrales para las medidas de desempeño y los indicadores. Estas deben ser consistentes a lo largo del tiempo y entre las unidades y su comparación debe ser hecha sólo con programas similares. Además, los indicadores deben ser simples, bien definidos y fáciles de entender, y deben enfatizar los aspectos más importantes para la toma de decisiones. Idealmente, el énfasis debe darse al limitar el número de medidas e indicadores, los cuales deben reflejar los objetivos particulares del programa. En este sentido es de gran importancia que los administradores de los programas sean medidos en aquellas áreas donde tienen control.⁵³

Un creciente esfuerzo se esta realizando en tratar de medir la calidad de los servicios públicos, especialmente desde el punto de vista de los consumidores. Este énfasis refleja el incremento en la preocupación sobre la calidad y el costo de los servicios públicos. La calidad de los servicios tiene algunas dimensiones que pueden ser medidas: horarios, respuesta a las necesidades de los consumidores, la forma en la cual se ejecutan etc. Además puede verse la calidad de los servicios a través de las encuestas y sondeos del cliente.

Como puede verse los esfuerzos se encaminan a lograr una administración por resultados, lo que nos lleva a realizar evaluaciones basadas en los mismos. En este sentido pueden identificarse cinco niveles en la administración por resultados, que van desde la publicación de las medidas del desempeño hasta el proceso de presupuesto por resultados:

1. *Reportes de desempeño*, es la publicación sistemática de los datos sobre resultados para los ciudadanos o clientes. El hecho de que sea sistemática significa que las medidas claves son seleccionadas de antemano y los reportes sobre las mismas son publicados regularmente. Los reportes de desempeño van más allá de la información descriptiva presentada en los reportes de las agencias del gobierno. Esta examina los resultados desde la perspectiva de aquellos quienes pagan por el servicio o que son impactados por los servicios públicos prestados y que evalúan que tan bien fueron satisfechos sus intereses. Este tipo de medidas son una forma de medir la calidad del desempeño gubernamental.
2. *Objetivos de desempeño*. Especifica los avances en los resultados esperados. Los objetivos pueden ser de corto plazo y atarse a acciones en curso o bien, tener una visión de largo plazo. Los objetivos de desempeño

⁵² Cfr. OCDE ob. cit., p.53.

⁵³ Cfr. Ibidem, p. 54.

son un intento por moldear el comportamiento, al movilizar los recursos y la atención del gobierno hacia una dirección determinada. Para afectar el comportamiento es necesario que los objetivos sean cuidadosamente seleccionados y que estos correspondan a las preocupaciones o intereses de las agencias o de los ciudadanos, que se hagan lo más razonablemente posible y que estos puedan ser cuantificados. La publicación agrega peso a los objetivos y transfiere el sentido de que el gobierno está comprometido a cumplir lo ofrecido por él.

3. *Auditorias del desempeño.* Revisión del desempeño gubernamental por medio de auditores. Esta forma de auditorias se encuentra todavía en sus primeras etapas; en este sentido, es precisamente el rol que deben jugar los auditores en la revisión de los resultados lo que se está cuestionando y tratando de definir. Sin embargo, puede decirse que la auditoria financiera es el modelo que se utiliza en las auditorias de desempeño. La tarea de los auditores es la revisar que los recursos se hayan ejercido correctamente y que se hayan realizado un desempeño confiable y exacto. Para que los auditores puedan cumplir con sus tareas será necesario el desarrollo de principios para el desempeño y estándares similares a aquellos que se tienen en las auditorias financieras.
4. *Contratos de desempeño.* Estos especifican los productos o resultados que la agencia o los administradores deben de cumplir dados los recursos establecidos. La firma del contrato se establece en las negociaciones entre las agencias consumidoras y el órgano central, o bien entre la agencia y sus administradores. El contrato por lo regular dura tres años o más, periodo durante el cual el desempeño es monitoreado para asegurar que se estén cumpliendo los términos del contrato. Los contratos de desempeño pueden ser una precondition que facilite el control ex ante sobre la agencia, o también puede ser utilizado como un contrato de empleo para los altos directivos.
5. *Presupuestación del desempeño.* Esta implica la realización de contratos que vinculen los recursos asignados con los resultados obtenidos. Dicho vínculo puede ir desde una relación en la cual una unidad marginal de recursos produce una unidad marginal de productos, hasta las relaciones en las cuales solamente se listan los resultados asociados con el volumen de recursos presupuestales.⁵⁴

Un sistema efectivo de asignación, administración y control de los recursos públicos es un elemento fundamental para un buen gobierno. La yuxtaposición de la necesidad de restringir los aspectos fiscales, con la demanda de más y mejores servicios públicos, ha originado un cambio en la forma que se lleva a cabo el proceso del presupuesto. El presupuesto de manera creciente está siendo utilizado como un instrumento para promover el desarrollo administrativo y la efectividad en los programas, en adición con las funciones de control y asignación de recursos.⁵⁵

Aunado a lo anterior, el control legislativo de los gastos públicos es un principio fundamental para los gobiernos democráticos. Las asignaciones anuales son el sentido tradicional de las autorizaciones de los gastos públicos.

Sin embargo, de manera creciente los parlamentos autorizan gastos suplementarios en el transcurso del año. El cambio en la composición del gasto público - relativamente más en

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 54-55.

⁵⁵ Cfr. OCDE *ob. cit.*, p. 57.

transferencias a programas y menos en gastos de operación- ha reducido la importancia de las asignaciones anuales (como proporción del gasto total) y han dado mayor importancia a las autorizaciones realizadas a lo largo del año o del periodo. A pesar del declive de las asignaciones anuales como proporción del gasto total, la vasta expansión del tamaño del gobierno ha significado un incremento sostenido en el volumen total de dichas asignaciones.

El crecimiento del gobierno y su desarrollo conexo ha producido otros cambios en las prácticas parlamentarias. Las legislaturas democráticas generalmente toman mayor independencia en las cuestiones relacionadas con el presupuesto, de lo que normalmente lo hacen; aunque actualmente el grado en el cual dichas legislaturas se desvían de los cálculos y estimaciones del gobierno dependen de las prácticas legales, la tradición y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. La independencia parlamentaria frecuentemente se expresa por medio del establecimiento de un staff parlamentario de presupuesto y en el fortalecimiento de las funciones de auditoría legislativa.⁵⁶

Al mismo tiempo que los parlamentos se han vuelto más activos en las cuestiones presupuestarias, el crecimiento del gobierno ha desgastado algunos de los controles tradicionales. En un tiempo, la práctica comúnmente utilizada fue poner las estimaciones del gobierno en forma de elementos en línea, una larga lista de recursos, personal, papelería, etc., que debían ser adquiridos con los recursos públicos. Las asignaciones eran votadas con el mismo detalle, dando a la agencia muy poca flexibilidad en cuanto al uso de los recursos asignados. Esta forma de presupuestos detallados aun funciona en algunos países (Alemania, por ejemplo), pero la tendencia es la reducción del número de elementos en los cuales el parlamento tenga control. Buscando aumentar el ancho de los marcos, bloques o portafolios en que se clasifican los recursos.

El crecimiento del gobierno también quebró el control anual del parlamento. En un tiempo, el parlamento decidía el monto a gastar en las asignaciones anualmente programadas. Pero las asignaciones anuales fueron poco efectivas al determinar los gastos relacionados con la demanda, así como tampoco eran efectivas para controlar los gastos en los compromisos de largo plazo, como los proyectos de inversión. Algunos de los países miembros de la OCDE actualmente permiten que sus gastos vayan más allá del año en curso.

A pesar de que los hechos muestran que las asignaciones anuales representan menos de la mitad de los gastos del gobierno en un año, los parlamentos continúan con los controles anuales como uno de sus instrumentos principales para sujetar al gobierno a la rendición de cuentas. Muchos de los países han abrazado el presupuesto por resultados y han perseguido, el combinar las asignaciones anuales con mecanismos de control multianuales.

La OCDE establece que los presupuestos raramente se implementan en la forma exacta en que fueron preparados o aprobados por el parlamento. Se introducen cambios por cuestiones económicas o políticas o también por numerosos ajustes desprendidos del detalle de cada programa. Como un plan de gastos, el presupuesto debe ser puesto en marcha cumpliendo con los compromisos establecidos, las reglas y las limitaciones impuestas por el parlamento; guardando el balance entre las adaptaciones realizadas por las circunstancias por un lado, y las restricciones y limitaciones por el otro.⁵⁷

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 31.

⁵⁷ Cfr. OCDE ob. cit., p. 35.

Es importante mencionar un documento de la OCDE y el Banco Mundial denominado, “Buenas practicas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo”⁵⁸, en el cual se desarrolla la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), que es la base para muchas de las recientes reformas de la gestión pública que se están generando en diversos países, incluido México, y que tienen impacto en las metodologías de evaluación del gasto público. En este sentido a continuación revisaremos sus principales elementos.

La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados de un país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Los conceptos sobre los que se fundamenta la GpRD señalan que la asistencia internacional al desarrollo puede hacerse más eficaz mejorando la apropiación por parte del país, alineando la asistencia con las prioridades del país, armonizando las políticas y los procedimientos de las agencias de desarrollo, y centrando la atención de forma más sistemática al logro de resultados de desarrollo.

Con la GpRD tanto las instituciones nacionales del sector público, como las agencias internacionales de desarrollo usan diversos instrumentos y sistemas de gestión del desempeño orientados a resultados para implementar los planes nacionales, las estrategias del país, los programas y proyectos sectoriales.

Los principios de la GpRD, acordados durante la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para resultados de desarrollo en 2004, son:

1. centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo;
2. alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados;
3. mantener la medición y la información sencillas;
4. gestionar para, no por, resultados;
5. usar la información de resultados para aprender y tomar decisiones.

⁵⁸ OCDE – Banco Mundial. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Página electrónica: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>

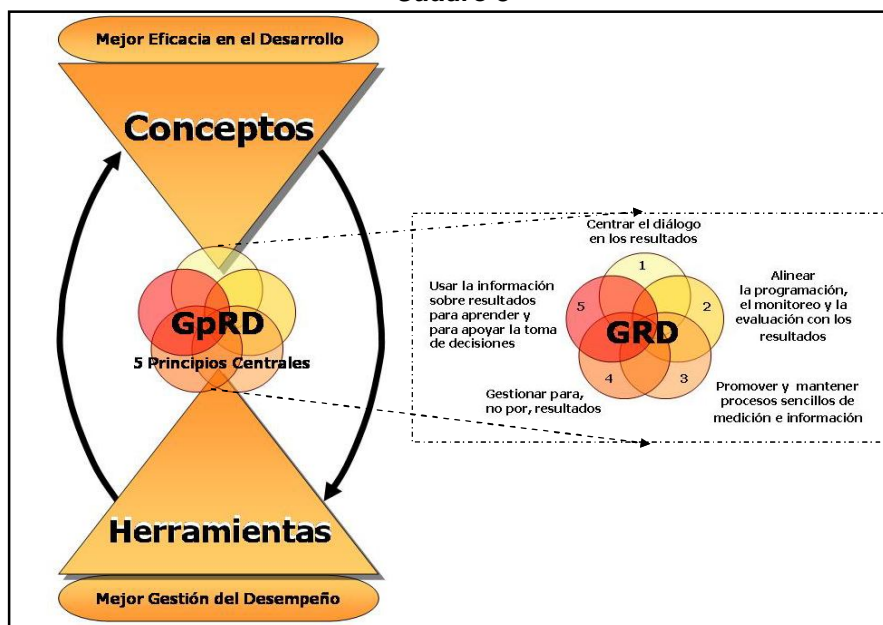
De acuerdo con el documento en comento, la necesidad de una gestión enfocada en resultados de desarrollo, cuyas prácticas incluyen el uso de la información para mejorar la toma de decisiones y dirigir las a procesos de desarrollo conducidos por los países hacia metas claramente definidas – ha pasado a primer plano en el programa de desarrollo mundial desde la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo en 2002. La Conferencia de Monterrey hizo un llamado para crear una nueva asociación para el desarrollo en la cual los países en desarrollo reafirman su compromiso con las políticas y acciones que promueven el crecimiento económico y reducen la pobreza y los países desarrollados los apoyan mediante políticas de ayuda y de comercio más eficaces. En este contexto de responsabilidad compartida, la atención mundial ha pasado a las estrategias de gestión para lograr resultados.

El objetivo del Libro de consulta es aumentar la comprensión de las ideas detrás de la GpRD e indicar cómo se está usando en los países socios y en las agencias internacionales de desarrollo. Específicamente,

- provee una actualización de la alianza mundial para reducir la pobreza y para mejorar la efectividad en el desarrollo mediante la GpRD;
- presenta algunos conceptos importantes detrás de la GpRD y describe los cinco principios de la GpRD acordados en la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech de 2004;
- provee algunos ejemplos ilustrativos de cómo la GpRD se está usando de manera práctica a los niveles de país, programa, proyecto, organismo e interinstitucionalmente.

Los principios de la GpRD forman la base para una gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de niveles (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo. Existe suficiente sinergia entre los principios; todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar. No constituyen una receta gradual, ni secuencial para la GpRD.⁵⁹

Cuadro 3



Fuente: OCDE – Banco Mundial. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo, Ob. Cit 3 y 9.

Destaca para efectos de nuestra investigación el Monitoreo y Evaluación (M&E) basado en resultados, el cual involucra la recopilación sistemática de la información de desempeño acerca del progreso hacia los resultados, que luego se puede usar para asistir a la toma de decisiones de la gerencia. El M&E provee herramientas y modelos sólidos para la medición del desempeño y tiene una larga trayectoria como una herramienta para aumentar la eficacia de las intervenciones de desarrollo. A partir de los años noventa, cuando los enfoques de gestión basados en resultados comenzaron a tener un mayor uso tanto en las instituciones del sector público a nivel de país y en las agencias internacionales de desarrollo, el M&E se usa cada vez más para evaluar el logro de resultados. Hoy, el M&E basado en resultados es un componente principal de la caja de herramientas de la GpRD que ayuda tanto a los países como a las agencias a medir sistemáticamente el avance de los resultados de programas y proyectos.

Considerando lo anterior, para lograr mejores resultados, los países en desarrollo necesitan administrar mejor sus procesos de desarrollo hacia los resultados deseados. Esto lo hacen fortaleciendo la focalización en los resultados de sus estrategias nacionales; adoptando enfoques basados en resultados para la gestión del sector público; desarrollando la capacidad nacional para el M&E basado en resultados, y fortaleciendo la capacidad estadística.⁶⁰

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 3 -10.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 9 y 15.

Ejemplos de la GpRD a nivel nacional (Cuadro 4)

Principios de la GpRD	Ejemplos de las herramientas que se están usando para administrar para resultados a nivel nacional	Por qué son importantes
Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo	<p>Planes de reducción de la pobreza</p> <p>Planes nacionales de desarrollo</p> <p>Planes o marcos de desarrollo sectorial</p> <p>Marcos de gasto a mediano plazo</p> <p>Resultados e indicadores mundiales asociados con los ODM y otros compromisos internacionales</p> <p>Mecanismos de consulta con los interesados directos</p> <p>Modelos lógicos (integrados con todo lo anterior)</p>	Las herramientas basadas en resultados, se usan en todo el gobierno como la base para la planificación, implementación, medición y evaluación del logro de los resultados de desarrollo nacional.
Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	<p>Estrategias integrales de reforma de políticas</p> <p>Estrategias de reforma del sector público en todo el gobierno</p> <p>Estrategias de cambio institucional (ministerios o departamentos)</p> <p>Planes de gestión del gasto público y sistemas presupuestarios nacionales</p> <p>Estrategias operativas y presupuestos anuales sectoriales/ministeriales</p>	Los marcos estratégicos, planes operativos y modelos presupuestarios están diseñados para indicar cómo funcionan los sistemas gubernamentales para asegurar que todos los recursos contribuyan al logro de los resultados de desarrollo nacional.
Mantener la medición de resultados y la información lo más sencillo, económico y fácil de usar que sea posible	<p>Planes de medición del desempeño y guías (con indicadores específicos definidos de acuerdo a los resultados nacionales)</p> <p>SIG en todo el gobierno</p> <p>Revisiones de gestión funcional de sectores/ministerios</p> <p>Evaluaciones de desempeño de políticas/programas</p> <p>Evaluaciones organizacionales (departamentos y ministerios)</p> <p>Desempeño y auditorías financieras</p> <p>Encuestas de interesados directos y revisiones de la calidad de los servicios</p>	Los procesos, los sistemas y las herramientas funcionales identifican las normas y los indicadores a usarse para medir el progreso hacia los resultados de desarrollo del país, ya sea al nivel nacional o sectorial/ ministerial. Los planes o las guías de medición definen las funciones y los métodos para recolectar, analizar, e informar sobre los datos de los indicadores a todos los niveles (insumos/actividades, productos y resultados) tanto dentro de los ministerios/sectores como a través de todo el gobierno. Los instrumentos de recopilación de datos uniformados proveen formas sistemáticas de obtener información del desempeño.
Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograr los resultados	<p>Informes semestrales y anuales sobre el progreso alcanzado para los líderes ministeriales/sectoriales</p> <p>Informes anuales de desempeño para los órganos legislativos, funcionarios elegidos y/o donantes externos</p> <p>Boletas anuales de calificaciones públicas para la sociedad civil</p>	La información continua concentra la atención de los interesados directos en el progreso hacia los resultados nacionales, y muestra cómo los insumos y los productos han contribuido a estos resultados. La información de desempeño se usa para mejorar los planes operativos y las estrategias.
Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones así como para informar y rendir cuentas	<p>Consultas públicas y con interesados directos</p> <p>Revisiones y evaluaciones del desempeño de programas, sectores e instituciones</p> <p>Sistemas de gestión del conocimiento interno (en todo el gobierno o para sectores/ministerios específicos)</p>	Se usa la información sobre el avance hacia los resultados de desarrollo nacional tanto dentro como fuera del gobierno para apoyar el diálogo de política, la planificación estratégica, y el análisis institucional.

Fuente: OCDE – Banco Mundial. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Página electrónica: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>. p 16

Muchos de estos planteamientos que presenta la OCDE como parte de la reforma de la gestión pública en general, y en materia presupuestaria en lo particular; se retoman en la reforma presupuestaria y la implementación del Presupuesto por Resultados, que se está llevando a cabo en México. En el siguiente apartado presentaremos los principales puntos de la Reforma del Sistema Presupuestario mexicano y el Presupuesto por Resultados, donde puede observarse esta situación.

3.2.3 El papel de Presupuesto por Resultados en la Evaluación del Gasto Público.

La Reforma al Sistema Presupuestario, antecedente del Presupuesto por Resultados.

Anteriormente en el presente capítulo comentamos la influencia de algunas herramientas de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la Reforma del Sistema Presupuestario en México (RSP), como una de las formas que siguen muchos de los países de la OCDE para modernizar la administración pública.

De acuerdo con Chávez Presa, la OCDE destaca dos razones que han impulsado reformas en las administraciones públicas de los países miembros de ese organismo: a) las crisis fiscales, porque se han reducido la cantidad de recursos disponibles para el sector público, y b) la exigencia de alcanzar una mayor cantidad de logros, con esta menor cantidad de recursos. En la tarea de mejorar el desempeño gubernamental, es muy importante la forma en que están estructuradas las reglas e instituciones que regulan el proceso presupuestario; ellas inciden tanto en la transparencia con la que la población percibe el funcionamiento del gobierno en general y la administración pública en particular, como en la eficiencia de la operación de la administración.⁶¹

En este sentido, en México, los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público han sido continuos a lo largo de poco más de 15 años. La reforma del sector público ha sido tema recurrente a lo largo de varias gestiones presidenciales. Sin embargo, nuevas iniciativas fueran presentadas a menudo sin considerar lo que había sucedido antes y sin dar seguimiento a la implementación. Esto dio lugar a la naturaleza de “arranque y freno” de muchos de los esfuerzos de reforma.⁶²

Veamos a continuación los principales puntos de la RSP en nuestro país; con lo que tendremos el marco de referencia para la nueva concepción de la evaluación presupuestal en general, y de la evaluación del PEF, en lo particular.

De acuerdo con la SHCP la RSP es una respuesta al surgimiento de fuerzas a favor del cambio y la modernización de la administración pública.⁶³ En esta búsqueda por modernizar el desempeño y agregar valor a los resultados de la Administración Pública Federal, surge en 1997 la RSP, como un replanteamiento de la estructura programática, cuyo motivo es contar con elementos que expresen la orientación y el impacto de la aplicación de los recursos públicos.⁶⁴

⁶¹ Chávez Presa, J. ob. cit., pp.130 y 131.

⁶² OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, OCDE, 2009, pp. 109. Página electrónica: <http://www.oecd.org>

⁶³ SHCP, Unidad de Política Presupuestal (UPP). *La reforma a Sistema Presupuestario (RSP) Avances 1998*, México, enero 1999.

⁶⁴ SHCP. Unidad de Política Presupuestal (UPP). *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*. México, 2000.

La RSP consiste en implantar un sistema de planeación, programación y presupuestación desde una perspectiva estratégica e integral. Con él, se avanza en la desregulación administrativa para flexibilizar la operación de los ejecutores de gasto, y con ello, se fortalece su capacidad de gestión para que sean más eficientes y eficaces en la obtención de los resultados que el gobierno tiene por compromiso ante la sociedad.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se dieron los grandes lineamientos de la RSP. Así tenemos que según se expresa en dicho instrumento financiero, el propósito de la reforma era ir más allá del énfasis que se daba a los procedimientos, para concentrar la atención en los resultados. Por lo mismo, se necesitaba transformar la concepción del sistema presupuestario, en la que predominaba una visión concentrada en la adquisición inercial de insumos, por otra de carácter estratégico, centrada en los resultados y en la eficiencia y calidad del gasto. Para ello, la reforma al sistema presupuestario propuso lo siguiente:

- ❖ vincular la asignación de los recursos públicos a la eficiencia, la efectividad y la calidad de los bienes y los servicios públicos producidos;
- ❖ relacionar el ejercicio del gasto con el logro de los resultados de las políticas públicas y de sus programas;
- ❖ desarrollar herramientas y técnicas administrativas que ayuden a conocer el costo de los programas y de las políticas gubernamentales que sirvan para disponer proyecciones multianuales de gasto, y que mejoren el control del gasto desde una perspectiva estratégica;
- ❖ estimular la formación de auténticos administradores en las unidades responsables cuya prioridad sea la obtención de resultados lo más eficientemente posible;
- ❖ simplificar el proceso de administración del ejercicio del gasto, y alinear los esfuerzos de las instituciones gubernamentales con los propósitos y los objetivos de las políticas públicas.⁶⁵

En una primera etapa, fueron tres los pilares en los que se sustenta la reforma presupuestaria, que se referían a: la instauración de la Nueva Estructura Programática (NEP), la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la puesta en marcha del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Posteriormente, se adicionaron otros tres componentes que eran el Costeo, el Servicio Civil y la Normatividad.⁶⁶

Mediante estos instrumentos se trataba de cumplir con los objetivos planteados en el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Veamos los puntos más importantes de estos tres mecanismos.

Nueva Estructura Programática (NEP).

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1996-2000), buscó introducir una nueva estructura programática (NEP), fomentar el enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, y mejorar la evaluación y el seguimiento de los programas. Este objetivo se logró mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de desempeño para las instituciones y actividades gubernamentales. La NEP buscaba una mayor cooperación de las autoridades a cargo

⁶⁵ SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998* (PPEF 2008).

⁶⁶ SHCP, UPP. *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*, ob. cit., pp. 49, 99 – 108.

del presupuesto con el personal responsable del gasto público y con las personas encargadas de la ejecución de las políticas públicas.⁶⁷

La NEP es un instrumento de la programación presupuestaria que ordena las acciones y los recursos de la gestión gubernamental y los relaciona con los resultados a alcanzar; permitiendo evaluar de forma amplia el impacto de estas acciones gubernamentales en el ámbito social y productivo.⁶⁸

La NEP retoma la clasificación del gasto público en sus tres dimensiones administrativa, económica y funcional; presentándolas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 (PPEF98).

En el PPEF98 se expresa que las dos primeras dimensiones se encontraban aceptablemente consolidadas y su uso era generalizado porque servían para dar un seguimiento útil del gasto en términos de quién lo ejerce y qué adquiere. No ocurría lo mismo con la clasificación funcional. Esta dimensión emplea un instrumento denominado estructura programática, cuyo propósito era ordenar y clasificar las acciones del Sector Público, y delimitar la aplicación del gasto de esas acciones en la sociedad. Sin embargo, la estructura programática tiene limitaciones para mejorar la operación de los ejecutores. Estas limitaciones, en la dinámica de planeación, programación y presupuestación, se manifestaban al tratar de conocer el impacto de las decisiones de las políticas públicas, pues no era fácil saber los costos de los programas y las actividades gubernamentales. Mayores aún eran las limitaciones al tratar de identificar los efectos socioeconómicos que producían esos programas y actividades en el bienestar de las comunidades mexicanas.

Es en este contexto donde, de acuerdo con la SHCP, surge la necesidad de plantear una nueva estructura programática, que permitiera superar las limitaciones mencionadas y darle factibilidad a la planeación, programación y al ejercicio presupuestario.

En este sentido, la NEP propuso vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades, y el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos públicos. Además que buscaba facilitar el costeo de los programas y políticas de gobierno; permitiendo así medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores. Siendo el propósito de la NEP crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permitiera al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados comprometidos ante la sociedad⁶⁹

De acuerdo con el documento de la SHCP citado en el párrafo anterior, la NEP tenía los siguientes objetivos:

- ↳ Mejorar la asignación de recursos públicos para elevar la eficiencia, la efectividad y calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios (Asignación de Recursos);
- ↳ Costear las políticas públicas, así como programas y actividades gubernamentales que, por un lado, permitieran realizar proyecciones de gasto multianuales, y por el otro, sirvieran para conocer las implicaciones presupuestarias de una decisión de política pública (planeación);

⁶⁷ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., pp. 110

⁶⁸ SHCP, UPP. *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*, Ob. Cit, p. 71

⁶⁹ SHCP, Subsecretaría de Egresos. *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática* 1998, mayo de 1997.

- ↳ Orientar la programación y el presupuesto hacia la obtención de resultados (Medición del Desempeño);
- ↳ Crear auténticos administradores en las unidades responsables que estuvieran comprometidos en la obtención de productos y volúmenes que contribuyeran a los resultados propuestos por las políticas públicas (administración por resultados);
- ↳ Simplificar el proceso integral del presupuesto y el ejercicio del gasto público (Flexibilización);
- ↳ Permitir la asociación clara de las políticas públicas, las estrategias, las acciones y los proyectos gubernamentales con los recursos que necesitan para su realización (Restricción presupuestaria);
- ↳ Mejorar la calidad de la información programático-presupuestaria que proporcionan las unidades responsables de tal forma que se puedan evaluar sus avances;
- ↳ Simplificar, dar claridad y homogeneizar el lenguaje programático-presupuestario para hacerlo del uso común de los ejecutores;
- ↳ Facilitar el seguimiento del gasto asociado al logro de resultados e impacto de las políticas públicas y sus programas (Control Presupuestario); y
- ↳ Proporcionar elementos objetivos que permita evolucionar hacia las auditorías del gasto sobre los resultados y la eficiencia con la que se logran.

Muchos de estos objetivos que plantea la NEP, claramente pueden identificarse como herramientas utilizadas por la NGP, y que como se vio en el apartado respectivo son retomadas por varios de los países miembros de la OCDE, tal como la medición del desempeño, la restricción presupuestaria, el control presupuestarios, la flexibilización y la administración por resultados.

La NEP consta de categorías y elementos programáticos, los cuales servían para dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional; para definir el ámbito de la aplicación del gasto público en la economía nacional y para identificar el grado de éxito de las políticas públicas desde la percepción ciudadana. Las categorías programáticas determinaban el destino y la finalidad de los recursos públicos. Ellas definían el campo de acción gubernamental por medio de las funciones y subfunciones encomendadas al Sector Público, y especificaban las acciones a efectuar para cumplir tales funciones mediante programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, y proyectos institucionales y de inversión. Para cada una de estas categorías de gasto se propone una asignación de recursos. Por otro lado, los elementos programáticos contienen la información cualitativa y física de lo que se pretende lograr en cada categoría con los recursos públicos. A través de ellos se introducen al proceso de planeación, programación y presupuestación, conceptos de planeación estratégica tales como: la misión institucional de la dependencia, de la entidad o de la unidad responsable, o bien, el propósito institucional para los programas y para las actividades institucionales; los objetivos, y los indicadores estratégicos con sus metas respectivas (PPEF 2008).⁷⁰

Cabe resaltar que la instauración de la NEP sería paulatina, en un proceso gradual año con año. Por tal motivo, para la elaboración del instrumento financiero en mención, las categorías programáticas de la NEP estaban ya definidas en todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Sin embargo, todavía contenían las unidades de medida y las metas que la estructura programática anterior empleaba para especificar volúmenes de actividad, ante la complejidad de desarrollar los elementos programáticos en todas las

⁷⁰ Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1998.

dependencias del Ejecutivo Federal. En los proyectos de presupuesto subsecuentes se avanzó en esta dirección.

La importancia de la NEP en la fase de evaluación radica en que, la Cámara de Diputados y, en general, los evaluadores de las políticas públicas tenían con la NEP mayores elementos para conocer quién era el responsable directo del ejercicio de los recursos públicos, de qué manera los estaban aplicando y qué resultados se obtenían con ellos.

En esta forma, la NEP permitió coadyuvar en las tareas que, conforme a nuestra Carta Magna, corresponde realizar a la Cámara de Diputados, aportando elementos objetivos para analizar el uso y el destino de las erogaciones públicas, los resultados que el Ejecutivo Federal se propone alcanzar en un periodo determinado, y el desempeño de las dependencias y entidades. Al mismo tiempo, con la NEP, se buscaba fortalecer la formulación del Proyecto Presupuesto de Egresos con base en programas que contuvieran objetivos y metas cuantificables; la identificación de los responsables de su ejecución y el costo de los mismos programas.

De acuerdo con Chávez Presa, la NEP es un paso importante hacia la modernización del sector público federal, pero se requiere también de la reestructuración y de la reingeniería organizacional del gobierno para mejorar los procedimientos internos y la operación cotidiana. Ello implica adecuar la normatividad presupuestaria para establecer las nuevas reglas que dirijan sin discrecionalidad la administración de los recursos públicos y que incentiven la obtención de resultados. Asimismo, será imprescindible que los ejecutores de gasto, en especial las áreas sustantivas, adquieran mayor capacidad para manejar los recursos del PEF. Esta medida deberá acompañarse de una mayor responsabilidad para rendir cuentas; lo que implicará generalizar en el mediano plazo, el uso de sistemas de evaluación del desempeño, de costeo de actividades y políticas; de incentivos y sanciones y adecuar los actuales sistemas de contabilidad gubernamental y la normatividad presupuestaria. Nada de esto rendirá buenos frutos si no se logra promover una nueva cultura de trabajo y servicio por parte de los servidores públicos.⁷¹

Sistema de Evaluación del Desempeño.

El segundo de los pilares de la RSP fue el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cuál según se establecía en el PPEF98, tenía como propósito proporcionar a los ejecutores de gasto, a las autoridades presupuestarias y a las evaluadoras, un instrumento conformado por técnicas de medición para monitorear y evaluar el desempeño y los resultados que estaba logrando el Ejecutivo Federal en beneficio de la sociedad, se tratara de programas, proyectos o actividades institucionales.

El SED es el componente de la RSP que cierra el ciclo de la cadena de valor de la Administración Pública, ya que utiliza toda la información para evaluar y mostrar resultados. Dicho Sistema contribuye en la Administración Pública a aumentar la eficiencia y eficacia en las asignaciones y ejercicio del presupuesto, con información veraz, oportuna, pretiñen y confiable⁷²

En sentido, los objetivos del SED eran:

- ✓ proporcionar a las unidades responsables una metodología para el desarrollo de los elementos programáticos de la NEP;

⁷¹ Chávez Presa, J. ob. cit., pp.198 y 200.

⁷² SHCP, UPP. *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*, ob. cit., p. 81

- ✓ evaluar el desempeño de los ejecutores a través de los resultados que hubiesen logrado, medidos desde la perspectiva de la satisfacción de las demandas y las necesidades de la sociedad, y
- ✓ aplicar técnicas de medición del desempeño por medio de indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos que se derivaran de la misión de las dependencias, entidades, o unidades responsables, y del propósito de los programas, actividades institucionales o proyectos a su cargo.

Ahora bien, en el instrumento presupuestario citado en el párrafo previo se dice que la estructura programática anterior a la NEP utilizaba unidades de medida para evaluar el desempeño y los resultados de los ejecutores. Sin embargo dicha estructura presenta limitaciones, siendo la principal, el uso unidimensional con que se evaluaba las tareas públicas. Los indicadores, en cambio, buscaban captar la esencia del desempeño, tanto de los programas como de los ejecutores, desde distintos ángulos, en especial, desde la óptica de la ciudadanía; además, proporcionaban una idea cercana y objetiva de los resultados que se estuvieran obteniendo. En su construcción se estudiaban las características más adecuadas para monitorear y evaluar los programas, las actividades institucionales, y los proyectos como eran:

- ↪ la *eficiencia*; para medir el buen uso de los recursos;
- ↪ la *cobertura*; para identificar el alcance espacial y temporal de los bienes y servicios públicos;
- ↪ la *eficacia*; para medir el impacto de las políticas públicas en las condiciones económicas y sociales de la población;
- ↪ la *calidad*; para captar el nivel de satisfacción del ciudadano respecto a los bienes y servicios que recibe a cambio de sus contribuciones, y
- ↪ la *equidad*; para evaluar el impacto redistributivo del gasto en la sociedad.

Ahora bien, se debe tener presente lo expresado por Chávez Presa en el sentido de que los sistemas de medición y evaluación del desempeño no deben considerarse como panaceas, capaces de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos; el éxito del SED depende en buena medida de una transformación cultural que sólo se podrá lograr en un periodo relativamente largo. Los beneficios aportados por los sistemas de evaluación de la gestión pública no son un mecanismo perfecto, puesto que no logran una cobertura total de la medición del desempeño de los programas, proyectos y actividades. Estos sistemas sólo son una herramienta que proporciona elementos objetivos y precisos para tener una idea cercana de los resultados por lograr y los resultados obtenidos.⁷³

Sistema Integral de Administración Financiera Federal

La tesorería en línea constituyó la herramienta tecnológica para agilizar el uso de los recursos, lo que conllevaba a la optimización del flujo de gasto que tiene que ser radicado para su ejercicio en dependencias y entidades. Asimismo, dichas herramientas brindaban información más confiable y oportuna sobre el manejo financiero de los fondos federales, hecho que facilitó el seguimiento y la rendición de cuentas.⁷⁴

En este sentido, el tercero de los pilares de la RSP era el SIAFF, de acuerdo con el PPEF98 con el desarrollo e implantación de este sistema de información se pretendía

⁷³ Chávez Presa, J. ob. cit., pp. 220 - 222.

⁷⁴ SHCP, UPP. *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*, ob. cit., p. 105

optimizar las operaciones de tesorería del Gobierno Federal, simplificando su operación e incrementando su seguridad, y concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal que se requería en los procesos de planeación y programación financiera.

El SIAFF debía ser un sistema integral y único; que permitiera vincular en una primera etapa los procesos, fases y áreas relacionadas con la administración de los recursos financieros del Gobierno Federal en forma lógica y ordenada, por medio de redes de comunicación electrónica y de la aplicación de normas y procedimientos técnicos específicos.

El Sistema consideraba el registro contable de todas las transacciones de la Administración Pública Centralizada relacionados con el manejo de los recursos financieros. Además, el registro de los ingresos del Gobierno Federal y la aplicación de los recursos.

El SIAFF enlazaba a todos los participantes a través de una comunicación por red electrónica y posibilitaba conocer, con mayor oportunidad, la situación de las finanzas públicas por medio de los movimientos que registrarán las unidades responsables, tanto las encargadas de captar ingresos como las que ejercen el gasto público.⁷⁵

Ahora bien, la RSP representó un cambio en la forma en la cual se lleva a cabo el ciclo del presupuesto. En particular, con la NEP se afectó de manera directa las etapas de preparación y de ejecución; toda vez que con las nuevas categorías y elementos programáticos se redefinen las asignaciones del gasto público. Uno de los principales cambios se refiere al énfasis que ponía la NEP en las actividades institucionales como la categoría programática de mayor grado de desagregación del gasto. Este cambio afectó de manera indirecta a la etapa de evaluación.

La NEP y el SED representan sólo un avance hacia el objetivo último de hacer más eficiente y transparente la actuación del gobierno. La escasez de recursos y las necesidades apremiantes de la población menos favorecida demanda que el gobierno incremente la productividad en el uso de recursos públicos y actúen y rindan cuentas con mayor transparencia. Si bien la NEP y SED contribuyen a conformar un conjunto integral del presupuesto que rebasa la simple noción de la compra de insumos, es necesaria una profunda reforma que abarque todos los engranes administrativos de la maquinaria gubernamental.⁷⁶

Los esfuerzos de reforma de la década de 1990 y principios de la del 2000 demostraron cierto avance, aunque no tanto como se esperaba. Estas iniciativas se enfrentaron a problemas con la implementación, incluyendo el papeleo excesivo, la falta de interés político y la dificultad para atraer la colaboración de las Secretarías de Estado en los esfuerzos de la reforma. Para 2005, el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño. Aunque se incluyeron indicadores en el presupuesto y en las reglas operativas de los programas federales, se trataba sobre todo de indicadores de proceso. Estos indicadores no medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones.⁷⁷

⁷⁵ Para más detalles sobre el SIAFF ver proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

⁷⁶ Chávez Presa, J. ob. cit., pp. 226 – 227.

⁷⁷ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., pp. 110 – 111.

Presupuesto por Resultados.

Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, México está bajo presión para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. Un paso importante en este proceso consiste en recabar información objetiva sobre el desempeño de programas y organismos. La información sobre desempeño permite a los gobiernos medir el avance hacia el logro de sus metas y conocer qué programas y políticas funcionan y cuáles no. La mayoría de los países de la OCDE están buscando mejorar la elaboración y el uso de información sobre desempeño por medio de las reformas de gestión y presupuestación con base en el desempeño. Estas reformas tienen el propósito de cambiar el énfasis de la presupuestación y la gestión de únicamente concentrarse en controlar los insumos y seguir las reglas y las disposiciones hacia centrarse en los resultados.⁷⁸

En 2006, el gobierno mexicano puso en marcha un nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Esta iniciativa buscó aprovechar los aspectos positivos de las reformas anteriores. Sin embargo, difiere de ellas en varios aspectos. Primero, los detalles de las reformas se promulgaron en la legislación. Dada la naturaleza legalista de la administración pública mexicana, este es un paso importante. Segundo, las iniciativas buscan reformar no sólo al gobierno federal, sino también a los gobiernos estatales. México es el único país de la OCDE que ha buscado implementar la presupuestación con base en el desempeño de forma simultánea en los niveles federal y estatal. Tercero, estas reformas contaron con el apoyo político del nivel más alto. La política fiscal del Presidente Felipe Calderón tiene el propósito de mantener finanzas públicas estables mientras que a la vez aumenta la inversión en desarrollo social y económico y de la infraestructura que son necesarios para el crecimiento económico. El Presidente anunció que estas reformas son parte importante de su política y que la evaluación de los resultados de los programas contribuirá a mejorar la asignación del gasto dando prioridad a los sectores y programas que están funcionando y logrando resultados.

Estas reformas se introdujeron principalmente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en el paquete legislativo de la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007. La LFPRH de 2006 establece que las instituciones que ejercen gasto son responsables por llevar a cabo una gestión por resultados y deben establecer metas y objetivos para sus programas y evaluar los resultados. La Ley cuenta con un capítulo especial acerca de cómo deben manejarse y realizarse las evaluaciones, incluyendo requerir que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos, así como un conjunto de reglas y principios para asegurar que los proyectos de inversión se evalúen correctamente. El paquete correspondiente a la RFI, aprobada en septiembre de 2007, requería la creación de un Programa Anual de Evaluación. Este paquete de reforma profundizó en el marco general de la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. También requería la creación de un programa federal conocido como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que tiene el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión en el sector público. Su objetivo consiste en dar seguimiento y evaluar los procesos de gestión y el suministro de servicios públicos.

A nivel federal, el sistema actual de presupuestación y gestión con base en el desempeño es complejo y cuenta con varios componentes. El marco que abarca a la iniciativa de presupuestación y gestión con base en el desempeño recibe el nombre de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁷⁹.

⁷⁸ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., pp. 108.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 111 – 112.

En este sentido, de acuerdo con la SHCP, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007. En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.⁸⁰

En este contexto, se han realizado modificaciones estructurales tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el PND, y sopesando de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta manera, se conoce en qué se gasta, pero sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.⁸¹

Gestión por Resultados.

El modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión al cual aspira la APF, denominado Gestión para Resultados (GpR), pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos; el objetivo general de la GpR es generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

La GpR tiene cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida:

1. Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque se mantenga siempre en la gestión para resultados);
2. Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos;
3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible;
4. Gestionar para, no por, resultados; y,
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

La GpR puede definirse como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) son componentes de la GpR; el primero permite que las decisiones presupuestarias consideren los resultados del ejercicio de recursos; y, el segundo es el

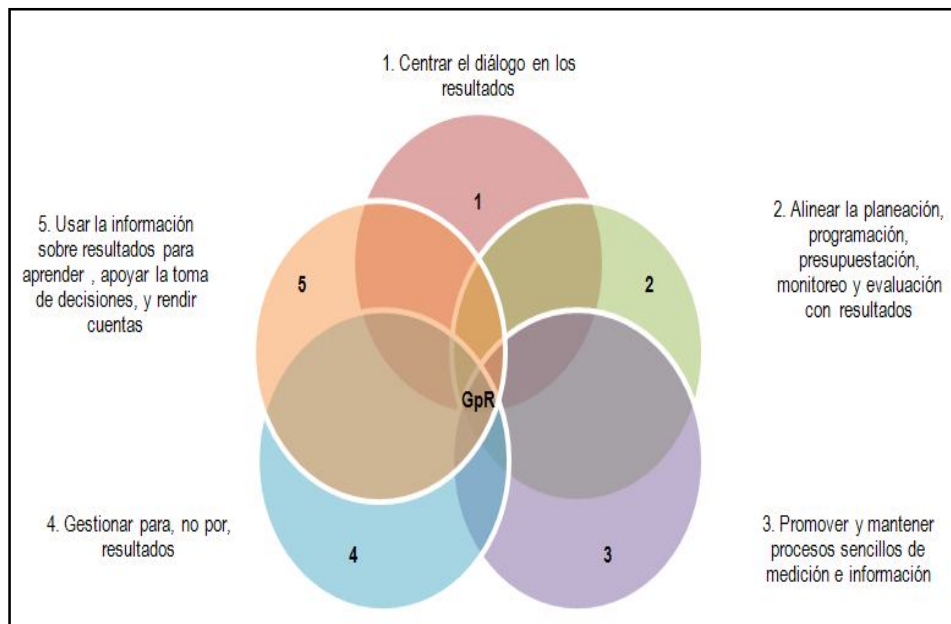
⁸⁰ SHCP, *Gestión para Resultados, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño*. Pagina electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> Consulta febrero 2011.

⁸¹ *Ibidem*

sistema con el que se llevará a cabo el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de la APF.⁸²

De la articulación del PND y sus programas con el PEF depende en gran medida el éxito de la GpR. Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un PbR. No es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa.⁸³

Principios de la GpR (Cuadro 5)



Fuente: SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, Ob. Cit

Cabe destacar la similitud entre los conceptos, principios y demás características que se manejan en México para la Gestión por Resultado (GpR), con la Gestión para Resultado de Desarrollo (GpRD) que se contempla en la obra citada de la OCDE, “Buenas practicas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo”.

El Presupuesto por Resultados.

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es un componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

En este sentido, de acuerdo con la SHCP, en el contexto de la implementación de la GpR, el proceso presupuestario se transforma de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población: PbR.

⁸² SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/directricessed.pdf> Consulta febrero 2011.

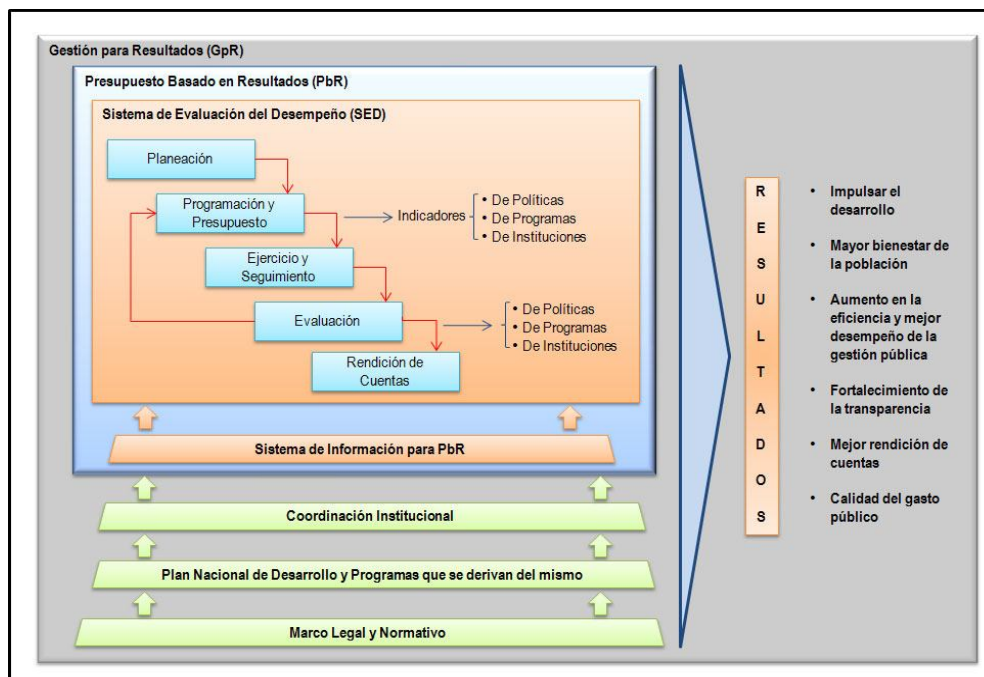
⁸³ *Ibidem*, p. 16

Sistema de Evaluación del Desempeño.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México, por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir de 2008. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de matriz de marco lógico, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario, por medio de la identificación de indicadores de fin, propósito, componente y actividad de cada programa federal.⁸⁴

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.⁸⁵

Cuadro 6



Fuente: SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, Ob. Cit.

La implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas.

En el corto plazo, el PbR y el SED proponía incorporar en el Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación (PPEF) para el Ejercicio Fiscal 2009, entre otros, los elementos siguientes:

⁸⁴ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luís (Coordinador). ob. cit., p. 161.

⁸⁵ SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, ob. cit., p 19

- a) Nuevos y mejores indicadores que denotaran la aplicación de las herramientas metodológicas del SED, una mejor alineación y consistencia con el PND 2007 - 2012 y la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;
- b) Una iniciativa estratégica de acciones de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;
- c) La incorporación de recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas en 2007 y en 2008 a distintos programas presupuestarios;
- d) Una propuesta de Programa Anual de Evaluación (PAE) 2009; y,
- e) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la APF.⁸⁶

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados. En su primer año de operación, ha logrado importantes avances en el ámbito nacional y cuenta con el apoyo político del más alto nivel. Para que este avance continúe, es importante que se aborden los retos relacionados con la implementación.⁸⁷

3.2.4 Metodología de la SHCP, la SFP y la ASF para la evaluación del gasto público federal.

Metodología de la SHCP.

En el apartado anterior mencionamos de manera general al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el contexto de la Gestión por Resultados (GpR), en este apartado profundizaremos en el mismo, visualizándolo como la metodología de evaluación del gasto público que actualmente utiliza la SHCP.

De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), el SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de 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.⁸⁸

El SED tiene dos componentes principales:

1. Uno, de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,
2. Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan

⁸⁶ SHCP, *Gestión para Resultados, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño*. Pagina electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> Consulta febrero 2011.

⁸⁷ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 14.

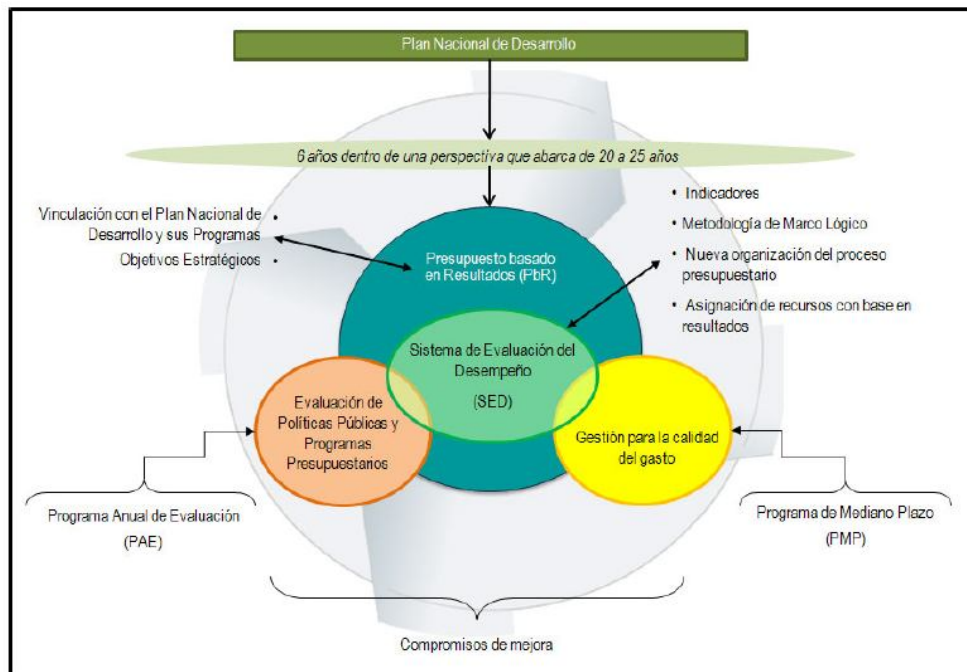
⁸⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fracción LI, Artículo 2.

la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.⁸⁹

El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Este componente involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.

El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).⁹⁰

Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño (Cuadro 7)



Fuente: SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, Ob. Cit. p. 20

Además de generar la información sobre desempeño que se describe arriba, el SED busca vincular la planeación, la presupuestación y la información al respecto. El objetivo es asegurar que la información sobre desempeño que genera el SED se utilice en la toma de decisiones de planeación y presupuestación.⁹¹

⁸⁹ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 19

⁹⁰ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 112.

⁹¹ *Ibidem*, p. 112

1. Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios

Este componente se conforma de una gama de elementos metodológicos que permiten alinear de manera apropiada el conjunto de actividades públicas con el PND y los programas sectoriales; una valoración respecto a la pertinencia, eficacia y eficiencia con que se ejecutan tales actividades, así como una valoración objetiva del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y proyectos⁹²

El proceso presupuestario que deriva cada año en el PEF es el medio para lograr el vínculo entre el PND, con programas y actividades que reflejan el quehacer cotidiano y que, por tanto, pueden ser monitoreados en el transcurso del ejercicio fiscal.

Cuadro 8

**Descripción de los Elementos Metodológicos del
Componente de Evaluación de Políticas y Programas Públicos del SED**

Elemento	Descripción
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados de éste; Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y, Objetivos de programas presupuestarios.
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores estratégicos de programas sectoriales; e, Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.
Metas	<ul style="list-style-type: none"> Metas de largo plazo establecidas por el Ejecutivo Federal*; y, Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.
Reglas de Operación	<ul style="list-style-type: none"> Reglas de operación orientadas a resultados, de los programas presupuestarios sujetos a ellas.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de objetivos y metas; y, Atención a los Compromisos de Mejora.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de programas y políticas públicas; y, Evaluación permanente del desempeño de las instituciones.
Información de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> Información resultante del proceso, integrada en el PASH asequible para diversos usuarios.

* En el caso de la actual Administración, se trata de las metas establecidas en el proyecto "Visión 2030: el México que queremos".

PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FUENTE: SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, Ob. Cit. p. 20

Para lograr lo anterior, la estructura programática en la que se basa el presupuesto se adecuó, a partir de 2008, entre otros aspectos, con la introducción de la categoría "Programa Presupuestario" que permite la identificación directa de los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados al efecto; Asimismo, la formulación de la "Actividad Institucional" bajo un enfoque que permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan (por ejemplo: carreteras eficientes, seguras y suficientes; educación básica de calidad; y, bosques saludables, protegidos y crecientes).⁹³

Esta nueva clasificación de programas en combinación con la metodología de marco lógico tiene el propósito de permitir un mayor vínculo entre las metas en los planes

⁹² SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 20

⁹³ *Ibidem*, p. 20

nacionales y sectoriales, los objetivos de los programas presupuestarios y los indicadores de desempeño elaborados para estos programas. En teoría, el diseño del SED debería permitir dar seguimiento a las metas del PND. La relación entre el SED, el presupuesto basado en resultados y el PND se representa en cuadro 7.⁹⁴

Desde la visión de la evaluación de programas, el SED busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales, con el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño que se encontrarán alineados con los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como con las prioridades enmarcadas en el PND. El objetivo final de este tipo de evaluación es favorecer una nueva racionalidad en la asignación del gasto público (por medio de la elaboración de presupuestos basados en resultados), que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público.⁹⁵

En este sentido, con el objeto de regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, la SHCP, la SFP y el Coneval; emitieron en 2007, los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.⁹⁶

En dichos lineamientos se introduce la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML) y su resultado expresado principalmente en la Matriz de Indicadores (MI). La MML es una herramienta de planeación que alinea la contribución de los programas presupuestarios a: (1) los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; (2) los objetivos de los programas derivados del PND; y, (3) en consecuencia, los objetivos del PND.⁹⁷

Con la MML se tiene una metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.⁹⁸

Durante la elaboración y autorización de estructuras programáticas, las dependencias y entidades y la SHCP, consensúan la definición de las actividades y de los programas presupuestarios junto con su clasificación (modalidad). De acuerdo con la clasificación asignada, se aplica la MML al programa presupuestario y, en consecuencia, se elabora una MI. Esta MI debe pasar por un proceso de validación y concertación antes de su registro definitivo en el sistema de la SHCP y su consecuente inclusión en el PPEF del ejercicio fiscal que corresponda.⁹⁹

La MML consta de cinco etapas o pasos que culminan en la MI:

- A. Definición del problema e identificación de involucrados.- Establecer la situación problemática, así como, identificar a las personas o grupos, instituciones o empresas susceptibles de tener un vínculo con un programa presupuestario dado, a fin de optimizar los beneficios sociales y limitar los impactos negativos.

⁹⁴ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 113

⁹⁵ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luis (Coordinador). ob. cit., p. 162.

⁹⁶ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2007.

⁹⁷ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 35

⁹⁸ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo tercero, fracción VII.

⁹⁹ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 37

- B. Análisis de problemas.- identificar el problema que se desea resolver, así como sus causas y sus efectos.
- C. Análisis de objetivos; permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos de los problemas en soluciones expresadas en forma de estados positivos; así como examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis.
- D. Análisis de alternativas.- se proponen acciones probables que puedan en términos operativos conseguir el objetivo; si se eliminan las causas más profundas se estará eliminando el problema.
- E. Elaboración de la MI.- Su construcción asegura la consistencia de la lógica vertical y horizontal del programa presupuestario:
 - La “lógica vertical” de un programa exige que exista una relación de causalidad desde las actividades hasta el fin, entre los distintos niveles de objetivos, considerando el cumplimiento de los supuestos asociados a cada nivel.
 - La “lógica horizontal” establece el conjunto de objetivos – indicadores – medios de verificación, y se resume en: los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores; los indicadores definidos permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.¹⁰⁰

En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz. Las cuatro filas (de arriba abajo) corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades. Las cuatro columnas (de izquierda a derecha) se corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. La columna de indicadores se divide en tres partes para registrar el nombre del indicador, la fórmula para calcularlo y la frecuencia con la que se medirá. La matriz se presenta de acuerdo con una plantilla que identifica el programa presupuestario y la alineación del mismo con los objetivos institucionales, sectoriales y de desarrollo nacional.¹⁰¹

Matriz de indicadores (Cuadro 9)

Objetivo de la política de administración pública del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo sectorial, institucional, especial o regional):						
Objetivo estratégico de la secretaría u organismo:						
Programa presupuestario:						
	Objetivos	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
		Nombre del indicador	Fórmula	Frecuencia de medición		
Fin						
Propósito						
Componentes						
Actividades						

Fuente: OCDE. Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, Ob. Cit. p.115

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 75 - 81.

¹⁰¹ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 114

En este sentido, los elementos de la MI se describen de la siguiente forma:

- a. Resumen Narrativo de Objetivos.- se determina la relación lógica entre los distintos niveles de objetivos del programa presupuestario:
 - i. Fin, ¿Por qué el programa presupuestario es importante para los beneficiarios y la sociedad? Se describe la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos en el mediano o largo plazo;
 - ii. Propósito, ¿Por qué el programa presupuestario es necesario para los beneficiarios? Es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por dicho programa;
 - iii. Componentes, ¿Qué entregará el programa presupuestario? Se refiere a los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa presupuestario para cumplir con su propósito; y
 - iv. Actividades, ¿Qué se hará? Son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa presupuestario.
- b. Indicadores.- Los indicadores presentan información necesaria para determinar el avance hacia el logro de los objetivos establecidos por el programa presupuestario y permiten la comparación entre distintos periodos, productos similares o una meta o compromiso. Los indicadores que se incluyan en la MI serán los que se utilicen para monitorear y evaluar el nivel de logro de los objetivos del programa.
- c. Medios de Verificación.- Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir el avance de los indicadores y para verificar que los ámbitos de acción o nivel de objetivos del programa (resumen narrativo) se lograron; y,
- d. Supuestos.- Los supuestos son los factores que están fuera del control de la institución responsable de un programa presupuestario, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. El riesgo se expresa en la matriz de indicadores como un supuesto que debe ser cumplido para lograr los objetivos a cada nivel.

Las dependencias y entidades presentan la matriz de indicadores de cada programa federal, en los términos que se establecen en el calendario de actividades del proceso presupuestario.

La SHCP, la SFP, y el Coneval en el ámbito de su competencia, revisan conjuntamente la matriz de indicadores y sus modificaciones conforme al mecanismo que se determine para dichos efectos en el marco del proceso presupuestario, emitiendo las recomendaciones que estimen pertinentes y, cuando proceda, la aprobación respectiva.¹⁰²

Las dependencias y entidades deben atender las recomendaciones, realizar las modificaciones en la matriz de indicadores y en las reglas de operación de los programas federales sujetos a las mismas, así como difundir la matriz actualizada a través de su página de Internet dentro de los 10 días hábiles siguientes a su aprobación.

Además deben revisar anualmente la matriz de indicadores tomando en consideración la información sobre su operación y su gestión, así como el resultado de las evaluaciones realizadas a sus programas presupuestarios.

¹⁰² SHCP, SFP y Coneval *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo Décimo primero.

En este sentido, la matriz de indicadores forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto social del ejercicio del gasto público.¹⁰³

En 2008, la SHCP y la SFP emitieron las Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño¹⁰⁴, mediante las cuales se establecen los criterios para la operación de dicho Sistema. En dichas Disposiciones se contempla el seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios.

En este sentido, la información de los avances y resultados del ejercicio presupuestario se producirá de forma permanente y sistemática, lo que permitirá el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios. Dicho monitoreo será un elemento para determinar las acciones y medidas de mejora que se requieran.¹⁰⁵

En la parte de evaluación, se establece el programa anual de evaluación, que debe considerar, cuando menos, los programas presupuestarios y los tipos de evaluación que se llevarán a cabo.

El conjunto de metodologías desarrolladas para la evaluación del desempeño forman parte del SED y están a la disposición de los usuarios. La Función Pública debe incorporar al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.¹⁰⁶

Cuadro 10

Tipos de Evaluaciones

<p>Mejora continua de programas y políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • De indicadores.- Analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia y alcance para el logro de resultados. • De procesos.- Analiza eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión. • De consistencia y resultados.- Analizar el diseño y el desempeño global del programa. • Específicas.- Analiza aspectos particulares de mejora en los programas. • Complementarias.- Atiende aspectos relevantes no considerados en alguna de las evaluaciones anteriores, y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.
<p>Impacto social y económico del gasto público</p> <ul style="list-style-type: none"> • De impacto.- Identifica el cambio logrado por el programa, respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa. • Estratégicas.- Analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.
<p>Programas Presupuestarios Nuevos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico.- Justifica la creación o modificación de los programas nuevos. • Matriz de Indicadores.- Analiza la lógica vertical y horizontal del programa. • Funcionamiento y operación.- Analiza los principales procedimientos del programa.

FUENTE: SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño, Ob. Cit. p. 59

¹⁰³ Ibídem, artículo décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto.

¹⁰⁴ SHCP y SFP, *ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, publicado en el Diario Oficial de la Federal, el 31 de marzo de 2008.

¹⁰⁵ Ibídem, numerales 31 y 34.

¹⁰⁶ SHCP y SFP, *ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., numerales 37, 39 y 40.

Dentro de la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, se pueden aplicar diversos tipos de evaluaciones, para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED:

I. Evaluación de Programas Federales:

- a) De consistencia y resultados.- analiza el diseño y el desempeño global del programa.
- b) De indicadores.- analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia para el logro de los resultados esperados de las políticas y programas.
- c) De procesos.- analiza eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.
- d) Específica.- analiza aspectos específicos para la mejora de los programas.
- e) Complementaria.- atiende aspectos relevantes no considerados en alguno de los otros tipos de evaluación y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.
- f) De impacto.- identifica el cambio logrado por el programa respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.

II. Estratégica.- analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.

La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.¹⁰⁷

Esta lógica presupuestal también se ha hecho explícita durante la actual administración con la publicación del “Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la APF”, a finales de 2006, por medio del cual se busca reducir el gasto operativo de las dependencias y redistribuirlo en áreas prioritarias de alto impacto social. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto, aunque en su primera etapa se ha limitado a la modalidad presentacional de la información.¹⁰⁸

A partir de lo señalado en los Lineamientos, la evaluación de programas se articula a partir de un sistema de competencias compartido entre la SHCP, la SFP y el Coneval. Por una parte, la SHCP y la SFP se encargarán de diseñar las directrices normativas, la coordinación institucional y la transformación final de los resultados de las evaluaciones en asignaciones finales de gasto, mientras que el Coneval se encargará de la coordinación técnica y el desarrollo de las metodologías pertinentes para la elaboración de las evaluaciones en el ámbito social. Un tema relevante es el aparente vacío en la evaluación del universo de programas federales fuera del sector social.¹⁰⁹

¹⁰⁷ SHCP, SFP y Coneval *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo Décimo sexto; complementada con SHCP. *Evaluación Específica de Desempeño en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño*, Marzo de 2009. Pagina electrónica: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/09_03_11_presentacion_eed_rmb.pdf. Consulta 19 de marzo de 2011.

¹⁰⁸ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luís (Coordinador). ob. cit., p. 163.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 163.

Para efectos de nuestra investigación veremos los criterios que se deben considerar en la evaluación de consistencia y resultados, misma que es la que más criterios aporta y se desarrolla en los Lineamientos de evaluación y que tiene como base la matriz de indicadores; para lo cual el siguiente cuadro resume dichos criterios.¹¹⁰

Cuadro 11

Criterios para la Evaluación de consistencia y resultados
I. En materia de diseño:
a) Identificación del problema o necesidad prioritaria y diseño para solventarlo
b) Contribución a los objetivos estratégicos de la dependencia responsable
c) Evidencia científica que muestre que el tipo de bienes y/o servicios contribuye positivamente a su Fin y Propósito
d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores
e) Definición de población potencial y objetivo; así como los mecanismos de selección de dicha población
f) Justificación de dicha población potencial y objetivo
g) Criterios y mecanismos de selección para las unidades de atención
h) Estructura del padrón de beneficiarios (en su caso)
i) Reglas de operación o normativa del funcionamiento y operación
j) Posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas
II. En materia de planeación estratégica:
a) Mecanismos y herramientas de planeación del programa federal
b) Mecanismos para establecer y definir metas e indicadores
c) Avance en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo
d) Herramientas para implementar y desarrollar una gestión para resultados
e) Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento
f) Seguimiento e implementación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas
III. En materia de cobertura y focalización:
a) Cuantificación de la población potencial y objetivo
b) Existencia de métodos para cuantificar y determinar su población potencial y objetivo
c) Población atendida respecto a la población potencial y objetivo, desglosando el análisis por las características socioeconómicas y/o niveles geográficos pertinentes
d) Estrategia de cobertura y focalización
e) Funcionamiento de los mecanismos de selección y focalización aplicados por el programa federal;
IV. En materia de operación:
a) Observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables
b) Acciones de mejora y simplificación regulatoria realizadas
c) Mecanismos de organización y gestión del programa federal
d) Administración financiera de los recursos
e) Eficacia, eficiencia y economía operativa del programa federal
f) Sistematización de la información;
g) Mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listados debeneficiarios
h) Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos
i) Rendición de cuentas y difusión de información estratégica
V. En materia de percepción de la población objetivo:
a) Instrumentos disponibles para medir el nivel de satisfacción
b) Nivel de percepción en la población atendida en el logro de los beneficios otorgados
VI. En materia de resultados:
a) Instrumentos para medir los resultados
b) Calidad de las evaluaciones de impacto que se hayan realizado tanto en el ámbito de Fin como de Propósito
c) Si el diseño y operación del programa federal permite realizar una evaluación de impacto
d) Difusión de los resultados y evaluaciones del programa federal
e) Utilización de la información generada para mejorar su desempeño.

Fuente: Elaboración con base en el artículo décimo octavo de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

¹¹⁰ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo Décimo octavo.

Para la realización de las evaluaciones de los programas presupuestarios, el Coneval, la SHCP y la SFP establecen conjuntamente el Programa Anual de Evaluación (PAE) en el que a partir de los tipos de evaluación señalados anteriormente, se determinan qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán. Dicho programa se emite cada año conforme al calendario de actividades del proceso presupuestario y podrá establecer las acciones de verificación en campo sobre la pertinencia de aquellos indicadores que así lo requieran.¹¹¹

Para seleccionar los programas que serán evaluados se utilizan diferentes criterios. Por ejemplo, se realizaron evaluaciones de congruencia y resultados para programas que se encontraban en su primer año de implementación o que habían sufrido cambios significativos en su diseño o su gestión. Las evaluaciones de 2008 se concentraron particularmente en 10 programas en los sectores agrícola y social.¹¹²

La SHCP, la SFP y el Coneval emitieron conjuntamente el PAE 2007 y 2008, el 30 de abril 2007 y el 27 de mayo de 2008, respectivamente. De conformidad con el PAE 2007, se realizaron evaluaciones de consistencia y resultados a 106 programas, y se cuenta con 13 informes de las evaluaciones de diseño.¹¹³

Los compromisos de mejora que se deriven de las evaluaciones realizadas conforme al programa anual de evaluación, se formalizarán por las dependencias y entidades.¹¹⁴

Las dependencias y entidades deberán dar a conocer de forma permanente a través de sus respectivas páginas de Internet, en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales dentro de los 10 días hábiles siguientes de haber sido entregados.¹¹⁵

La información derivada de las evaluaciones en particular y del sistema de evaluación del desempeño, en su conjunto, sólo podrá incidir en mejorar sistemáticamente los programas presupuestarios y la política pública si existe la forma de vincular las recomendaciones con acciones específicas de mejora.

Por esta razón, después de la entrega final de las evaluaciones se llevará a cabo un proceso en el que se discutirán los hallazgos y resultados de las evaluaciones junto con los miembros del programa federal y de la institución o dependencia a la que pertenece, con el fin de obtener el conjunto final de recomendaciones que será sujeto a revisión y seguimiento posterior.

A partir de este proceso y utilizando el conjunto final de recomendaciones acordadas con el programa y la institución o dependencia, se llevarán a cabo compromisos de mejora particulares con los diferentes actores para mejorar la política pública.¹¹⁶

¹¹¹ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo Décimo séptimo.

¹¹² OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 118.

¹¹³ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 58

¹¹⁴ SHCP y SFP, *ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., numeral 39.

¹¹⁵ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículo Vigésimo sexto.

¹¹⁶ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 60

2. Gestión para la calidad del gasto

El segundo componente del SED lo constituye el Programa de Mediano Plazo (PMP), que señala el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que será instrumentado por la SHCP, en coordinación con la SFP, el cual se constituirá como una estrategia o instrumento para mejorar la calidad del gasto público al promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y permitan reducir los gastos de operación.¹¹⁷

De acuerdo con la SHCP, este esfuerzo debe permitir que antes de concluir la presente Administración, se alcance una meta de ahorro hasta de 20 por ciento del equivalente al gasto de operación y administrativo de las dependencias del Gobierno Federal, para lo cual se contempla una meta de ahorro anual del cinco por ciento como mínimo. Con este fin, los titulares de las dependencias y entidades de la APF formalizarán Compromisos de Mejora, y el avance en su cumplimiento (medido con base en indicadores de desempeño previstos en los Compromisos) será reportado en los informes trimestrales que el Poder Ejecutivo rinde al Poder Legislativo por conducto de la SHCP.

En adición a la implantación del PMP, una segunda línea de acción será la creación de rubros específicos de gasto que permitan financiar diversas mejoras dentro de las instituciones. A partir de las innovaciones realizadas a nivel programático, se han creado dos nuevas modalidades de programas presupuestarios: “Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional” y “Actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión”, a través de las cuales será posible presupuestar los recursos que permitan hacer más eficiente la operación del sector público, y orientar su gestión al logro de resultados en favor de la sociedad.

El resultado de este esfuerzo de austeridad y racionalidad presupuestaria, es decir, los ahorros generados como resultado de la aplicación de ambas medidas (la implementación del PMP y las innovaciones programáticas), serán canalizados a distintos programas, lo que a su vez se traducirá en una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios entregados a la sociedad.¹¹⁸

Este segundo componente del SED, correspondiente a la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos, se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejora de la Gestión (PMG)¹¹⁹.

Es importante destacar que en el caso de la evaluación de los procesos de gestión ha existido una descoordinación entre la SHCP y la SFP, toda vez que el PMP y el PMG no se encuentran articulados en los aspectos estratégicos, pero sobretodo en los operativos; situación que también se ve reflejada en la evaluaciones que realizar dichas áreas evaluadoras.

Desde esta vertiente de gestión, la evaluación cumple con el propósito de diagnosticar la situación que guarda cada dependencia o entidad y, con base en ello, detectar las áreas susceptibles de mejora. Así, el PMG no se concibe como una estrategia homogénea, sino

¹¹⁷ SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, ob. cit., p. 22

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 23 -24.

¹¹⁹ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 112.

como una herramienta contingente que se ajustará de acuerdo con el nivel de desarrollo de las capacidades gerenciales de cada agencia gubernamental. Con el fin de asegurar esta diversidad, el programa considera la elaboración de Proyectos Integrales de Mejora para cada organismo, en los que se estipulen las medidas que se implementarán durante un año determinado para alcanzar los objetivos generales del PMG.¹²⁰

Por otra parte, comenta González, este esquema no considera la articulación de un sistema de incentivos negativos con el que, si se observa un mal desempeño en la evaluación, se puedan fincar responsabilidades o disminuir el presupuesto (como se plantea la evaluación de programas en el marco del PbR-SED); por el contrario, se considera un esquema de incentivos positivos en tres vertientes: 1) una posición más flexible y propositiva de los OIC dentro de las dependencias; 2) la elaboración de rankings y comparaciones de desempeño organizacional, y 3) la entrega de reconocimientos a dependencias o unidades administrativas.

Asimismo, en el mediano plazo, se valoraría introducir un esquema de incentivos mucho más amplio en el cual se pudieran incluir elementos como el incremento de autonomía de gestión y financiera o el otorgamiento de estímulos colectivos u organizacionales. Puede decirse que, en términos generales, el éxito del PMG residirá en su capacidad para establecer y consolidar un esquema de incentivos (no sólo de imposición), ofrecer herramientas y metodologías útiles para las instituciones, evitar la simulación y la lógica del cumplimiento en los informes, y servir como un elemento motivador de la modernización del sector público desde el punto de vista del evaluado, no del evaluador.¹²¹

Metodología de la SFP.

La metodología de la SFP es la misma que ya hemos revisado para el PbR y el SED; lo anterior es verificable a lo largo de la explicación realizada en estos temas y en los diversos lineamientos que emitieron de manera conjunta entre la SFP, la SHCP y el Coneval.

Para atender lo anterior, en 2009 la SFP realizó reformas en su estructura para crear una unidad específica de evaluación que permitieran abarcar la totalidad de los programas financiados con recursos federales, mientras que la SHCP se encuentra en proceso de aprobación de un nuevo reglamento interior que incluye una unidad de evaluación presupuestaria.¹²²

La Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la SFP (UEGDG) tiene como propósito evaluar el desempeño de la Administración Pública Federal por medio de los resultados obtenidos en la gestión. Su política de evaluación de las políticas públicas y los programas, así como de la gestión y el desempeño gubernamental, busca que los resultados de las evaluaciones se enfoquen hacia la mejora de las instituciones y dependencias federales.¹²³

Ahora bien, dentro de las limitaciones identificadas para la evaluación en México, la OCDE menciona que nuestra nación es un país poco común entre los miembros de dicha organización al contar con tres instituciones (la SHCP, la SFP y el Coneval) que tienen

¹²⁰ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luís (Coordinador). ob. cit., p. 164.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 164 - 165

¹²² *Ibidem*, pp. 164 - 163.

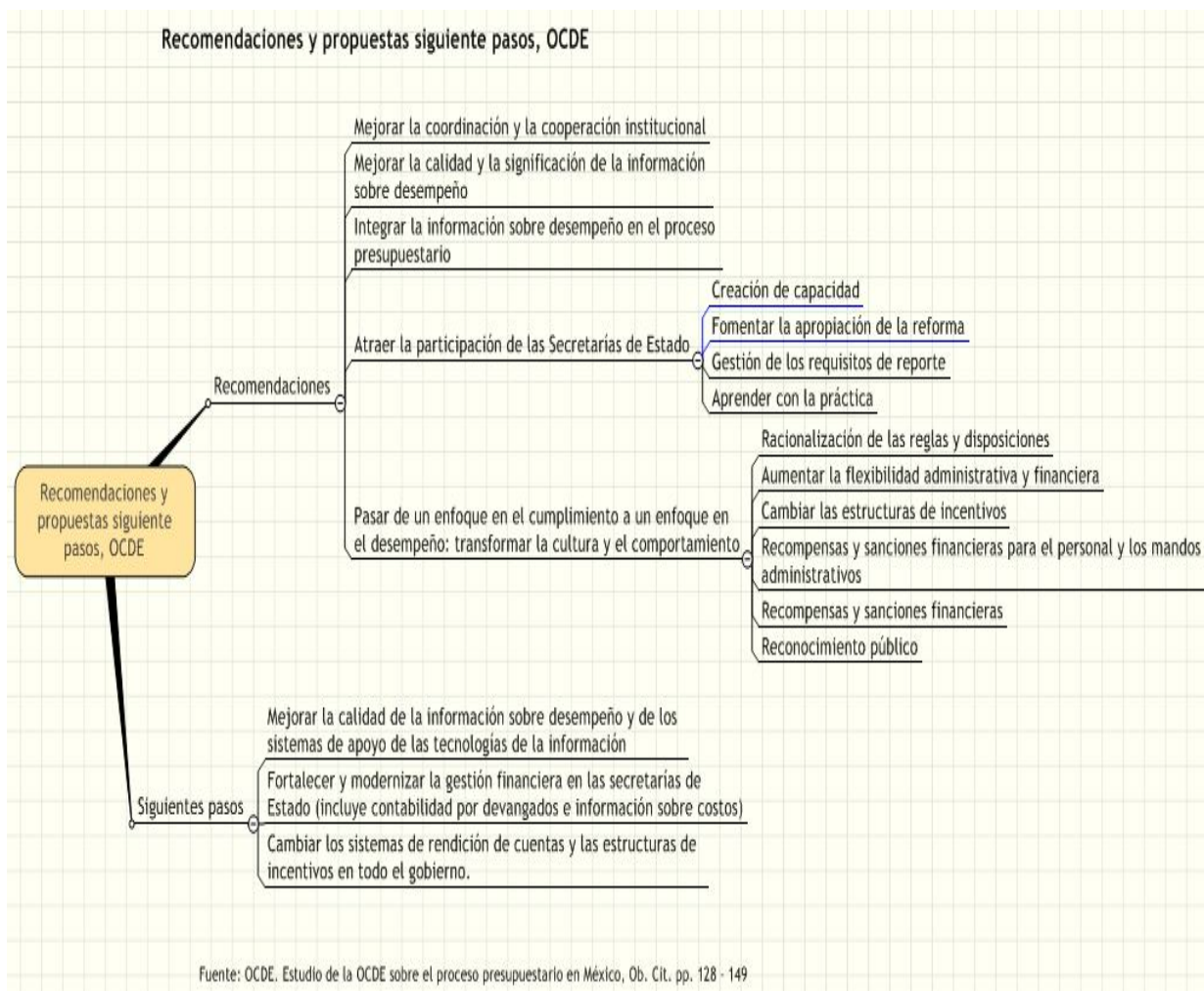
¹²³ SFP, dirección electrónica: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/nuestra-unidad.html>.

Consulta: 09 de marzo de 2011

funciones y responsabilidades que se traslapan. La SHCP y el Coneval son responsables por el primer componente del SED (la evaluación de programas presupuestarios). La Secretaría de la Función Pública es responsable por el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión).

En el esquema 2 se muestra, las recomendaciones y propuestas de siguientes pasos de la OCDE a las reformas de presupuestación y gestión con base en resultados, implementada en México.

Esquema 2



Al respecto, González comenta que el éxito de las iniciativas planteadas por el SED y el PMG reside en las posibilidades de coordinación efectiva entre las dos dependencias globalizadoras del gobierno federal: la SHCP y la SFP. La historia reciente de los esfuerzos de reforma en el país se ha visto marcada por lógicas de competencia o de pugna burocrática, que superan los periodos de confianza y construcción de estrategias comunes, lo que sin duda limita el alcance de los instrumentos que, aunado a ello, casi siempre tienen una vigencia sexenal.¹²⁴

En este sentido, un reto de gran envergadura que enfrenta el gobierno mexicano es el de mejorar la coordinación y la cooperación institucionales. En la práctica, la fragmentada

¹²⁴ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luís (Coordinador). ob. cit., p. 165.

responsabilidad institucional por los diversos componentes de la reforma es una fuente potencial de problemas de coordinación. En la actualidad se están realizando esfuerzos en este sentido, a fin de tratar el problema por medio de propuestas para crear un consejo coordinador o grupo de trabajo para definir con más claridad la función y las responsabilidades de cada institución. La propuesta consiste en que el consejo coordinador esté encabezado por la SHCP e incluya a la Presidencia de la República, a la SFP y al Coneval. Las principales funciones de este consejo coordinador permanente se centrarían en fungir como vínculo entre cuatro participantes institucionales clave que son parte de las reformas en torno al desempeño y actuar como centro en el que las Secretarías de Estado puedan plantear inquietudes y recibir asistencia en la implementación y la mejora de sus iniciativas de gestión y de presupuesto con base en el desempeño.¹²⁵

A pesar de que en México se ha ido construyendo una infraestructura de evaluación relativamente amplia (en términos de agencias especializadas e instrumentos metodológicos y normativos), hay un bajo grado de integración de los distintos tipos de evaluación existentes (particularmente, entre políticas, presupuestos, programas, organizaciones y funcionarios públicos). Esto ha provocado una multiplicidad de acercamientos al tema de la evaluación gubernamental que ha limitado la convergencia entre agencias y ha ocasionado tensiones entre objetivos de evaluación — específicamente entre aquéllos orientados al control, a la mejora de la gestión y la elaboración de presupuestos basados en resultados (PbR). De igual forma, se observa que las reformas encaminadas a fortalecer la evaluación en el gobierno federal no han sido acompañadas de un sistema de incentivos adecuado que permita una utilización de la información generada por estos mecanismos para la toma de decisiones futuras. Esta falta de incentivos ha limitado también la receptividad de las distintas dependencias gubernamentales a las evaluaciones, ya que persiste la idea de que este tipo de herramientas tiene un claro propósito de control legal, presupuestal, administrativo o social.¹²⁶

A partir de estas dos lógicas diferentes de evaluación (de programas y de gestión institucional), aplicadas por medio de plataformas de información, se busca articular una estrategia concertada de evaluación del gobierno federal por medio de la cual se mejore el desempeño gubernamental, se incremente la racionalidad en la asignación presupuestal e, indirectamente, se fortalezca la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este sistema complementaría otros esfuerzos sectoriales y particulares de evaluación y facilitaría la articulación, en el mediano plazo, de un esquema intensivo de evaluación que permita una utilización estratégica de la información generada.¹²⁷

Sin embargo, para lograr dicha articular dicha estrategia concentrada de evaluación del gobierno federal, se deben atender las fortalezas y debilidades que se presentan actualmente y que se resumen en el esquema 3.

Hace muchos años que en México se habla de tener un sistema nacional de indicadores que permita medir el estado de las cosas desde la perspectiva de las políticas públicas nacionales y del bienestar de la colectividad. Estamos en los albores de un Sistema de Evaluación del Desempeño que mandata la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual ya cuenta con una serie de herramientas metodológicas con respaldo legal. Será muy importante dar seguimiento a la evolución de

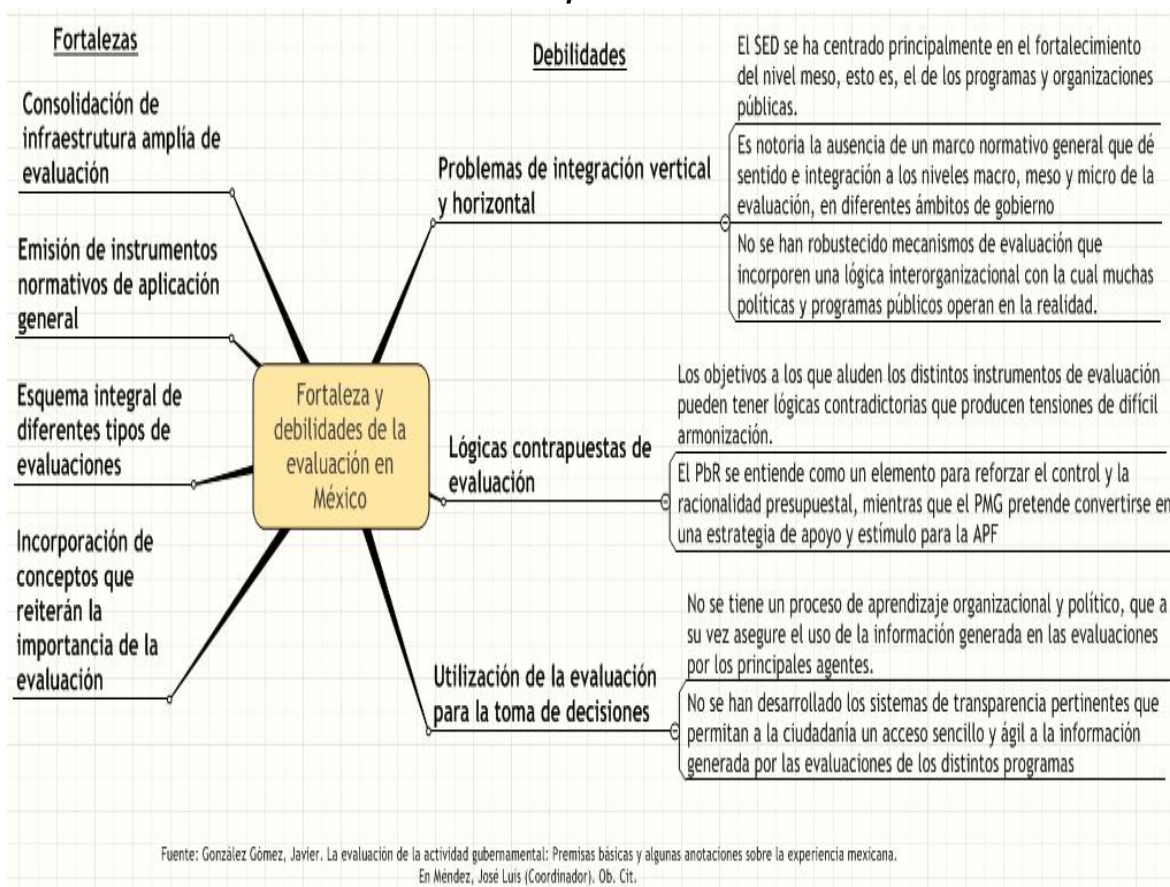
¹²⁵ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 129.

¹²⁶ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luis (Coordinador). ob. cit., p. 145.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 165.

estas herramientas para que no vayan a transformarse en un esfuerzo fallido más por parte del gobierno.¹²⁸

Esquema 3



En este sentido, los retos fundamentales consisten en la coordinación de los actores, principalmente las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública, para establecer los estándares y directrices que ordenarán la evaluación gubernamental, así como sus ramificaciones y efectos en el presupuesto público, en la toma de decisiones y en el desarrollo institucional. Asimismo, el segundo reto es la consolidación de una cultura de la evaluación en México. No todo en la gestión basada en resultados es una cuestión de sistemas e indicadores. El convencimiento de los actores políticos y gerenciales para orientarse hacia resultados de valor ciudadano pasa por entender el valor de la evaluación como pieza de la racionalización paulatina de las actividades gubernamentales. Pasa también por la internalización del valor de la información, por la capacitación y concientización permanentes y por el desarrollo de actitudes autocríticas y de perfeccionamiento continuo. Pasa, en resumen, por la consolidación de una tradición de evaluación que, en el caso mexicano, se encuentra todavía en ciernes.¹²⁹

¹²⁸ Vázquez Colmenares, Pedro. *La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas*. En Méndez, José Luis (Coordinador). ob. cit., p. 133.

¹²⁹ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luis (Coordinador). ob. cit., p. 173.

Metodología de la Auditoría Superior de la Federación. (ASF)

Hablar de la función fiscalizadora implica hacer referencia a diversos conceptos,¹³⁰ entre los que se encuentran el de rendición de cuentas y el de fiscalización. Dichos conceptos son temas que han sido ampliamente explicados desde diversos ámbitos; para efectos del presente trabajo, retomaremos los principales elementos de los mismos, a fin de contar con el referente de actuación de la ASF, sin ser nuestro propósito profundizar en los debates que se tienen en torno a los mismos.

En este sentido, retomando a Figueroa, el concepto de rendición de cuentas alcanza un protagonismo incuestionable. Dicha noción nos remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal) y de informar a los ciudadanos y sociedad en general (rendición de cuentas vertical).¹³¹

Siguiendo con la autora citada, en la mayoría de estados contemporáneos podemos encontrar un sistema de rendición de cuentas, con sus correspondientes instituciones y ordenamientos jurídicos, el cual puede clasificarse en tres subsistemas:

- a) Controles de unos poderes públicos frente a otros (candados, frenos, contrapesos y vigilancia).
- b) Información pública (transparencia y el derecho de información que gozan los ciudadanos).
- c) Responsabilidades y sanciones para los funcionarios públicos derivadas del incumplimiento de deberes y obligaciones y que se descubren a través de los controles y la información pública.

En este contexto, la rendición de cuentas sobre la gestión financiera pública y sus resultados es, tal vez, la columna vertebral de todo el funcionamiento de una sociedad organizada como Estado democrático, ya que implica una seguridad tanto para las instituciones como para los individuos y un bienestar social en general, además de las repercusiones económicas.

En un Estado con división tripartita de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo (parlamento o congreso), como órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto público (ingresos) y controlar su ejercicio (gasto) a través del deber público de fiscalización superior, y al Poder Ejecutivo y su administración pública, la ejecución de tal presupuesto (gestión financiera) y el informe de sus resultados. El Poder Judicial actúa sólo –con base en el estricto apego a las disposiciones constitucionales (control constitucional)– si hay conflictos sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen esta relación de control y vigilancia entre los otros dos poderes.¹³²

¹³⁰ Dichos conceptos son: rendición de cuentas, fiscalización, transparencia, acceso a la información pública, combate a la corrupción, entre otros.

¹³¹ Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p.11.

¹³² Aunque es indudable la importancia del control interno que establece el propio Poder Ejecutivo, el control externo a éste –a cargo por lo general del Poder Legislativo– está en la lupa de las instituciones públicas y de los actores políticos de un país. Por ello, en las democracias vigentes, los nuevos diseños institucionales han optado por garantizar que este control, denominado técnica e internacionalmente auditoría superior, se realice de un modo legítimo e incuestionable a través de la formación de órganos independientes que, aun cuando estén vinculados al Poder Legislativo, realicen esta auditoría superior a las instituciones gubernamentales con imparcialidad y alejados de cualquier influencia externa, en especial que sean inmunes a los intereses políticos o partidistas, al menos en su diseño y regulación jurídica.

La denominación aceptada universalmente de estos organismos es entidades fiscalizadoras superiores o entidades de fiscalización superior y se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), la cual durante más de cincuenta y siete años

Por su parte, Fiscalizar, en su concepción más básica, significa criticar y evaluar las acciones u obras de una entidad. En el escenario gubernamental, la fiscalización tiene tres grandes objetivos: 1) obtener pruebas sobre el uso y destino de los recursos públicos a través de la revisión de documentos contables y/o financieros; 2) formular opiniones independientes de la situación real de la entidad revisada, respecto a las pruebas obtenidas y; 3) servir como base para la toma de decisiones futuras, de manera que se logre corregir y/o mejorar en qué y cómo se gastan los dineros que conforman la Hacienda del Estado.¹³³

En nuestro país, los presupuestos públicos enfrentan limitaciones para cumplir las responsabilidades básicas del Estado, como seguridad, educación, salud, vivienda, infraestructura, administración de justicia y combate a la pobreza. Esta circunstancia obliga al gobierno a hacer un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos. Esta situación también exige al servidor público tomar conciencia de que su vocación debe ser el servicio y su objetivo, el mejoramiento del nivel de vida de sus conciudadanos, independientemente de la responsabilidad que desempeñe. En este sentido, se han creado leyes, establecido organismos y diseñado instrumentos, de acuerdo con los alcances y los medios disponibles en cada época. Esa tradición ha cristalizado, a escala federal, en la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través de una reforma constitucional que la dotó de competencia y atribuciones para coadyuvar a la promoción de una cultura de rendición de cuentas en la administración pública.¹³⁴

Creada por el Congreso, la ASF es la máxima institución auditora de México. Su mandato se establece en la Constitución y por medio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. La ASF es funcionalmente independiente de cualquier poder del gobierno; su presupuesto es aprobado por el Congreso sin posibilidad de enmienda y se considera suficiente para llevar a cabo su mandato.¹³⁵

La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, tiene un carácter independiente de conformidad con el artículo 79 constitucional; en este sentido, la entidad de fiscalización superior de la Federación en la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La ASF tiene facultades para fiscalizar los ingresos y egresos federales; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, mediante los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. A partir de la promulgación en mayo de 2009 de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se refuerzan las facultades de fiscalización de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.¹³⁶

ha sido, además de un foro de encuentros e intercambio de conocimiento y experiencias de las EFS, una gestora y fuente de información en materia de fiscalización superior. *Ibidem*, pp. 11 y 12.

¹³³ Merino, Mauricio. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE – ASF, México, octubre de 2009. Página electrónica: www.asf.gob.mx, consulta realizada en febrero de 2011.

¹³⁴ Manjarrez Rivera, Jorge. *La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México*. En Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). *ob. cit.*, p. 33.

¹³⁵ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, *ob. cit.*, pp. 86 – 87.

¹³⁶ Vázquez Colmenares, Pedro. *La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas*. En Méndez, José Luís (Coordinador). *ob. cit.*, p. 113.

El marco jurídico que norma la actuación de la ASF, contiene las siguientes líneas estratégicas:

- a) Establece el carácter público de los informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- b) Ordena que las revisiones se efectúen con mayor oportunidad, y se reduzcan los plazos para la entrega de los informes.
- c) Faculta a la ASF para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos poderes y entes auditados.
- d) Amplía las facultades de la ASF para llevar a cabo auditorías al desempeño que permiten determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo los objetivos previstos.
- e) Otorga a la entidad fiscalizadora facultades para efectuar revisiones a los poderes de la Unión, a los órganos federales autónomos y, en general, a todas las instituciones que ejercen recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares.
- f) Concede nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la hacienda pública.
- g) Otorga autonomía técnica y de gestión a la ASF para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

El propósito de estas disposiciones es garantizar la neutralidad en la operación del órgano técnico de fiscalización, para evitar presiones políticas de interés partidista.¹³⁷

Desde un punto de vista económico, la fiscalización superior coadyuva a la asignación más eficiente de los recursos en el cumplimiento de los objetivos y las metas de programas públicos. Ciertamente, la tendencia futura de la acción fiscalizadora debería orientarse hacia una menor recuperación de fondos en la medida en que éstos sean utilizados en su totalidad de manera racional, eficaz y transparente; sin embargo, en el corto y mediano plazos una mayor presencia del ente fiscalizador se traducirá en un beneficio real.¹³⁸

La ASF ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal con auditorías de desempeño a programas y dependencias federales particulares. Dichas evaluaciones son solicitadas ex profeso por los diputados en aquellas áreas que consideran controversiales o problemáticas. A pesar de esto, el desarrollo incipiente de este tipo de instrumentos ha limitado su alcance, que se ha mantenido en un nivel legal-normativo y no ha profundizado en el análisis del desempeño objetivo de los programas públicos.¹³⁹

¹³⁷ Manjarrez Rivera, Jorge. *La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México*. En Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). ob. cit., pp. 35 y 36. El autor en comento, menciona que con el propósito de fundamentar adecuadamente a la ASF, se formó un grupo de trabajo integrado por senadores y diputados de todos los partidos políticos, quienes estudiaron diversas EFS y determinaron cuáles eran sus principales características, para identificar las mejores prácticas internacionales (benchmarking). Los países analizados fueron Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia, Dinamarca, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Reino Unido, República Checa, Uruguay y Venezuela.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 37

¹³⁹ González Gómez, Javier. ob. cit., En Méndez, José Luis (Coordinador). ob. cit., p. 160.

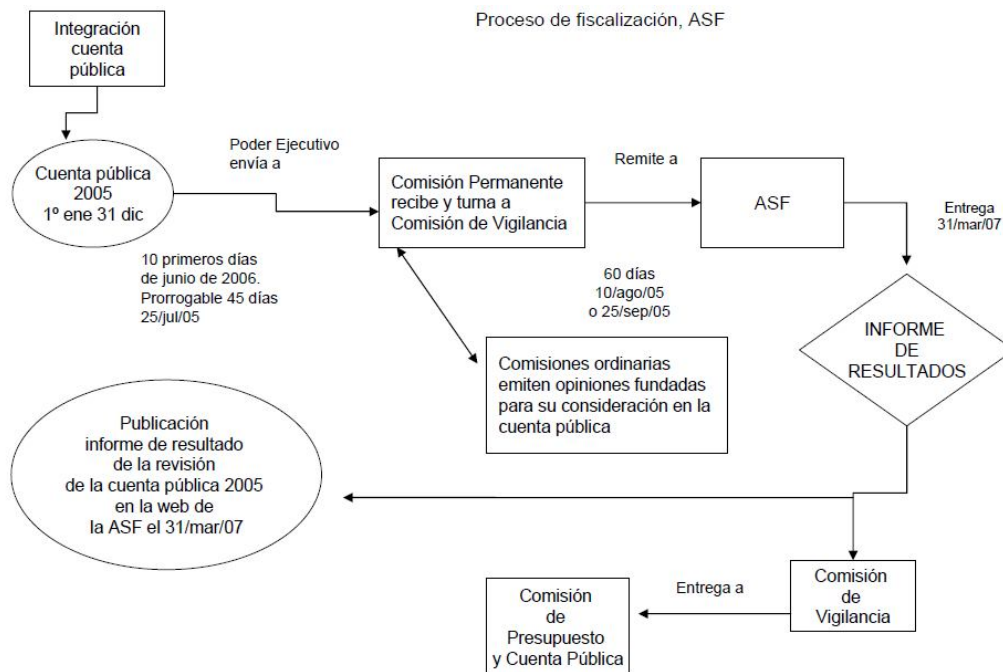
Procedimiento de fiscalización superior

La información programática, presupuestal y patrimonial resultante de las actividades de esas fuentes se incorpora en el informe denominado Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF). Su objetivo es dar a conocer cómo y en qué se utilizaron los ingresos del gobierno obtenidos a través de la recaudación, y explicar cuáles fueron las acciones realizadas, los logros alcanzados y su relación con los compromisos gubernamentales previamente asumidos. La CHPF es por lo tanto, el principal insumo para evaluar, criticar y vigilar el uso correcto y legal de los recursos públicos administrados y ejercidos a nivel federal.¹⁴⁰

En el esquema 4, se presenta de manera resumida el proceso de fiscalización superior en México y la participación de los diversos actores en el mismo, resaltando el papel de la ASF con el actor que materializa principalmente la función fiscalizadora.

Esquema 4

Proceso de fiscalización, ASF



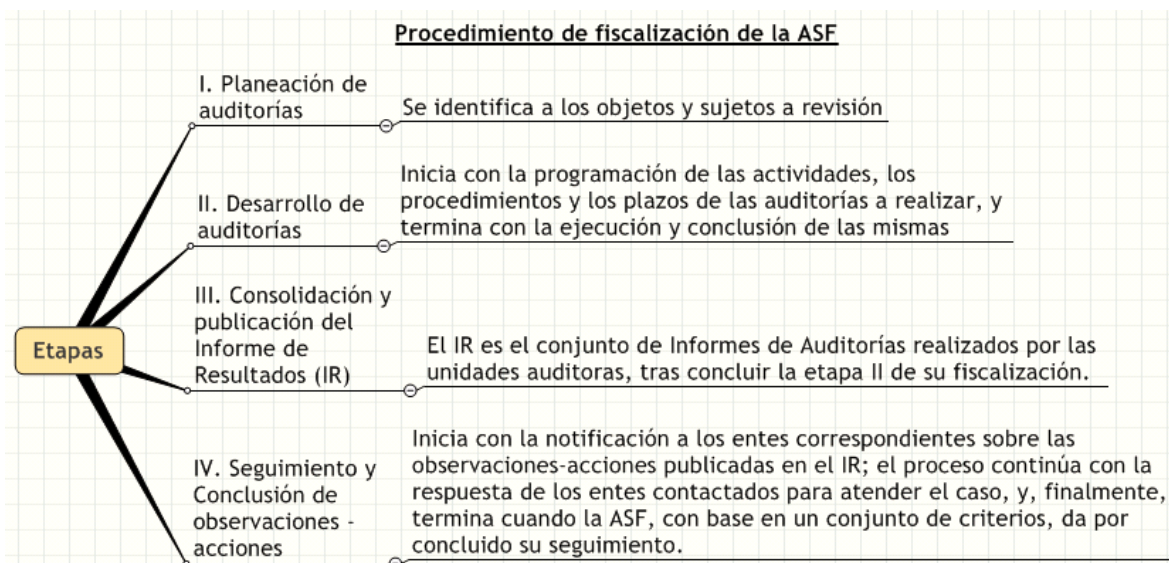
Fuente: Tirado Morales, Vania E. *Auditoría Superior de la Federación de México*. En Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). Ob. Cit. p. 209

La integración de la cuenta pública de un ejercicio fiscal inicia cuando el Poder Ejecutivo la envía a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días de junio (sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, que en ningún caso excederá de cuarenta y cinco días naturales); es ésta la que recibe y turna a la Comisión de Vigilancia. Ésta, a su vez, en un plazo de hasta sesenta días (principios de agosto y finales de septiembre del año en curso) debe remitir a la ASF la cuenta pública. La ASF la revisa y entrega, a finales de marzo del año posterior, el informe de resultado correspondiente de dicha revisión, el cual es recibido por la Comisión de Vigilancia; en ese momento el resultado tiene carácter público.¹⁴¹

¹⁴⁰ Merino, Mauricio. ob. cit., p. 6

¹⁴¹ La cuenta pública es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a

En la ASF existe un procedimiento interno de trabajo compuesto básicamente por cuatro etapas: a) la planeación de auditorías; b) desarrollo de auditorías; c) presentación del informe del resultados, y; d) seguimiento y conclusión de sus acciones (**Esquema 5**)



Fuente: Elaborado con información de Merino, Mauricio. Ob. Cit. pp. 20 – 42

Etapa I. Planeación de auditorías.

El primer paso de la labor de fiscalización de la ASF, comenta Merino, consiste en identificar, “con estricto rigor metodológico”, a los objetos y sujetos a revisión. Los objetos a revisión hacen referencia a todos los programas, proyectos y partidas a las que se destina el pago público por fiscalizar. Los sujetos a revisión son pues, todos aquellos entes que administraron y ejercieron recursos públicos federales. Dado que se trata de un universo extenso, deben seleccionarse a través de dos subprocesos: uno denominado planeación genérica, y otro, planeación específica.

Durante la planeación genérica se identifican los conceptos, programas y proyectos políticos señalados en la CHPF que por su monto e impacto económico y social resultan ser los más representativos, en función de los objetivos y metas presentados en el PND, en la Ley de Ingresos de la Federación, en el PEF y en los programas de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Los responsables de ejecutar los apartados señalados en la planeación genérica, se identifican en la planeación específica, para finalmente programar a las entidades por fiscalizar ó auditar.¹⁴²

efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, fueron ejercidos en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y los programas aprobados.

La cuenta pública está constituida por: a) los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; b) la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) los efectos o las consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos; y d) el resultado de las operaciones de los poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal

Tirado Morales, Vania E. *Auditoría Superior de la Federación de México*. En Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). ob. cit., p. 208.

¹⁴² Merino, Mauricio. ob. cit., p. 20

La ASF aplica una metodología para la evaluación de programas. Se trata de una evaluación "ex post", es decir, que se realiza una vez que se ha llevado a cabo la ejecución de los programas. Además, dado que se implementa por una entidad independiente a la del poder ejecutivo, se trata de una evaluación externa.

La evaluación de los programas se encamina al análisis de los objetivos programáticos y sectoriales. Con dicho análisis se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿hacia qué problema importante está dirigido el programa?, ¿a que parte del problema se da solución?, ¿se logran plenamente los objetivos? y ¿cuál es el costo de lograrlo?.

Ahora bien, la ASF tiene limitaciones físicas, presupuestales y de tiempo, para poder realizar una evaluación de todos los programas que comprende la actividad gubernamental, por lo que atendiendo a estas restricciones, implementa una técnica de selección de los programas que evaluará en específico.

Con la Contaduría Mayor de Hacienda, tres eran los criterios determinantes para la selección de un programa: un primer criterio toma en consideración la vinculación del programa con las prioridades nacionales y/o sectoriales; el segundo criterio se refiere a la importancia de la participación relativa del programa en el gasto del sector; y el tercer punto, se refiere a la magnitud de las variaciones registradas en sus metas y/o gasto, respecto de los aprobados en el presupuesto de egresos de la federación del año en estudio.¹⁴³

Actualmente, de acuerdo con la normativa interna de la ASF, la programación de las entidades a fiscalizar, se realiza tomando en cuenta, cuatro criterios de selección y tres reglas de decisión. Los primeros, se refieren básicamente, a:

- a) la representatividad del monto programado a fiscalizar ejercido por las entidades;
- b) el análisis del cumplimiento de objetivos por parte de los programas y entes, conforme a lo previsto y lo alcanzado, lo presupuestado y lo ejercido, así como la variación entre lo estimado y lo ejecutado presentado en la CHPF;
- c) la identificación de unidades administrativas, procesos, actividades o gastos presupuestales en los cuales, por la propia naturaleza o volúmenes de operaciones que se llevan a cabo se observa una mayor incidencia de errores, omisiones e irregularidades, o bien, opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos, y;
- d) la frecuencia con que se han revisado anteriormente así como los resultados obtenidos.

Las reglas de decisión, por su parte, aluden a la factibilidad con la que cuentan las auditorías programadas para realizarse, en términos de tiempo, recursos humanos, financieros, materiales y económicos disponibles; a la importancia que la auditoría realizada representará en términos económicos y sociales, y; a la pertinencia con que las posibles observaciones detectadas podrían contribuir con la mejora en la gestión gubernamental y en el uso de los recursos públicos. De esta manera, se utilizan sofisticadas técnicas de muestreo, con la finalidad de incrementar la eficacia y la eficiencia de la labor de la ASF.¹⁴⁴

En casos especiales pueden tomarse en consideración otros criterios tales como: la necesidad de dar seguimiento a resultados de evaluaciones de años anteriores para contrastar los efectos de las medidas adoptadas por las dependencias y entidades

¹⁴³ Horta Magdalena, Antonio. *Perspectivas de la Evaluación de Programas de México*, CMH, 1998, (mimeo).

¹⁴⁴ Merino, Mauricio. ob. cit., pp. 20 – 21.

auditadas, a partir de las recomendaciones emitidas por la ASF; y la conveniencia de que el órgano técnico de la Cámara de Diputados tenga presencia en dependencias y entidades no revisadas con anterioridad.

Dentro de los elementos que ha desarrollado la ASF para su proceso de planeación, desatacan la determinación de “áreas de opacidad y riesgo”; las cuales se determinan a partir de los resultados de las auditorías que se practicaron con motivo de la revisión de las cuentas públicas de años anteriores, habiéndose contrastado y vinculado con las líneas estratégicas establecidas por la institución. Tanto el número como el contenido de las citadas áreas pueden sufrir variaciones, dependiendo de las acciones que se implementen para su atención, así como de los nuevos resultados y elementos de ponderación y análisis que se obtenga de acciones de fiscalización superior posteriores.¹⁴⁵

En 2009 se identificaron las siguientes áreas de opacidad:

1. Eficiencia recaudatoria.
2. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.
3. Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura.
4. Pensiones y jubilaciones.
5. Recursos federales transferidos a Estados y Municipios.
6. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).
7. Recursos destinados a procesos electorales.
8. Sistema contable gubernamental.
9. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
10. Donativos de recursos públicos.
11. Mejora regulatoria.
12. Remuneraciones de los servidores públicos.
13. Preservación del medio ambiente.
14. Subejercicios presupuestales.
15. Disponibilidades de recursos.
16. Discrecionalidad de los servidores públicos.
17. Regulación y supervisión del Estado.

De acuerdo con la ASF, la atención integral que se les otorgue a las 17 áreas sensibles tendrá como resultado un gasto público más eficiente, abatir la corrupción, disminuir los subejercicios presupuestales así como las disponibilidades excesivas de recursos y la discrecionalidad en el manejo de los mismos, preservar el patrimonio nacional, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, todo lo cual fortalecerá la gestión gubernamental.¹⁴⁶

¹⁴⁵ ASF. *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. ASF. México. 2009. Página electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en marzo de 2011.

¹⁴⁶ ASF. *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. ASF. ob. cit., pp. 78

Etapa II. Desarrollo de auditorías.

La segunda etapa inicia con la programación de las actividades, los procedimientos y los plazos de las auditorías a realizar, y termina con la ejecución y conclusión de las mismas. En este punto es necesario especificar los cinco tipos de auditorías que realiza la ASF:

- a) Auditorías de desempeño; analizan, fundamentalmente:
 - i. el cumplimiento de los entes fiscalizados, con los objetivos y metas planeados en los programas y proyectos evaluados;
 - ii. el ejercicio de los recursos asignados para el efecto, conforme a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, y;
 - iii. el cumplimiento de los indicadores
- b) Auditorías de regularidad; examinan si las entidades fiscalizadas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la H. Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, en el PEF y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables.
- c) Auditorías especiales; consisten en revisar los procedimientos y acciones del gobierno federal para la creación y desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones singulares (atípicas) del Gobierno Federal.
- d) Auditorías de seguimiento; su objetivo es dar seguimiento a las observaciones emitidas a los entes fiscalizados en ejercicios anteriores; a fin de conocer el estado de atención de las mismas y verificar físicamente si se han corregido en tiempo y forma los errores señalados; y;
- e) Revisión de situaciones excepcionales; hace alusión a la investigación de denuncias presentadas ante la ASF sobre casos específicos relacionados con corrupción, daños a la sociedad o económicos de gravedad, que involucren el ejercicio de recursos públicos federales.¹⁴⁷

Una vez que con base en los criterios anteriores se ha determinado el programa a evaluar, se procede a su evaluación. Parte de la metodología adoptada por la ASF, en caso de las auditorías de desempeño, para evaluar los resultados de los programas seleccionados de la Cuenta Pública del Gobierno Federal consiste básicamente en la determinación de cuatro indicadores: eficacia, eficiencia, congruencia y suficiencia.¹⁴⁸

El indicador de eficacia, establece el grado con el que las instituciones responsables de los programas seleccionados para efectos de evaluación, cumplieron sus metas de operación, de inversión y/o de conservación y mantenimiento.

La medición de la eficacia, se realiza con la siguiente relación:

$$\frac{MAi}{MOi} \times 100 = E_1 \qquad \frac{MAi}{MMi} \times 100 = E_2$$

¹⁴⁷ Merino, Mauricio. ob. cit., pp. 21 – 23.

¹⁴⁸ Para la revisión de estos indicadores retomaremos el trabajo de Horta Magdaleno, Antonio. ob. cit.,

$$\frac{MAi-1}{MOi-1} \times 100 = E_3$$

$$\frac{MAi}{MOi-1} \times 100 = E_4$$

Donde:

MAi es la meta alcanzada en el año de análisis.

MOi es la meta original para el año en análisis.

MMi es la meta modificada para el año de análisis.

MAi-1 es la meta alcanzada en el año anterior.

MOi-1 es la meta original en el año anterior.

El nivel de eficacia se expresa por:

$E_{1,2,3,4} = 1$ se cumplieron totalmente las metas.

$E_{1,2,3,4} > 1$ el cumplimiento de la meta fue mayor que lo programado y/o modificado.

$E_{1,2,3,4} < 1$ el cumplimiento de la meta fue menor que lo programado y/o modificado.

Por su parte, el indicador de eficiencia nos dice la racionalidad con que se aplicaron los recursos presupuestarios asignados para la consecución de las metas originales o programadas. Es necesario primeramente estimar los gastos por unidad de meta.

$$\frac{ROi}{MOi} = GUM_1$$

$$\frac{RMi}{MMi} = GUM_2$$

$$\frac{REi}{MAi} = GUM_3$$

$$\frac{ROi-1}{MOi-1} = GUM_4$$

$$\frac{REi-1}{MAi-1} = GUM_5$$

Es una condición necesaria que a cada meta corresponda un monto de recursos; de no ser así no procede la estimación.

Donde:

ROi son los recursos presupuestados originales para el año en análisis.

ROi-1 son los recursos presupuestados originales para el año anterior.

RMi son los recursos presupuestados modificados para el año en análisis.

REi son los recursos ejercidos para el año en análisis.

REi-1 son los recursos ejercidos para el año anterior.

MOi es la meta original para el año en análisis.

MMi es la meta modificada para el año de análisis.

MAi es la meta alcanzada en el año de análisis.

MAi-1 es la meta alcanzada en el año anterior.

MOi-1 es la meta original en el año anterior.

GUM₁ Gasto original por unidad de meta del año de análisis.

GUM₂ Gasto modificado por unidad de meta del año de análisis.

GUM₃ Gasto ejercido por unidad de meta del año de análisis.

GUM₄ Gasto original por unidad de meta del año anterior.

GUM₅ Gasto ejercido por unidad de meta del año anterior.

Con base en los gasto por unidad de meta, se establecen las siguientes relaciones para determinar la eficiencia en la aplicación de los recursos.

$$\frac{GUM_1}{GUM_3} \times 100 = EF_1 \qquad \frac{GUM_2}{GUM_3} \times 100 = EF_2 \qquad \frac{GUM_4}{GUM_5} \times 100 = EF_3$$

El nivel de eficiencia se expresa por:

$EF_1 = 1$ se actuó con la eficiencia prevista.

$EF_1 > 1$ se actuó con mayor eficiencia.

$EF_1 < 1$ se actuó con menor eficiencia.

Si GUM_1 y GUM_2 son menores que GUM_3 se obtuvieron niveles de eficiencia inferiores a los programados o modificados y viceversa. También se pueden comparar los indicadores EF_1 y EF_2 con EF_3 , a fin de evaluar los avances logrados de un año a otro.

Indicador de Congruencia. La vinculación que existe entre los objetivos y metas de los programas y las prioridades nacionales y/o sectoriales establecidas en el marco de planeación, se establece con el indicador de congruencia.

Para realizar el análisis de congruencia es necesario observar como es que se desagregan los objetivos y estrategias generales planteados en primera instancia en el Plan Nacional de Desarrollo; a través de los programas de mediano plazo, los programas operativos anuales, el presupuesto de egresos del año en cuestión y los programas seleccionados para su evaluación.

Por último, el indicador de suficiencia muestra el grado en que los programas atienden total o parcialmente los problemas nacionales y/o sectoriales hacia los cuales se orientan sus acciones sustantivas. Para la determinación de este indicador se utilizan las siguientes relaciones:

$$S_1 = \frac{MROi}{MSO} \qquad S_2 = \frac{MRMi}{MSM}$$

$$S_3 = \frac{MRAi}{MSA} \qquad S_4 = \frac{MRAi}{MRAi-1}$$

Donde:

$MROi$ es la meta de resultado original del programa para el año de análisis.

$MRMi$ es la meta de resultado modificada del programa para el año de análisis.

$MRAi$ es la meta de resultado alcanzada del programa en el año de análisis.

$MRAi-1$ es la meta de resultado alcanzada del programa en el año anterior.

MSO es la meta sectorial original.

MSM es la meta sectorial modificada.

MSA es la meta sectorial alcanzada.

Si los resultados de S_1 y S_3 son cercanos al 100% significa que la suficiencia del programa, respecto al problema que se pretende resolver, es óptima. Si S_1 es mayor que S_3 la cobertura de atención del programa habrá descendido en su nivel y si S_3 es mayor que S_1 la cobertura de atención del programa habrá mejorado tanto en términos de su alcance como de su impacto socioeconómico.

Por su parte, S_2 indica las modificaciones o desviaciones registradas durante la ejecución del programa, lo cual puede relacionarse con la necesidad de atender una mayor

cobertura del problema, mientras que S_4 permite conocer los avances logrados respecto al año anterior.

Los resultados obtenidos de estos cuatro indicadores servirán como base para la presentación del informe final que dictamine la ASF, respecto de la Cuenta Pública.

Los resultados de cada una de las cinco tipos de auditorías que realiza la ASF: a) auditorías de desempeño; b) auditorías de regularidad; c) auditorías especiales; d) auditorías de seguimiento, y; e) revisión de situaciones excepcionales, como es de esperarse, pueden o no derivar en observaciones sobre posibles irregularidades en la administración y el uso de los recursos públicos federales fiscalizados. En caso de existir observaciones, la ASF procede a emitir lo que denomina como acciones.

Las acciones se clasifican, de acuerdo con la gravedad de las irregularidades encontradas, en acciones preventivas y en acciones correctivas, las que a su vez, se categorizan como se presenta en el cuadro 12.¹⁴⁹

Cuadro 12
Acciones preventivas y correctivas que puede realizar la ASF



Fuente: Merino, Mauricio. Ob. Cit. p. 23

Una vez explicados los tipos de auditorías y las características de las acciones, quedan por resaltar dos procedimientos relevantes ejecutados durante el desarrollo de las auditorías; los llamados Reunión de Presentación de Resultados Preliminares y Presentación de Resultados Finales, o comúnmente nombrados pre-confronta y confronta. Ambos tienen la finalidad de otorgar a los entes fiscalizados la oportunidad de aclarar o justificar las observaciones que de las auditorías resultasen para evitar así la emisión de futuras acciones. De presentarse documentación e información suficiente, competente, relevante y pertinente los auditores procederían a modificar los resultados, antes de emitir, finalmente, los Dictámenes de Conclusión. Dichos dictámenes deberán contener toda la información relativa a la ejecución de las auditorías, pues una vez pronunciados, conformarán los Informes de Auditorías, que darán origen al procedimiento de la siguiente etapa.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Merino, Mauricio. ob. cit., p. 23

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 26 - 27

Etapa III. Consolidación y publicación del Informe de Resultados (IR).

El IR es el conjunto de Informes de Auditorías realizados por las unidades auditoras, tras concluir la etapa II de su fiscalización. Este IR tiene una fecha límite de presentación y entrega a la Cámara de Diputados; el 31 de marzo del año siguiente en que se remitió la CHPF para su revisión. A partir de entonces, tiene el carácter de público, por lo que la ASF lo pone a disposición de la sociedad en su portal de Internet (<http://www.asf.gob.mx/>).¹⁵¹

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación realizó cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal que contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas que se entrega a la Cámara de Diputados. El elemento central del informe es la auditoría de las cuentas definitivas del gobierno central. El enfoque central de su trabajo es la regularidad del gasto público.¹⁵²

Etapa IV. Seguimiento y Conclusión de observaciones-acciones.

Dentro de los lineamientos internos de la ASF se define seguimiento como el conjunto de actividades que se realizan para notificar y evaluar la procedencia de la documentación e información suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes con el propósito de atender o solventar las observaciones y registrar la información correspondiente. En este sentido, la cuarta etapa inicia con la notificación a los entes correspondientes sobre las observaciones-acciones publicadas en el IR. En términos generales, el proceso continúa con la respuesta que por obligación, deben remitir a la ASF los entes contactados para atender el caso, y, finalmente, termina cuando la ASF, con base en un conjunto de criterios, da por concluido su seguimiento.¹⁵³

Para cada uno de las *Acciones preventivas y correctivas que puede realizar la ASF* que mencionamos en el cuadro 12, se establecen una serie de procedimientos. Sin embargo, es importante recordar el hecho de que la ASF dé por concluida una acción no representa el fin del proceso de fiscalización. Significa solamente, como se ha explicado en este apartado, que la labor de la auditoría ha terminado. El proceso de fiscalización concluye una vez que las autoridades competentes dictaminan si conforme a las pruebas presentadas por la ASF, existieron o no irregularidades en el ejercicio de las cuentas públicas revisadas y, de ser el caso, señalan y sancionan a los responsables conforme a la Ley. Y, dado que es también objetivo de la fiscalización servir como base para la toma de decisiones futuras respecto a la distribución y al gasto de los recursos públicos, el establecimiento de plazos para desarrollar y concluir el proceso es importante.¹⁵⁴

Recomendaciones a la evaluación de la ASF.

El cambio en México de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación emitida al amparo de las reformas constitucionales de 1999, por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009 apunta en principio en la dirección correcta, al enfatizar que el proceso de fiscalización, es decir, de la auditoría pública, debe ir acompañada de manera inexorable de la rendición de cuentas. Sin embargo, aun este paso avanzado que experimentó el marco legal de la fiscalización superior de México es

¹⁵¹ Merino, Mauricio. ob. cit., pp. 27 – 29.

¹⁵² OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 87. El informe más reciente abarcó 959 auditorías incluyendo 189 auditorías de desempeño y 714 auditorías financieras. Todo el gasto público, incluyendo los renglones delicados como el de defensa, se someten a auditoría de la ASF.

¹⁵³ Merino, Mauricio. ob. cit., p. 27

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.40.

insuficiente si no se da a la ley un contenido más específico, a efecto de incluir con claridad y precisión las dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas: por un lado, la obligación de los funcionarios y políticos de informar sobre sus decisiones y justificarlas (proceso conocido como *answerability*), y por otro, el incremento de la capacidad del órgano de fiscalización de sancionar con efectividad, en los casos donde se constate que los políticos y funcionarios públicos violaron sus deberes públicos o no cumplieron razonablemente con los objetivos establecidos en los programas ejercidos con la eficiencia, eficacia y economía adecuados (proceso conocido como *enforcement*).¹⁵⁵

Se requiere ampliar las tareas de la ASF para auditar no sólo el cumplimiento de metas programáticas (número de niños inscritos en el ciclo escolar, número de pacientes atendidos en el año, número de trámites desahogados, número de eventos de difusión celebrados), sino para realizar el análisis de la consecución de resultados cualitativos comprometidos en los programas y políticas gubernamentales. Estas tareas de evaluación del desempeño público y de las consecuencias sobre la sociedad ya se han iniciado dentro de la ASF, pero se requieren mayores recursos, mayores plazos de estudio y una gran decisión política para consolidar un nuevo paradigma de la evaluación del desempeño gubernamental.¹⁵⁶

Desde 2008, la ASF ha tenido la facultad de realizar auditorías e incluirlas en el informe de las cuentas finales. La institución claramente tiene la capacidad técnica de hacerlo, y en el pasado ha realizado auditorías sobre la adecuación de diversos instrumentos de seguimiento del desempeño en uso en el gobierno central. Sin embargo, debido a que los informes de auditoría no pueden hacerse públicos antes de que el informe anual sea sometido a consideración de la legislatura, queda en duda la oportunidad de las recomendaciones hechas a los órganos auditados. Es necesario aumentar la cooperación entre el órgano de auditoría y el ejecutivo, de manera que se fortalezca la capacidad del primero para comentar sobre los indicadores utilizados por los organismos del ejecutivo. En este sentido, la ASF debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso.¹⁵⁷

En el esquema 6, se presentan un resumen de las principales recomendaciones que han realizado los autores que hemos venido mencionado, así como la que se derivan de la Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México, realizada por la Government Accountability Office de los Estados Unidos de América, la Oficina del Contralor de Puerto Rico y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Dichos aspectos son: a) la rendición obligatoria de cuentas de quienes se encargan de la gestión de los recursos públicos, y b) la exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad hacia los políticos y funcionarios ante el incumplimiento de sus deberes constitucionales, y ante la mala aplicación de los recursos públicos y la falla en el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas gubernamentales.

Jasso Ramírez, José Luis. *El problema de la efectividad del control externo del Sector Público ante la dinámica actual del cambio institucional*. En ASF. *Décimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México. Noviembre 2010. Página electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en febrero de 2011.

¹⁵⁶ Vásquez Colmenares, Pedro. *La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas*. En Méndez, José Luis (Coordinador). p. 136

¹⁵⁷ OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, ob. cit., p. 87.

¹⁵⁸ Government Accountability Office-Estados Unidos de América, Oficina del Contralor-Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría-Reino Unido. *Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México*. Noviembre 2008. Pagina electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en febrero de 2011.

Esquema 6 Recomendaciones a la evaluación de la ASF



Fuentes: - Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). Ob. Cit
 - Government Accountability Office-Estados Unidos de América, Oficina del Contralor-Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría-Reino Unido, Ob. Cit.
 - Jasso Ramírez, José Luis. Ob. Cit.
 - Merino, Mauricio. Ob. Cit.
 - OCDE. Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, Ob. Cit.
 - Vásquez Colmenares, Pedro. En Méndez, José Luis (Coordinador), Ob. Cit.

3.3 Estudio de caso para la evaluación del gasto público a través de la política social en México.

3.3.1 Determinación del programa presupuestario para evaluación.

Uno de los primeros aspectos que debemos considerar para la evaluación de gasto es la elección de qué se quiere o puede evaluar; para lo cual, las condiciones de la economía son un factor que se debe tener en cuenta para realizar dicha evaluación. En este apartado, se busca identificar los programas presupuestarios de las medidas de política económica tomadas por la administración del Presidente Felipe Calderón, para hacer frente a la crisis económica y financiera de 2008 y 2009; a fin de contar con un universo de programas que nos permita aplicar las metodologías de evaluación de gasto público que vimos en la sección anterior.

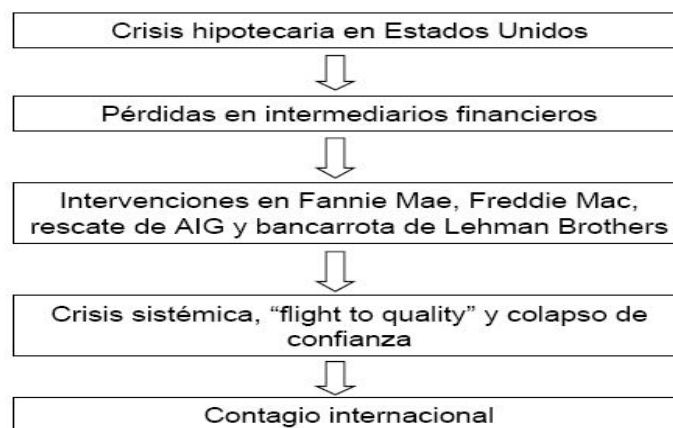
La actual crisis que enfrenta la economía mundial y en particular México, ha sido una de las más grandes y hasta cierto punto, menos esperadas desde la década de los 80's del siglo pasado.

El Modelo estocástico de equilibrio general fue una pobre guía en los orígenes de la crisis y dejó a sus seguidores poco preparados para identificar los síntomas. En los primeros meses de la crisis, los economistas pusieron su fe en el poder de los bancos centrales; sin embargo, los instrumentos de política monetaria resultaron insuficientes para resolver los choques a la economía de los diversos países.

Posteriormente, se buscaron alternativas de solución y se volteo a soluciones por el lado de la política fiscal y se retomaron algunas de las ideas de Keynes; en este sentido, algunos economistas propusieron que se aumentará el gasto público para incentivar la economía, ya que un peso gastado por el gobierno, generaría un efecto multiplicador si circulaba repetidas veces en la economía. No obstante, los economistas neo-clásicos y los neo-keynesianos, aun hoy en día, no se ponen de acuerdo sobre el tamaño del multiplicador y su eficacia.¹⁵⁹

En este contexto, el Gobierno Mexicano, por conducto de la SHCP, diagnosticó que la crisis financiera comenzó como un problema focalizado en el sector hipotecario en los Estados Unidos y gradualmente se generalizó a una crisis de confianza y un contagio internacional.

Esquema 7



160

¹⁵⁹ Cfr. The Economist, *The other-worldly philosophers*, 16 de Julio de 2009 y *Dismal science*, 11 de Julio de 2009. www.economist.com

¹⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presentación *Perspectivas Económicas y Medidas para Impulsar el Crecimiento, el Empleo y el Financiamiento*, XXXVI Convención Nacional IMEF, Cancún, 22 de Noviembre de 2008. www.shcp.gob.mx

La economía mexicana se vio afectada en diversos aspectos que dieron lugar a un menor crecimiento económico, tales como:

- ⇒ Menor crédito para las empresas en mercados internacionales con impacto sobre la inversión.
- ⇒ Mayor aversión al riesgo en los mercados internacionales con impacto sobre mercados financieros, crédito e inversión.
- ⇒ Reducción de la Inversión Extranjera Directa.
- ⇒ Menor crecimiento del consumo de bienes durables con impacto sobre la demanda externa y las exportaciones que llevo a una desaceleración importante en la producción industrial
- ⇒ Menores remesas de migrantes mexicanos con impacto sobre el consumo.
- ⇒ Menor turismo con impacto sobre el sector servicios.
- ⇒ Menor precio del petróleo con impacto sobre los ingresos públicos.
- ⇒ Fluctuaciones elevadas en el mercado cambiario, dislocaciones en la curva de tasas de interés, una caída en el mercado accionario, y menores niveles de financiamiento.¹⁶¹

Al respecto, el Ejecutivo Federal tomo una serie de medidas para tratar de hacer frente a los choques que sufría la economía del país, las cuales se establecieron en el “Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo” (PICE). En dicho programa se establecía que los riesgos que podrían afectar a las variables económicas que conformaban el marco macroeconómico para 2009 y que sustentaban las estimaciones de ingresos contenidas en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, así como de gasto previstas en el Proyecto de PEF para el mismo año, se materializaron de forma conjunta, por lo que era necesario tomar medidas que contribuyeran a fortalecer los esfuerzos contracíclicos puestos en marcha desde el inicio de 2008¹⁶².

El Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, PICE, se compone de dos tipos de medidas: 1) coyunturales y 2) estructurales.

- Medidas coyunturales: enfocadas a generar un mayor gasto público, principalmente en infraestructura, y a incrementar la disponibilidad de financiamiento, principalmente a través de las acciones de la banca de desarrollo.
 - Programa de gasto en infraestructura
 - Programa de Impulso al Financiamiento y a la infraestructura.
- Medidas estructurales: orientadas a fomentar un mayor crecimiento de largo plazo incluyendo medidas para agilizar la inversión en infraestructura, fortalecer las compras de gobierno a Pymes.
 - Fortalecimiento del Programa de Compras de Gobierno de NAFIN, para apoyar el desarrollo de las PYMES.
 - Iniciativa de reforma a la LFPRH, que propuso:
 - Medidas que facilitarán la ejecución de proyectos de infraestructura.
 - Diversas modificaciones al régimen de inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que incluía que dichos organismo descentralizado ya no emplee el esquema PIDIREGAS y que toda su inversión sea presupuestaria.¹⁶³

¹⁶¹ SHCP, Ob. cit. pp. 9 – 11.

¹⁶² SHCP, *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*, Comunicado de prensa 079/2008, 08 de octubre de 2008. www.shcp.gob.mx

¹⁶³ En el mes de noviembre de 2008 se publicaron diversas leyes, conocidas como la Reforma del Sector Hidrocarburos. En esta reforma se consideraron modificaciones al marco jurídico de PEMEX; que da pauta a lo que la propia institución denomina un Nuevo Modelo Institucional, en el cual se contempla, entre otros aspectos, un nuevo esquema de gestión por resultados que destaca por el lado de la gestión: la utilización de sus recursos propios excedentes, además considera una serie de flexibilidades como son la aprobación de sus adecuaciones presupuestales, sus calendarios de gasto y el registro de sus proyectos de inversión sin autorización de la SHCP; asimismo, la exclusión de la inversión de la entidad de la meta de balance presupuestarios. Por su parte, por el lado nuevo esquema fiscal se establecen una serie de previsiones para la reducción de la tasa de los derechos que tiene que pagar PEMEX sobre ciertas áreas o actividades establecidas en la Ley Federal de Derecho. Véase, Presentación *La Reforma del Sector Hidrocarburos: Un*

Para efectos del presente trabajo nos centraremos en las medidas coyunturales relacionadas con las asignaciones en el PEF y su gasto; en este sentido, analizaremos con mayor detalle las mismas.

Es importante mencionar que con anterioridad al PICE, ya se habían emitido varias medidas contracíclicas, a saber: ¹⁶⁴

- El incremento en el gasto en el presupuesto aprobado para 2008.
- Fondo Nacional de Infraestructura.- El Fondo Nacional de Infraestructura será una herramienta para facilitar la ejecución de la agenda establecida en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI), convirtiéndose en una plataforma financiera para el desarrollo de proyectos de infraestructura. ¹⁶⁵
 - Para la agenda de infraestructura se establecieron estrategias para su financiamiento en dos vertientes. En primer término, la reforma hacendaria aprobada en 2007 y en segundo lugar, se diseñaron esquemas público-privados para impulsar el desarrollo de infraestructura en distintos renglones; como parte de este segundo punto, se estableció el Fondo Nacional de Infraestructura.
 - El Fondo se creó para utilizar los recursos provenientes del programa de aprovechamiento de los activos carreteros, conforme a las metas fijadas en el PNI a través de esquemas de coparticipación público-privada para el desarrollo de infraestructura, y la consolidación en una plataforma integral de los diferentes esfuerzos que se han iniciado en este renglón.
 - Las actividades del Fondo se sectorizan en cuatro grandes áreas: (i) carreteras, caminos y puentes; (ii) agua, riego, drenaje y saneamiento; (iii) ferrocarriles, puertos, aeropuertos, transporte urbano e interurbano, y; (iv) proyectos destinados a la preservación del medio ambiente y la biodiversidad.
- Programa de Apoyo a la Economía.- El 3 de marzo de 2008 se presentaron 10 acciones para este programa ¹⁶⁶:
 - Primero. Descuento del 3% a los pagos provisionales del Impuesto Sobre la Renta Empresarial y del Impuesto Empresarial a Tasa Única.
 - Segundo. Estímulo fiscal de mil pesos para cada persona física con actividad empresarial y para cada empresa, por cada declaración definitiva de impuestos en la que se use la firma electrónica avanzada.
 - Tercero. Proceso de simplificación del comercio exterior para las micro, pequeñas y medianas empresas. Eliminación de aranceles y regulaciones no arancelarias.
 - Cuarto. El Gobierno Federal paga el 5% de las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - Quinto. Aumento de 650 millones de pesos adicionales al Sistema Nacional de Empleo.
 - Sexto. Portal gratuito del empleo.

nuevo Modelo Institucional. Petróleos Mexicanos, Noviembre 2008.
http://www.pemex.com/files/content/reforma_energetica.pdf

Por nuestra parte, consideramos que por lo que hace a los ingresos propios de PEMEX, parecería ser que con el nuevo esquema de gestión y fiscal que se tiene contemplado en la reforma del pasado mes de noviembre de 2008, se podría llegar a establecer un esquema de gestión por resultados o de autonomía de gestión para PEMEX, que ayudara a mejorar su situación de operación y financiera; siempre y cuando la paraestatal cumpla, entre otros aspectos, con sus metas de balance primario y financiero; así como con el control de su presupuesto regularizable de servicios personales y pensiones.

Para una visión crítica de la reforma petrolera consultar en otros: *Economía UNAM*, Vol. 5, núm. 15, septiembre – diciembre 2008. Cuatrimestral. UNAM. México. Asimismo, otro artículo relacionado es el de David Ibarra, *El desmantelamiento de PEMEX* en *Economía UNAM*, Vol. 5, núm. 13, enero – abril 2008. Cuatrimestral. UNAM. México.

¹⁶⁴ SHCP, Presentación *Perspectivas...* Ob. cit. p. 14

¹⁶⁵ SHCP, *El Gobierno Federal anuncia el lanzamiento del Fondo Nacional de Infraestructura*, Comunicado de prensa 013/2008, 06 de febrero de 2008. www.shcp.gob.mx

¹⁶⁶ Presidencia de la Republica. *El Presidente Calderón en el Programa de Apoyo a la Economía, 10 Medidas para Impulsar la Actividad Productiva, la Inversión y el Empleo*, Discurso, lunes, 3 de Marzo de 2008, Ciudad de México, Palacio Nacional. www.presidencia.gob.mx

- Séptimo. Aumento en 10 mil millones de pesos el presupuesto de mantenimiento y del Sistema Nacional de Ductos de Petróleos Mexicanos.
 - Octavo. Fomento del desarrollo de centros productivos en las zonas de alta y muy alta marginación. Pago del Gobierno Federal de las cuotas obrero-patronales al Seguro Social y al INFONAVIT durante un año y medio de todas las empresas y nuevos empleos que se establezcan en poblaciones de alta o muy alta marginación menores de 50 mil habitantes; así como, deducibilidad de la nueva inversión física para efectos del Impuesto Sobre la Renta en esas zonas. Además, apoyos económicos para abrir estancias para hijos de trabajadores, así como subsidios para la adquisición de vivienda.
 - Noveno. Reducción adicional de 20 por ciento en las tarifas eléctricas de punta y de 10 por ciento en las tarifas comerciales, adicionales a las que se redujeron a principios de ese año, 30 en hora punta y en algunos casos hasta en un 50 por ciento.
 - Décimo. Entrega de tres mil millones de pesos a la Banca de Desarrollo y refuerzo del capital de Nacional Financiera para que incremente el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.
- Programa de Apoyo Alimentario, forma parte de la estrategia del Ejecutivo Federal que promueve acciones para mejorar la alimentación y la nutrición en los hogares de las localidades marginadas del país.¹⁶⁷

El Programa de Apoyo Alimentario tiene los siguientes objetivos.

- Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,
- Mejorar los niveles de alimentación, y en particular la nutrición de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de las familias en pobreza que no reciben apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En conjunto, el PICE proponía un mayor impulso fiscal, disponibilidad de financiamiento a sectores prioritarios y apoyo a proyectos de infraestructura. Las medidas en materia de gasto público, de financiamiento y de ajustes estructurales se suman a las políticas contracíclicas puestas en marcha desde el inicio de 2008 y conforme a lo expresados por la SHCP, pretendían hacer frente a los efectos de la crisis mundial en la economía mexicana.¹⁶⁸

SELECCIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICÍCLICAS REPRESENTATIVAS

Aplicación de Criterios de Selección

Una vez que hemos identificados las medidas anticíclicas, vamos a seleccionar aquellas que sean más representativas para efectos del presente trabajo; en este sentido, estableceremos como criterios de selección los siguientes:

1. Identificación de la medida anticíclica en el PEF, para lo cual se utiliza la categoría programática denominada “Programa presupuestario”.
2. Delimitación de la medida en un programa presupuestario específico y no diseminado de manera general en varios programas presupuestarios.
3. Información de seguimiento disponible para el programa presupuestario o medida, misma que toma como referencia los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”¹⁶⁹.

En el siguiente cuadro se resumen la aplicación de los criterios anteriores, y se identifican las medidas anticíclicas seleccionadas: (**Cuadro 13**)

¹⁶⁷ Diconsa, S.A. de C.V., Programa de Apoyo Alimentario, www.diconsa.gob.mx

¹⁶⁸ SHCP, ob. cit. pp. 9 – 12.

¹⁶⁹ SHCP. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*; tercer y cuarto trimestre de 2008 y primero y segundo trimestres de 2009. www.shcp.gob.mx

Aplicación de criterio de selección de las medidas anticíclicas relacionadas con el gasto público federal

Medida	Comentario	Criterio			Selección
		1	2	3	
Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo					
Programa de gasto en infraestructura					
Infraestructura de CFE	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios, no se identifica información de seguimiento	Si	No	No	No
Mantenimiento en PEMEX	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios, no se identifica información de seguimiento	Si	No	No	No
Infraestructura en Seguridad Pública y Nacional		Si	Si	Si	Si
Vivienda		Si	Si	Si	Si
Infraestructura Educativa	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios y unidades responsables	Si	No	Si	No
Infraestructura Deportiva	No se identifica información de seguimiento	Si	Si	No	No
Infraestructura Hospitalaria	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios y unidades responsables	Si	No	Si	No
Infraestructura Hidroagrícola y de Riego		Si	Si	Si	Si
Infraestructura Turística		Si	Si	Si	Si
Infraestructura Carretera		Si	Si	Si	Si
Infraestructura para incrementar la productividad del campo	No se identifica programa presupuestario específico	No	No	No	No
Infraestructura Urbana (Fondos Metropolitanos)	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios, no se identifica información de seguimiento	Si	No	No	No
Infraestructura Ferroviaria		Si	Si	Si	Si
Fondo PYME		Si	Si	Si	Si
FONAES	No se identifica programa presupuestario específico	No	No	No	No
Sistema Nacional del Empleo	No se identifica programa presupuestario específico	No	No	No	No
Programa de Impulso al Financiamiento y a la infraestructura					
Uso del capital de la banca de desarrollo	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios y unidades responsables	Si	No	Si	No
Financiamiento Empresarial, a través de NAFIN y BANCOMEXT	Esquema de recursos público-privados, no se identificaron programas presupuestarios específicos	-	-	-	No
Infraestructura, Sector Rural y Vivienda - Infraestructura, con el capital de Banobras y FNI: carreteras, transporte urbano y agua. - Sector agropecuario, financiamiento intermediarios financieros, banca de desarrollo, Fondo Nacional de Garantías; - Financiamiento a la vivienda, Sociedad Hipotecaria Federal y Nafin.	Esquema de recursos público-privados. Se consideran algunas medidas en programas ya seleccionados	-	-	-	No
Sector Financiero: - Inversión de SIEFORES - Adquisición de deuda subordinada y otros instrumentos estructurados - Modificaciones a la regla de capitalización de los bancos	Esquema de recursos público-privados, no se identificaron programas presupuestarios específicos	-	-	-	No
Incremento en el gasto en el presupuesto aprobado para 2008	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios.	?	No	?	No
Fondo Nacional de Infraestructura	Esquema de recursos público-privados, no se identificaron programas presupuestarios específicos	-	-	-	No
Programa de Apoyo a la Economía					
Descuento del 3% a los pagos provisionales del ISR-Ey del IETU	Medida por el lado de los ingresos públicos	-	-	-	No
Estímulo fiscal declaración definitiva de impuestos con FEA	Medida por el lado de los ingresos públicos	-	-	-	No
Eliminaremos de aranceles y regulaciones no arancelarias.	Medida por el lado de los ingresos públicos	-	-	-	No
5% de las cuotas obrero-patronales al IMSS	No se identifica programa presupuestario específico; se puede considerar también como una medida por el lado de los ingresos públicos	No	No	No	No
Aumento al Sistema Nacional de Empleo.	No se identifica programa presupuestario específico	No	No	No	No
Portal gratuito del empleo.	No se identifica programa presupuestario específico	No	No	No	No
Mantenimiento y del Sistema Nacional de Ductos de PEMEX	Medida genérica con efectos en diversos programas presupuestarios, no se identifica información de seguimiento	Si	No	No	No
Fomento del desarrollo de centros productivos en las zonas de alta y muy alta marginación., - Pago del Gobierno Federal de las cuotas obrero-patronales al IMSS y al INFONAVIT - Deducibilidad de la nueva inversión física para efectos del ISR - Apoyos económicos para abrir estancias para hijos de trabajadores - Subsidios para la adquisición de vivienda.		Si	Si	Si	Si
Reducción tarifas eléctricas	Medida por el lado de los ingresos públicos	-	-	-	No
Recurso a la Banca de Desarrollo y NAFIN para Pymes	Esquema de recursos público-privados, no se identificaron programas presupuestarios específicos	-	-	-	No
Programa de Apoyo Alimentario					
		Si	Si	Si	Si

Identificación de programas presupuestarios relacionados con las medidas seleccionadas

El siguiente paso es identificar en el PEF de los ejercicios 2008 y 2009, así como en el proyecto de PEF 2010, los programas presupuestarios que se definieron en dichos presupuestos y vincularlos con las medidas anticíclicas seleccionadas. A continuación se presentan dicha vinculación. **(Cuadro 14)**

Identificación de programas presupuestarios relacionados con las medidas seleccionadas

Medida	Programa Presupuestario
Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo	
Programa de gasto en infraestructura	
Infraestructura en Seguridad Pública y Nacional	- Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública
Vivienda	- Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda - Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa - Programa de Vivienda Rural
Infraestructura Hidroagrícola y de Riego	- Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal - Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego - Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura Hidráulica Federal
Infraestructura Turística	- Proyectos de infraestructura de turismo - Mantenimiento de infraestructura
Infraestructura Carretera	- Proyectos de infraestructura económica de carreteras - Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales - Programa de Empleo Temporal (PET)
Infraestructura Ferroviaria	- Proyectos de Infraestructura Ferroviaria
Fondo PYME	- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
Programa de Apoyo a la Economía	
Fomento del desarrollo de centros productivos en las zonas de alta y muy alta marginación., - Pago del Gobierno Federal de las cuotas obrero-patronales al IMSS y al INFONAVIT - Deducibilidad de la nueva inversión física para efectos del ISR - Apoyos económicos para abrir estancias para hijos de trabajadores - Subsidios para la adquisición de vivienda.	- Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas
Programa de Apoyo Alimentario	
	- Programa de Apoyo Alimentario cargo de Diconsa S.A de C.V.

Cabe señalar que algunos de los programas presupuestarios tuvieron variaciones en los nombres respecto del PEF 2008, PEF 2009 y PPEF 2010; sin embargo, en virtud de que el PEF 2009 es el que tiene mejor ajuste con las medidas anticíclicas seleccionadas, se tomo este presupuesto como base para la identificación de los programas presupuestarios, cerciorándose que en los demás instrumentos efectivamente se tuviera la consideración del programa presupuestario correspondiente.

INDICADORES DE LOS PROGRAMA PRESUPUESTARIOS

Identificación de la información

Los programas presupuestarios son el hilo conductor para identificar los recursos asignados a las medidas anticíclicas que sirven de base para los indicadores sobre el presupuesto asignado y gasto ejercido a las dichas medidas.

Los efectos de estas medidas todavía no se concretan en su totalidad pero su análisis y seguimiento será necesario para conocer su impacto en la población objetivo correspondiente; para efectos del presente capítulo utilizamos dichos programas presupuestarios para aplicar las metodologías de evaluación de la SHCP, la SFP y la ASF.

En el cuadro 15, se muestra el presupuesto y gasto para los programas presupuestarios vinculados con las medidas anticíclicas seleccionadas.

Cuadro 15

Presupuesto asignado y gasto ejercicio para los programas presupuestario vinculados con las medidas seleccionadas
(Millones de pesos)

Medida	Programa Presupuestario	Presupuesto			Gasto			
					2008		2009	
		2008	2009	2010	3er trim	4to trim	1er trim	2do trim
Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo								
Programa de gasto en infraestructura								
Infraestructura en Seguridad Pública y Nacional	- Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	450.0	2,688.9	4,599.4	n.d	n.d	159.6	289.5
Vivienda	- Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	3,042.5	5,249.5	4,903.3	3,930.7	4,978.3	1,405.2	3,289.2
	- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,635.2	1,773.2	1,830.0	1,213.9	1,626.1	224.7	858.7
	- Programa de Vivienda Rural	320.0	379.7	379.7	218.0	543.5	57.0	418.6
Infraestructura Hidroagrícola y de Riego	- Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	80.2	285.2	346.8	n.d	n.d	19.0	25.5
	- Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego	1,282.6	1,901.6	2,245.1	0.0	n.d	44.1	208.5
	- Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura Hidráulica Federal	60.6	142.7	n.d	n.d	n.d	4.9	46.1
Infraestructura Turística	- Proyectos de infraestructura de turismo	805.4	193.5	774.3	786.5	945.7	34.6	125.3
	- Mantenimiento de infraestructura	210.8	191.8	184.8	99.2	121.4	46.0	101.9
Infraestructura Carretera	- Proyectos de infraestructura económica de carreteras	17,921.5	22,289.6	15,806.5	10,624.8	13,679.9	3,163.6	6,855.0
	- Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	9,172.0	15,794.9	4,966.1	5,284.4	7,053.2	1,836.1	4,501.4
	- Programa de Empleo Temporal (PET)	1,186.6	1,304.3	1,700.0	719.7	993.1	322.9	871.8
Infraestructura Ferroviaria	- Proyectos de Infraestructura Ferroviaria	n.d	2,450.0	3,454.4	n.d	n.d	0.0	0.0
Fondo PYME	- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	3,574.0	5,579.3	5,327.0	3,548.1	6,583.9	1,658.9	3,744.4
Programa de Apoyo a la Economía								
Fomento del desarrollo de centros productivos en zonas de alta y muy alta marginación	- Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas	n.d	200.0	134.6	n.d	n.d	0.0	0.0
Programa de Apoyo Alimentario	- Programa de Apoyo Alimentario cargo de Diconsa S.A de C.V.	336.0	1,818.4	6,652.4	297.1	397.9	437.8	792.2

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- PEF 2008, PEF 2009 y PPEF 2010

- Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 3er y 4to trimestres 2008; 1er y 2do trimestres 2009, respectivamente

Determinación y cálculo de los indicadores

Existen diferentes metodologías para la determinación de indicadores y metas para los programas y políticas públicas implementadas por el gobierno; en nuestro caso, retomaremos la metodología que analizamos en apartado anterior de la ASF.¹⁷⁰; para lo cual realizamos algunos ajustes a dicha metodología que nos permitan identificar con mayor precisión el comportamiento de los programas presupuestarios seleccionados.

La metodología consiste en la determinación de los cuatro indicadores vistos: eficacia, eficiencia, congruencia y suficiencia.

¹⁷⁰ Horta Magdalena, Antonio. ob. cit.,

1.- El Indicador de Congruencia.

Se deben revisar los siguientes documentos oficiales para identificar la congruencia de los programas presupuestarios con las prioridades nacionales.

- ✓ Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.
- ✓ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE 2008 – 2012).
- ✓ Criterios Generales de Política Económica 2009
- ✓ Criterios Generales de Política Económica 2009
- ✓ Exposición de motivos PPEF 2009
- ✓ Exposición de motivos PPEF 2010

Dado que en la primera parte de la presente sección realizamos la identificación de las medidas anticíclicas como parte de la estrategia del Ejecutivo Federal para dar respuesta a la crisis económica, supondremos que existe congruencia de dichas medidas con el esquema de planeación nacional establecido por la presente administración en los instrumentos señalados; por lo que daremos por cumplido el presente indicador en todos los programas presupuestarios en análisis.

2 y 3.- Indicador de eficacia e indicador de suficiencia.

El indicador de eficacia y el indicador de suficiencia, utilizan como base para su cálculo las metas de los indicadores definidos por las instituciones para los programas presupuestarios.

La identificación de las metas de los indicadores establecidos por las instituciones de la Administración Pública Federal, se puede identificar en el PEF 2008, PEF 2009 y PPEF 2010; estos presupuestos tiene un formato en cada uno de los ramos administrativos relativo a dichos indicadores, como sigue:

- | | |
|---------------|---|
| ⇒ PEF 2008.- | INDICADORES DE DESEMPEÑO |
| ⇒ PEF 2009.- | MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) 2009 |
| ⇒ PPEF 2010.- | OBJETIVOS, INDICADORES Y METAS PARA RESULTADOS |

En dichos formatos se establece el detalle de los indicadores y metas, así como el presupuesto asignados a los mismos.

Asimismo, existe información trimestral en los *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, específicamente en la parte de “Avance en los indicadores de desempeño de los programas aprobados en el presupuesto de egresos de la federación”, para cada uno de los ejercicios fiscales de los años es comento.

En el presente apartado nos centraremos en la parte de los recursos presupuestados y gastados para efectos de la selección del programa presupuestario, por lo que daremos por cumplido por igual estos dos indicadores en todos los programas presupuestarios y el análisis de las metas lo revisaremos al aplicar las metodologías de evaluación.

4.- El indicador de eficiencia

El presente indicador nos dice la racionalidad con que se aplicaron los recursos presupuestarios asignados para la consecución de las metas originales o programadas; en este sentido, dado que nuestro objetivo es seleccionar un programa presupuestario para la evaluación, vamos tomar únicamente las variables relacionadas con dinero y, como mencionamos con anterioridad, el análisis de las metas lo revisaremos al aplicar las metodologías de evaluación.

En este sentido, las variables que componen el presente indicador relacionadas con las metas de los indicadores, supondremos que son iguales a 1.

<i>MIO_i</i> es la <i>meta de indicador</i> original para el periodo en análisis.	= 1
<i>MIM_i</i> es la <i>meta de indicador</i> modificada para el periodo de análisis.	
<i>MIA_i</i> es la <i>meta de indicador</i> alcanzada en el periodo de análisis.	
<i>MIA_{i-1}</i> es la <i>meta de indicador</i> alcanzada en el periodo anterior.	
<i>MIO_{i-1}</i> es la <i>meta de indicador</i> original en el periodo anterior.	

Con lo anterior nuestras formulas quedan de la siguiente forma:

$$RO_i = GUM_1 \quad RMI = GUM_2 \quad RE_i = GUM_3$$

$$RO_{i-1} = GUM_4 \quad RE_{i-1} = GUM_5$$

Introducimos una nueva relación, para considerar el PPEF 2010:

$$RO_{i+1} = GUM_6$$

Mientras que las relaciones para determinar la eficiencia en la aplicación de los recursos, la invertimos para que dicha relación sea significativa, quedando de la siguiente forma:

$$\frac{GUM_3}{GUM_1} = EF_1 \quad \frac{GUM_3}{GUM_1} = EF_2 \quad \frac{GUM_5}{GUM_4} = EF_3 \quad \frac{GUM_6}{GUM_1} = EF_4$$

A continuación aplicamos la definición de variables a nuestros datos y calculamos; los resultados se presentan en el cuadro 16; cabe señalar que tomaremos como periodo de análisis el año de 2009.

Cuadro 16

Indicadores de eficiencia del presupuesto asignado y gasto ejercicio para los programas presupuestario vinculados con las medidas seleccionadas

M e d i d a	Programa Presupuestario	(Millones de pesos)						(decimales)			
		Presupuesto			Gasto				EF ₁ = (GUM ₃ /GUM ₁) EF ₂ = (GUM ₃ /GUM ₂)	EF ₃ = (GUM ₃ /GUM ₄)	EF ₄ = (GUM ₃ /GUM ₁)
		2008	2009	2010	2008		2009				
		ROI-1=GUM4	ROI=GUM1 RMI=GUM2	ROI+1=GUM6	3er trim	4to trim	1er trim	2do trim			
				REI-1=GUM5		REI=GUM3					
	Programa para Impulsar el Crecimiento y el										
	Programa de gasto en infraestructura										
	- Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	450.0	2,688.9	4,599.4	n.d	n.d	159.6	289.5	0.11	n.d	1.71
	- Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	3,042.5	5,249.5	4,903.3	3,930.7	4,978.3	1,405.2	3,289.2	0.63	1.64	0.93
	- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,635.2	1,773.2	1,830.0	1,213.9	1,626.1	224.7	858.7	0.48	0.99	1.03
	- Programa de Vivienda Rural	320.0	379.7	379.7	218.0	543.5	57.0	418.6	1.10	1.70	1.00
	- Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	80.2	285.2	346.8	n.d	n.d	19.0	25.5	0.09	n.d	1.22
	- Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego	1,282.6	1,901.6	2,245.1	0.0	n.d	44.1	208.5	0.11	n.d	1.18
	- Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura Hidráulica Federal	60.6	142.7	n.d	n.d	n.d	4.9	46.1	0.32	n.d	n.d
	- Proyectos de infraestructura de turismo	805.4	193.5	774.3	786.5	945.7	34.6	125.3	0.65	1.17	4.00
	- Mantenimiento de infraestructura	210.8	191.8	184.8	99.2	121.4	46.0	101.9	0.53	0.58	0.96
	- Proyectos de infraestructura económica de carreteras	17,921.5	22,289.6	15,806.5	10,624.8	13,679.9	3,163.6	6,855.0	0.31	0.76	0.71
	- Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	9,172.0	15,794.9	4,966.1	5,284.4	7,053.2	1,836.1	4,501.4	0.28	0.77	0.31
	- Programa de Empleo Temporal (PET)	1,186.6	1,304.3	1,700.0	719.7	993.1	322.9	871.8	0.67	0.84	1.30
	- Proyectos de Infraestructura Ferroviaria	n.d	2,450.0	3,454.4	n.d	n.d	0.0	0.0	0.00	n.d	1.41
	- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	3,574.0	5,579.3	5,327.0	3,548.1	6,583.9	1,658.9	3,744.4	0.67	1.84	0.95
	Programa de Apoyo a la Economía										
	- Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas	n.d	200.0	134.6	n.d	n.d	0.0	0.0	0.00	n.d	0.67
PAA	- Programa de Apoyo Alimentario cargo de Diconsa S.A de C.V.	336.0	1,818.4	6,652.4	297.1	397.9	437.8	792.2	0.44	1.18	3.66

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- PEF 2008, PEF 2009 y PPEF 2010

- Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 3er y 4to trimestres 2008; 1er y 2do trimestres 2009, respectivamente

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Como ya mencionamos, el nivel de eficiencia se expresa por:

- $EF_1 = 1$ se actuó con la eficiencia prevista.
- $EF_1 > 1$ se actuó con mayor eficiencia.
- $EF_1 < 1$ se actuó con menor eficiencia.

Debemos tener presente que con los datos de avance de 2009 consideran solo hasta el segundo trimestre de dicho año, por lo que las cifras no son concluyentes, pero si pueden establecer un parámetro de referencia para analizar como va el ejercicio del gasto anual en el periodo de análisis.

Una referencia más significativa se puede obtener, si el cálculo se realizará utilizando los recursos originales calendarizados para su ejercicio en el periodo; sin embargo, no contamos con dicha información.

En el caso de EF_2 , dado que no tenemos datos de modificación del presupuesto original se iguala a EF_1 . Mientras que EF_3 considera el ejercicio de 2008 y EF_4 es la relación respecto de 2010.

Asimismo, estos resultados se pueden expresar en términos porcentuales y obtener así:

- $EF_1 * 100 = 100\%$ presupuesto ejercido en su totalidad en 2009.
- $EF_1 * 100 > 100\%$ presupuesto adicional al presupuestado originalmente en 2009
- $EF_1 * 100 < 100\%$ subejercicio de gasto en 2009.

En los informes trimestrales de la SHCP, se mencionan algunos de los “Principales conceptos que influyeron en el aumento del gasto programable”, sin embargo se manejan con una clasificación administrativa que no permite identificar plenamente las causas de las variaciones en el ejercicio de los recursos de los programas presupuestarios.

En el caso de EF_2 se puede interpretar de la misma forma para EF_1 ; mientras que EF_3 considera el ejercicio de 2008.

Para EF_4 que refiere la relación respecto de 2010, se interpreta como sigue:

- $EF_4 * 100 = 100\%$ presupuesto asignado en 2010 igual al presupuestado en 2009.
- $EF_4 * 100 > 100\%$ presupuesto asignado en 2010 mayor al presupuestado en 2009.
- $EF_4 * 100 < 100\%$ presupuesto asignado en 2010 menor al presupuestado en 2009.

SELECCIÓN DEL PROGRAMA PARA EVALUACIÓN

Con los resultados anteriores podemos identificar dos programas presupuestarios que tienen una asignación porcentual de recursos significativamente más alta en 2010, respecto de los años anteriores, los cuales son:

- ❖ Proyectos de Infraestructura en Turismo, y
- ❖ Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V.

Además, dichos programas tienen una eficiencia alta en el ejercicio de los recursos presupuestados originalmente para el año de 2008, la cual si bien no es la más alta de los programas en análisis, si demuestra que se ejercieron más recursos que los originalmente presupuestados.

Para efectos de nuestro análisis elegimos el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V., considerando que en términos absolutos tiene una asignación considerablemente mayor de recursos que el primero de éstos dos programas seleccionados y que es una de las principales medidas anticíclicas de la estrategia del Ejecutivo Federal, al recibir 6,652.4 millones de pesos en 2010, lo que la sitúa en el segundo lugar por monto de asignación de recursos de los programa presupuestarios identificados para las medidas anticíclicas implementadas por la presente Administración.

3.3.2 Evaluación de la SHCP, SFP y Coneval

En la sección anterior identificamos al Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V. (PAA) para realizar su evaluación; en este sentido, el objetivo de la presente sección es analizar la evaluación realizada por la SHCP, SFP y Coneval para el año de 2009, para lo cual retomaremos los elementos que revisamos en el presente capítulo respecto de la metodología de evaluación de dichas instituciones del gobierno.

En el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2009), se establecía el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de aquéllos que comiencen su operación durante el ejercicio fiscal 2009, asimismo se determinaban los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales, como parte de un proceso integral, gradual y útil para apoyar las decisiones del proceso presupuestario; además, se vinculaba el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2010 y se articulaban los resultados de las evaluaciones de los programas federales como elemento relevante del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.¹⁷¹

El PAE 2009 contemplaba que el PAA era uno de los programa al que se debía realizar una evaluación de impacto, para lo cual debieron enviar un análisis de factibilidad de la evaluación a la SHCP, la SFP y el Coneval, utilizando el modelo de contenido de análisis de factibilidad que el Consejo emitiera para tal efecto, considerando la opinión de la SHCP y la SFP. En particular, el PAA era uno de los programa a lo que se les daba seguimiento estrecho por parte del Coneval como se muestra en el siguiente cuadro (**Cuadro 17**).

No.	Dependencia o Entidad	Clave de Programa presupuestario	Nombre del Programa	Coordinación
1)	SEDESOL	S052	Programa de Abasto Social de Leche	Consejo
2)	SHCP	S001	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Consejo
3)	SHCP	S199	Fondo de Contingencias y Autoseguro	Consejo
4)	SEDESOL	S118	Programa de Apoyo Alimentario	Consejo

¹⁷¹ SHCP, SFP y Coneval. *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2009)*. Página electrónica: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/biblioteca-normativa.html>. Consulta realizada: marzo de 2011. Numeral 1.

Asimismo, el PAE 2009 contemplaba que el PAA era uno de los programas a que se debía realizar una evaluación de desempeño específica al ser un programa federal en operación durante el ejercicio fiscal 2009, que contaba con MIR en el SED y que estaba incluido en el propio PAE 2009 para realizar una evaluación específica de desempeño, con base en la información contenida en el SED. El Coneval era el encargado de coordinar y contratar la realización de dichas evaluaciones de los programas federales en el ámbito de desarrollo social.¹⁷²

En el cuadro 18 se presenta el cronograma de ejecución del PAE 2009 en lo correspondiente a la evaluación del PAA. Cabe señalar que el PAA es uno de los programas a que hace referencia el numeral 17 citado y que los programas referidos en el numeral 24 del PAE 09, corresponden a los presentados en el cuadro 17.

Cuadro 18

Tipo de evaluación	Programas - políticas públicas - ramos	Plazo o fecha límite	Producto entregable
Específica de desempeño	Los programas federales señalados en el numeral 17 del PAE 09 y que estén incluidos en el SED (Anexo).	A más tardar el último día hábil de junio de 2010.	Informe final
Impacto	A los señalados en los numerales 23 y 24 del PAE 09.	A más tardar el último día hábil de marzo de 2009.	Análisis de factibilidad
		A más tardar un mes después de verificada la factibilidad.	Términos de referencia
		De acuerdo con los términos de referencia.	Informe final

Fuente: SHCP, SFP y Coneval, PAE 2009, Ob Cit. numeral 28

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO ESPECÍFICA DEL PAA.

El Coneval contrató al Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez (CEESS), como institución evaluadora para realizar la evaluación del desempeño específica del PAA para el ejercicio de 2009. De lo anterior dicho Consejo, publicó el "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño, Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V." (Informe de evaluación específica del PAA 2009), en cual se presentan los resultados de la evaluación específica realizada.¹⁷³

Del informe es posible identificar dos grandes aspectos: 1) la metodología utilizada y 2) los resultados de la aplicación de dicha metodología.

1) Metodología de evaluación específica de desempeño del PAA.

En el caso de la metodología utilizada es importante señalar previamente algunos aspectos generales:

- No existe una metodología estándar para realizar la evaluación específica de desempeño, toda vez que no se contempló por las instancias normativas, sino que se

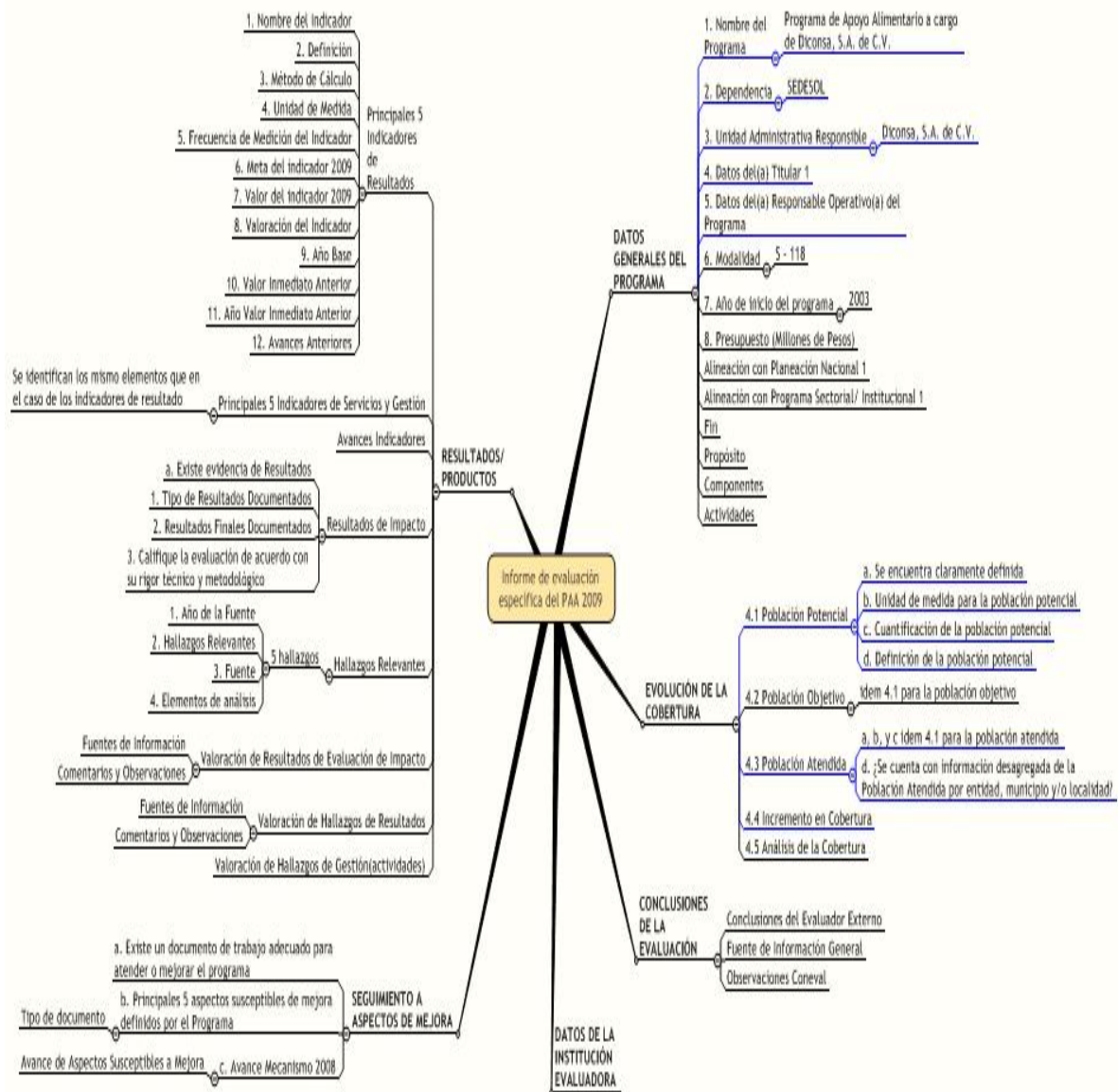
¹⁷² SHCP, SFP y Coneval, PAE 2009, ob. cit., numeral 17.

¹⁷³ Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Valoración de la Información contenida en el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED), Páginas electrónicas: <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas-del-programa-de-apoyo-alimentario.html> y <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SEDESOL.es.do>. Consulta en marzo de 2011

estableció que las evaluaciones específicas serían aquellas evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

- Asimismo, en los citados Lineamientos se prevé como parte de los requisitos que deben cumplir las instituciones evaluadoras externas, la metodología de evaluación específica a implementar y la estructura temática del informe a elaborar.¹⁷⁴
- No se encontró la metodología disponible en la página electrónica correspondiente, con lo cual, se tienen limitaciones en nuestro análisis, las cuales se tratan de solventar con la información contenida en el informe de evaluación, el cual si es público.

Esquema 8 Informe de evaluación específica del PAA 2009



FUENTE: Elaborado con información del Informe de evaluación específica del PAA 2009

¹⁷⁴ SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, ob. cit., Artículos Décimo Sexto y Trigésimo Segundo.

En el Informe de evaluación específica del PAA 2009 se retoman algunos de los criterios que se establecieron para las evaluaciones de consistencia y resultados, los cuales mostramos en el cuadro 11 del presente capítulo; este tipo de evaluaciones analizan el diseño y desempeño global de los programas, que permiten tener un panorama general de los mismos; mientras que en el caso de las evaluaciones específicas, se busca analizar aspectos para la mejora de los programas.

En este sentido, la evaluación específica de desempeño del PAA 2009 realizada por la institución evaluadora externa, que en este caso fue el CEESS, no analizó los criterios en materia de diseño del programa, en materia de planeación estratégica, ni de percepción de la población objetivo.

Lo anterior, nos lleva a identificar que tipos de evaluaciones se han realizado a dicho programa, con la finalidad de precisar si era necesario o no tomar en consideración los criterios mencionados; al respecto en el cuadro 19 presentamos las evaluaciones realizadas al PAA.

Cuadro 19

Evaluaciones realizadas al PAA

Tipo de evaluación	2003 - 2005	2006	2007	2008	2009
De consistencia y resultados			Realizada		De diseño No disponible
De indicadores					
De procesos					
Específica	Estudio			Realizada	Realizada
Complementaria					
De impacto					
Estratégica					
Cuantitativa	Estado de nutrición				
Cualitativa		Realizada			
Transparencia, Calidad y cumplimiento de objetivos			Realizada	Realizada	Realizada

Fuente: Elaboración con base en la información de la página electrónica de Diconsa S.A. de C.V., <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas-del-programa-de-apoyo-alimentario.html>

En el 2009, se realizaron tres evaluaciones al PAA conforme se muestra en la información contenida en el cuadro anterior; dichas evaluaciones se debieron complementar entre sí, es decir, la evaluación de diseño complementaría a la específica y la de transparencia, calidad y cumplimiento de objetivos; sin embargo, no es posible determinar si efectivamente la primera complemento a la otras, ya que la evaluación de diseño no se encuentra disponible para su consulta en la página electrónica correspondiente.¹⁷⁵

No obstante lo anterior, es posible afirmar que sí era necesario realizar la evaluación considerando los criterios en materia de diseño del programa, de planeación estratégica y de percepción de la población objetivo, ya que la siguiente más reciente se dio en 2007, situación llevaría a preguntarse si el PAA ¿ha cambiado en el problema que le da origen?, ¿se esta generando la información suficiente respecto de los beneficios de programa?, y en general sobre los criterios contemplados en dichas materias.

Asimismo conforme a lo anterior, podemos considerar que el análisis realizado en la evaluación específica de desempeño del PAA 2009, se enfocó a los criterios en materia de cobertura y focalización, así como en materia de operación y estableció el grado de cumplimiento de los resultados del PAA, como los veremos a continuación.

¹⁷⁵ <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas-del-programa-de-apoyo-alimentario.html>

2) Resultados de la evaluación.

En el esquema 8 se presentan los apartados del informe de la evaluación específica de desempeño del PAA 2009¹⁷⁶, en los cuales se pueden identificar tanto los criterios en materia de cobertura y focalización, en el apartado de “Evolución de la cobertura”, como los de operación en el apartado de “Resultados/Productos” del Informe referido.

En el apartado de “Resultados/Productos” se muestran los Indicadores de Resultados y los Indicadores de Servicios y Gestión, sobre los cuales se analizan los elementos mencionados en el esquema 8, de los cuales identificamos los siguientes:

Indicadores de Resultados	Indicadores de Servicios y Gestión
1. Porcentaje de niños menores de cinco años que cuentan con un registro de seguimiento nutricional	1. Porcentaje de mujeres embarazadas y/o en lactancia a las que se les realiza una prueba de detección de anemia
2. Prevalencia de baja talla para la edad en niños atendidos entre uno y cinco años de edad (indicador decreciente)	2. Porcentaje de beneficiarios que recibieron los complementos nutricionales respecto a los programados
3. Prevalencia de bajo peso para la edad en niños atendidos entre uno y cinco años de edad (indicador decreciente)	3. Avance presupuestal en entrega de apoyos en efectivo
4. Prevalencia de anemia en niños atendidos entre uno y cinco años de edad (indicador decreciente)	4. Porcentaje de Cédulas de Información socioeconómica (CIS) calificadas para recepción de apoyos

De acuerdo con el informe de la evaluación específica de desempeño del PAA 2009, no se muestran avances en los indicadores de 2008 a 2009, ya que la mayor parte de ellos se empezaron a calcular en 2009. Lo anterior, debido a que el Programa es resultado de la fusión en 2009 de varios programas, y tuvo cambios sustantivos con respecto a 2008. Se resalta que el porcentaje de mujeres embarazadas con prueba de anemia realizada (9%) está muy por debajo de la meta de 2009 (95%).

En los resultados de impacto que muestra la evaluación específica del PAA, se determinó que la evaluación 2006 contempló un diseño experimental con 3 grupos de tratamiento (despensa, despensa más educación, apoyo en efectivo más educación) y uno de control (sin apoyos) seleccionados aleatoriamente en localidades rurales de alta y muy alta marginación. En 2009, el Programa entregó los apoyos sólo en efectivo (aún cuando las ROP establecen la entrega en efectivo o despensas) y en localidades rurales y urbanas. Los resultados del estudio indican efectos positivos en el bienestar y calidad de la dieta en los hogares bajo las tres intervenciones, aunque las magnitudes fueron variables en cada grupo, y no se reflejaron en las prevalencias de anemia, ni en el crecimiento de los niños menores de 2 años. En particular, el componente de apoyo en efectivo sólo mejoró marginalmente el consumo de hierro pero no el de zinc, en contraste con los grupos que recibieron la despensa quienes tuvieron un efecto mayor, debido a la leche integrada en la despensa. También se encontró un efecto positivo, aunque modesto, en el crecimiento de los niños en edad preescolar, sólo para el grupo que recibió el efectivo. Por otro lado, la evaluación señala la importancia de evaluar los efectos futuros en el sobrepeso y obesidad de los beneficiarios, ya que, aunque no se encontró una relación positiva con el índice de masa corporal, si se observó un aumento de energía (calorías) en los 3 tratamientos. El análisis del mercado laboral mostró que jóvenes y adultos tienen mayor participación laboral en el mercado no agrícola.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Coneval. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, ob. cit.,

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 4 - 11

El informe también menciona en el apartado de “Valoración de Resultados de Evaluación de Impacto” que la evaluación de impacto de 2006 consideró tres medios de entrega de apoyos (despensa, despensa con educación y efectivo con educación). El Programa es sustantivamente diferente en 2009, ya que, entre otros: i) el Programa no entregó despensas en 2009, aunque las reglas de operación (ROP) establecen que los apoyos pueden ser despensas o efectivo; ii) diferencias en la población potencial y objetivo; y, iii) en 2006 no se otorgaban complementos nutricionales. Por lo tanto, el único componente evaluado que podría considerarse que aplica para Programa de Apoyo Alimentario (PAA) 2009 es el de apoyo en efectivo. La metodología de la evaluación se considera adecuada y con rigor estadístico, por lo que los resultados son confiables. El diseño fue del tipo experimental aleatorizado y por conglomerados. Los grupos son comparables ya que se seleccionaron de acuerdo a indicadores de mayor pobreza en el país. Los modelos econométricos utilizados se consideran adecuados, ya que se utilizaron de efectos aleatorios o de efectos fijos y aleatorios, y utilizando la prueba de Hausman para decidir el tipo de modelo a aplicar para cada una de las variables de desenlace.¹⁷⁸

Respecto de esto último, es posible identificar algunos de los criterios utilizados en la metodología de evaluación, como son:

- El diseño del tipo experimental aleatorizado y por conglomerados;
- Los grupos comparables, seleccionados de acuerdo a indicadores de mayor pobreza en el país;
- Utilización de modelos econométricos, con efectos aleatorios o de efectos fijos y aleatorios,
- Utilizando la prueba de Hausman¹⁷⁹ para decidir el tipo de modelo a aplicar para cada una de las variables de desenlace.

Aunado a lo anterior, la “Valoración de Hallazgos de Resultados” que se establece en el Informe en comento, menciona que debido a que varios de los indicadores de fin y propósito tienen línea basal en 2009, no es posible hacer una valoración de los resultados del Programa. A partir de 2010, el Programa es operado por Oportunidades, por lo que un análisis adicional es requerido no sólo de sus avances, sino de los cambios que haya tenido el Programa.

En los indicadores de resultados se sugiere en el Informe, cambiar tanto en el nombre como en el método de cálculo el término “niños atendidos” por “niños beneficiarios”. Asimismo, aclarar que “niños evaluados” se refiere a niños a quienes se les hizo la prueba (talla, peso o hemoglobina). Por otro lado, en el indicador 4 el denominador debe ser sobre los niños a quienes se les hizo la prueba de hemoglobina y no sobre todos los niños beneficiarios, de otra forma el indicador es incorrecto.

Además, en la “Valoración de Hallazgos de Gestión (componentes)”, se comenta que hay varios indicadores de mediciones de anemia y seguimiento nutricional de la población objetivo, sin embargo, como señala la evaluación de diseño 2009, en caso de detectar un problema de nutrición no existe un procedimiento para canalizarlo a los servicios de salud

¹⁷⁸ Coneval. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, ob. cit., p. 14.

¹⁷⁹ El test propuesto por Hausman (1978) es un test chi cuadrado que determina si las diferencias son sistemáticas y significativas entre dos estimaciones. Se emplea fundamentalmente para dos cosas: a) saber si un estimador es consistente y b) saber si una variables es o no relevante. Montero Granados, Roberto. *Test de Hausman*, Universidad de Granada, 22 de septiembre de 2005. Página electrónica: <http://www.ugr.es/~montero/matematicas/hausman.pdf>. Consulta realizada en marzo de 2011.

para su atención y resolución. Por otro lado, el porcentaje de mujeres embarazadas a las que se les realiza una prueba de anemia está muy por debajo de la meta.¹⁸⁰

Por lo que hace al apartado de “Evolución de la cobertura”, su análisis muestra que la población objetivo aumentó 122% y la atendida 107% de 2008 a 2009. Sin embargo, la definición de población objetivo no es la misma en esos años. La definición de población objetivo incluye hogares no pobres y en localidades de todos tamaños, por lo que se considera que no focaliza adecuadamente en el problema de desnutrición de hogares pobres en localidades rurales y dispersas que por su falta de acceso a salud y educación no pueden incorporarse a Oportunidades, problema por el cual nace este programa. Cabe señalar que, de acuerdo a la evaluación de diseño 2009, el Programa cubre localidades con acceso a servicios de salud y educación (donde podría operar Oportunidades), mientras existen localidades sin servicios no cubiertas por lo que no existe una estrategia de cobertura que priorice a estas localidades.¹⁸¹

La parte más importante del informe es el de “Conclusiones de la evaluación”, en la cual destacan las conclusiones del evaluador externo y las observaciones del Coneval. En el caso de las primeras, se resumen los diversos apartados y valoraciones realizadas a lo largo del documento; pero sobretodo nos permite identificar algunos otros elementos metodológicos, como son:

Elemento metodológico	Informe de evaluación específica
• Identificación del problema público	Población pobre en localidades rurales dispersas sin acceso a Oportunidades por carencia de servicios de salud y educación.
• Determinación de problemas de diseño	Modificaciones sustantivas (población objetivo, montos y tipos de apoyos y mecánica operativa). En 2009 su diseño no responde plenamente al problema que busca resolver.
• Problemas de retroalimentación y uso de las evaluaciones	Debido a las modificaciones, los resultados de las diferentes evaluaciones (impacto, consistencia y resultados, y operación) no son todos aplicables actualmente.

La institución evaluadora externa, concluye su análisis con el establecimiento de los “Retos y Recomendaciones” al PAA, en los cuales considera que la definición de población objetivo incluye hogares no pobres, de localidades no marginadas y urbanas, y con acceso a servicios de salud y educación en vez de enfocarse al problema que le da origen: hogares pobres extremos en localidades rurales remotas donde Oportunidades no puede operar; por que sugiere redefinirla. Los apoyos no se complementan con acciones de salud preventiva, ni se canaliza a los servicios de salud a niños con problemas nutricios o de neurodesarrollo; sugiere establecerlos.

Con base en lo anterior, el Coneval en su carácter de institución gubernamental encargada de la evaluación y de realizar recomendaciones obligatorias para las instituciones evaluadas, recomendó analizar el diseño y operación del PAA, considerando que a partir de 2010 está a cargo de Oportunidades, en términos de su objetivo original y prioritario de apoyar a los hogares en condiciones de pobreza extrema que fueron excluidos de Oportunidades por habitar en localidades rurales sin servicios educativos y de salud básicos. El Coneval reconoce el esfuerzo que han realizado los responsables del programa en la elaboración de indicadores. Es recomendable continuar trabajando para mejorar el conjunto de indicadores que reflejen de manera integral y fiel los resultados y avances del programa.¹⁸²

¹⁸⁰ Coneval. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, ob. cit., pp. 14 - 15

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 18

¹⁸² *Ibidem*, ob. cit., pp. 21 - 22

Cabe señalar que la evaluación específica de desempeño del PAA 2009 recomendó analizar el diseño y operación de dicho programa; al respecto, sería importante conocer las conclusiones de la evaluación al diseño del programa realizada en este mismo año; sin embargo, como comentamos con anterioridad, dicha evaluación no se encontraba disponible, por lo que no es posible realizar dicha comparación, la cual sería muy ilustrativa sobretodo, si los resultados de las evaluaciones fueran en sentidos opuestos.

ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA, CALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS 2009 DEL PAA.

De acuerdo con el PAE 2009, se debió haber realizado una evaluación de impacto al PAA durante dicho ejercicio en los plazos y términos previstos en el Cuadro 18 del presente capítulo. Como se vio en su oportunidad, una evaluación de impacto, identifica el cambio logrado por el programa respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa; sin embargo, no fue posible identificar en 2009 una evaluación que específicamente se refiera al impacto. Lo que se identificó fue un "Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009" (Evaluación de TCCO del PAA 2009), el cual tuvo como objetivo general, elaborar un diagnóstico del PAA y evaluar la transparencia, la calidad y el cumplimiento de los objetivos 2009 marcados en las Reglas de Operación (ROP) vigentes del Programa Apoyo Alimentario, identificando las fortalezas y retos en cada área, con el fin de proponer alternativas para mejorar el desempeño del Programa y su pertinencia.¹⁸³

El esquema 9 muestra los apartados de la evaluación de TCCO del PAA 2009; dicha evaluación consta de tres apartados principales: el primero de ellos, es un diagnóstico de la problemática que el Programa pretende resolver y el cual busca mostrar una argumentación amplia del problema de la desnutrición en México. El segundo apartado, consiste en un análisis de los componentes del Programa que tienen que ver con la transparencia y calidad del mismo, destacando aspectos como la operación, conocimiento del programa, percepción y satisfacción de los beneficiarios en lo referente a los operadores del programa y sus conocimientos, entrega de los apoyos en efectivo, complementos alimenticios y la promoción social. El tercer apartado está dirigido a la evaluación del cumplimiento de objetivos del Programa donde se realiza un trabajo comparativo entre dos grupos: el primer grupo se le denomina de beneficiarios y el segundo, de no beneficiarios.¹⁸⁴ Finalmente, hay un apartado de conclusiones generales.

De igual forma como lo hicimos en la evaluación específica de desempeño, en el caso de la Evaluación de TCCO del PAA 2009, identificaremos 1) la parte metodológica y 2) los resultados de la aplicación de la metodología de evaluación.

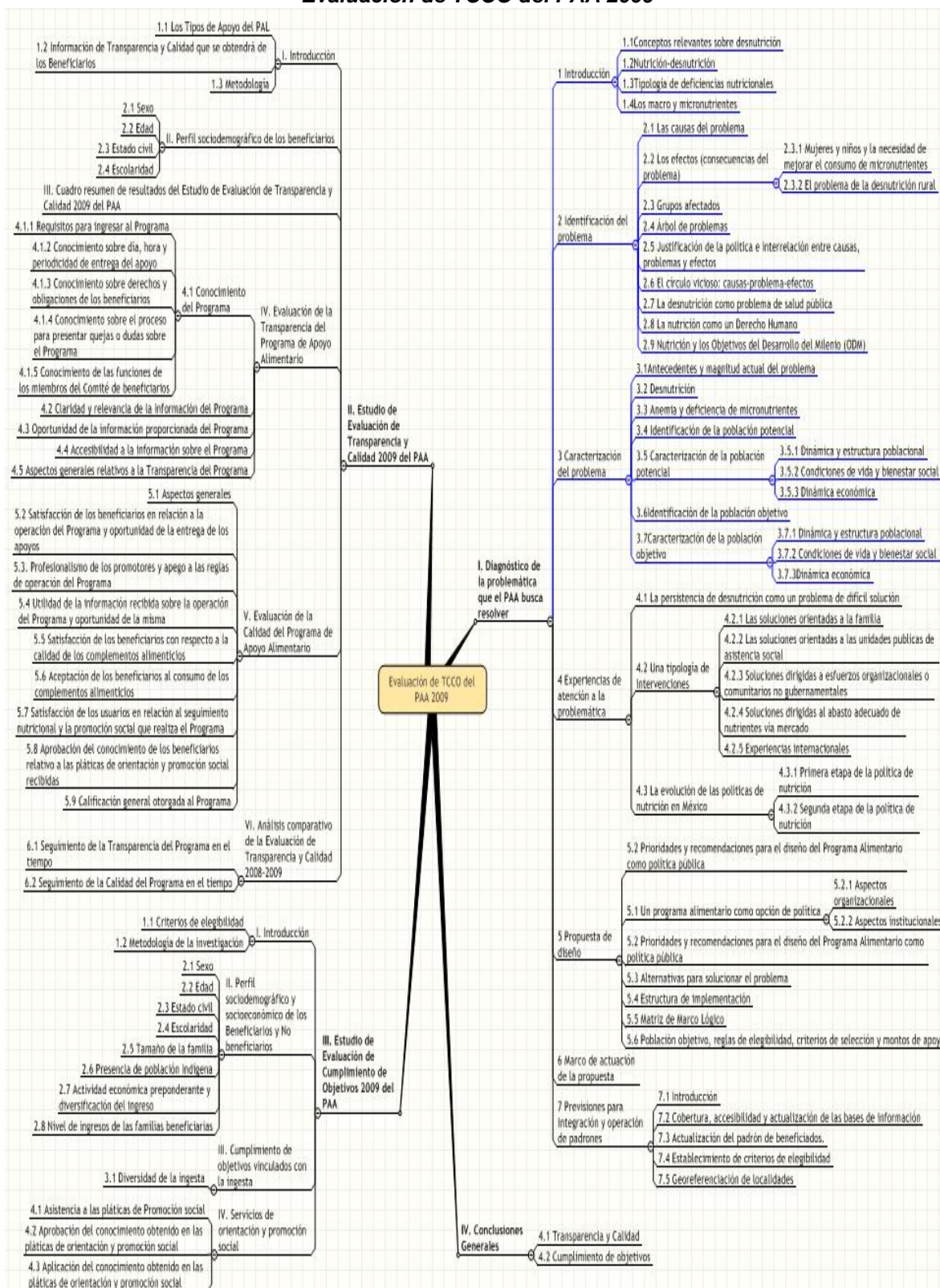
1) Metodología de la Evaluación de TCCO del PAA 2009.

Los aspectos metodológicos utilizados en el estudio, van de la mano con el objetivo de cada uno de sus apartados; en este sentido, en el caso del *i) diagnóstico de la problemática que el PAA busca resolver*, su objetivo fue mostrar una argumentación amplia del problema de la desnutrición en México, por lo que la metodología utilizada retoma los aspectos de la investigación y docencia haciendo una caracterización y análisis detallado de los elementos que conforman el problema específico, con la idea de dar paso a la creación o permanencia de un programa alimentario que atienda el problema de la desnutrición en México.

¹⁸³ Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Diciembre de 2009, p. 4.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 3

Esquema 9 Evaluación de TCCO del PAA 2009



Fuente: Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, Ob. Cit.

ii) *El Estudio de Evaluación de Transparencia y Calidad 2009 del PAA (Evaluación de TyC del PAA 2009)*, buscó analizar los componentes del Programa que tienen que ver con la transparencia y calidad del mismo, destacando aspectos como la operación, conocimiento del programa, percepción y satisfacción de los beneficiarios en lo referente a los operadores del programa y sus conocimientos, entrega de los apoyos en efectivo, complementos alimenticios y la promoción social.¹⁸⁵

En este sentido, la metodología utilizada para la evaluación de transparencia y calidad que realizan los beneficiarios del PAA, se captó a través de una encuesta representativa estadísticamente a escala nacional, según se comenta en el Estudio referido. El universo de población eran las familias beneficiarias del PAA, tomando una muestra representativa en las regiones determinadas por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), que se elabora de acuerdo con el seguimiento nutricional que se llevo a cabo.

Para determinar del tamaño de muestra, de cada uno de los estratos (de las 8 regiones propuestas en los términos de referencia) que forman el universo, se dio una representatividad estadística a nivel nacional, con un nivel del 95% de confianza y un error máximo de +/- 4.37 %.

El diseño muestral elaborado, corresponde a un diseño de muestreo aleatorio estratificado, consta de una partición del universo y una etapa de selección. El universo de estudio, que fue la población de beneficiarios del PAA a nivel nacional, se estratificó por las 8 regiones, la asignación de los casos fue proporcional, es decir, los casos asignados a cada región fue proporcional al peso que de cada una de ellas tiene en el total nacional, como se muestra en el cuadro 20. La estimación del tamaño de muestra se hizo con el padrón de arranque del Programa y la muestra de selección final de localidades se hizo con el 5to bimestre de entrega a los Beneficiarios del Programa.¹⁸⁶

Cuadro 20

Casos de la muestra de Transparencia y Calidad				
Región	Estados	Beneficiarios PAL	Casos	%
1	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro y Zacatecas	15205	55	10.96
2	Hidalgo, Estado de México y Michoacán	20498	75	14.94
3	Coahuila, Chihuahua, nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas	16051	46	9.16
4	Baja California, Durango, Sinaloa y Sonora	13023	63	12.55
5	Veracruz	16229	85	16.93
6	Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala	10512	35	6.97
7	Chiapas	29304	92	18.33
8	Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán	18374	51	10.16
Total		139196	502	100 %

Fuente: Resultado de la encuesta para el Estudio de Evaluación de Transparencia y Calidad 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., aplicada en Noviembre de 2009 en relación con el diseño muestral para la misma.

¹⁸⁵ Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, ob. cit., p. 104.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 105 - 106

De acuerdo con la Evaluación de TyC del PAA 2009, la encuesta se aplicó al titular beneficiario del programa, que de acuerdo con las ROP era preferentemente la madre del hogar o jefa de familia (que era la persona que recibía directamente los apoyos), y, en caso de que no se encontrara o no pudiera contestar, se eligió a otra persona mayor de edad de la familia en condiciones de poder contestar a las preguntas del instrumento de levantamiento de la información.

El diseño muestral elegido fue el de conglomerados, esto significa que al interior de las ocho regiones se eligieron localidades completas para realizar el levantamiento, esto redujo el tiempo del levantamiento y no afecta la representatividad de la muestra.

Al diseñar la muestra se consideraron los puntos siguientes:

- El Universo de estudio fue la población de beneficiarios del PAA a nivel nacional.
- Representatividad de la población de beneficiarios del PAA a nivel nacional.
- Las unidades de muestreo son los beneficiarios del PAA a nivel nacional.

Durante el levantamiento existieron razones (ausencia del beneficiario e inexistencia de la localidad principalmente), por las que el beneficiario o localidad resultante en el muestreo aleatorio no se encuestó, por lo que se optó por realizar una sustitución del mismo. Los casos se sustituyeron por las localidades más cercanas y que cumplieran la condición de tener familias beneficiarias dentro del programa. El criterio de cercanía para sustituir localidades, garantiza de alguna manera las similitudes de las características de las poblaciones.¹⁸⁷

iii) El Estudio de Evaluación de Cumplimiento de Objetivos 2009 del PAA (Evaluación de CO del PAA 2009), se enfocó al análisis del cumplimiento de los objetivos del Programa; para lo cual se realizó un trabajo comparativo entre dos grupos: el primer grupo se le denominó de beneficiarios y el segundo, de no beneficiarios.¹⁸⁸

De acuerdo con la Evaluación de CO del PAA 2009, las variables comparadas entre los dos grupos fueron la ingesta, diversidad de la dieta y orientación y promoción social. La información de ambos grupos se recopiló a través de dos encuestas con representatividad estadística a nivel nacional.

Asimismo, el Estudio menciona que se utilizaron criterios de elegibilidad; de tal forma que la evaluación tomó en cuenta los diversos criterios de las Reglas de Operación del Programa (ROP), tales como que las localidades de los beneficiarios estuvieran ubicadas en localidades a las que no se le hubiera asignado algún grado de marginación conforme a los criterios de CONAPO, estuvieran ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación y/o encontrarse en pobreza de patrimonio. La población objetivo que se incluyó en la evaluación estuvo sujeta a los criterios y requisitos de elegibilidad de las familias de las localidades seleccionadas que participan en el PAA.

Las dos encuestas para evaluar el cumplimiento de objetivos del PAA, se consideraron representativas estadísticamente a escala nacional. El universo de población fueron las familias beneficiarias del PAA, tomando una muestra representativa en las regiones determinadas por el INCMNSZ (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán).¹⁸⁹

¹⁸⁷ Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, ob. cit., p. 107.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 167 - 168

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 168

La encuesta comparativa entre grupos de beneficiarios que ingresaron en 2009 al Programa hasta el quinto bimestre y un grupo de no beneficiarios fue el instrumento principal utilizado para obtener información directa de los beneficiarios del PAA y poder evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa.

El tamaño de la muestra, de acuerdo con la evaluación de CO del PAA 2009, fue representativo estadísticamente tanto para el grupo de beneficiarios como para el grupo de no beneficiarios; ambas ascendieron a doscientas encuestas. El diseño muestral para las dos muestras se llevó a cabo por conglomerados lo que implicó que en las localidades elegidas aleatoriamente se levantará la encuesta en el total de hogares.

Las localidades que se tomaron en cuenta para esta evaluación se encuentran agrupadas en ocho regiones, de acuerdo a la clasificación que realizó el INCMNSZ, correspondieron a la que se muestra en el Cuadro 20 del presente capítulo.¹⁹⁰

Durante el levantamiento, cuando se presentó ausencia del beneficiario ó inexistencia de la localidad principalmente, se tomaron los mismos criterios para su sustitución, que en el caso de la evaluación de TyC del PAA 2009, citados con anterioridad.

Como puede observarse se utilizaron encuestas similares, tanto para la evaluación de TyC del PAA 2009, como para la evaluación de CO de dicho programa para el mismo año; la aplicación de dichos instrumentos se ajustó dependiendo de los objetivos de cada evaluación en particular; en este sentido, los resultados obtenidos en cada caso fueron consistentes con sus objetivos, como veremos a continuación.

2) Resultados de la Evaluación de TCCO del PAA 2009.

Los resultados de la evaluación se presentan respecto de los tres grandes apartados de la evaluación de TCCO del PAA 2009, como sigue:

i) diagnóstico de la problemática que el PAA busca resolver.- El funcionamiento actual del PAA, de acuerdo con dicho diagnóstico, plantea un reto de focalización para un programa alimentario complementario a Oportunidades. Con la intención de mejorar la focalización, el programa alimentario debe dirigirse a atender a las localidades rurales, de muy alta, alta marginación o sin grado de marginación, que no son atendidas por el programa Desarrollo Humano Oportunidades y que concentran población de niños menores de 5 años, mujeres en edad reproductiva e indígenas.

Asimismo, en el diagnóstico se sugiere que la solución al problema de nutrición no descansa únicamente en un buen diseño del programa que incluye una correcta definición del problema o la existencia de herramientas y reglas de operación adecuadas, sino que en conjunto el programa debe de motivar cambios en el comportamiento tanto de los individuos que forman parte de la población objetivo o de la estructura de implementación, como de las estructuras organizacionales que intervienen en la solución del problema.¹⁹¹

ii) Evaluación de TyC del PAA 2009.- Los principales resultados indican que el PAA es un programa transparente ya que el 91 por ciento de los beneficiarios entrevistados así lo califican. Además hay una percepción de que las familias son bien elegidas y que no se establecen condiciones para su ingreso.

¹⁹⁰ Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, ob. cit., p. 169.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 87 - 88.

La buena transparencia del PAA está sustentada en que los beneficiarios tienen un buen conocimiento del programa, ya que el 87 por ciento tiene información del mismo y 69 por ciento del total de entrevistados sabe cuáles son los requisitos para ingresar al programa, además dos terceras partes de los beneficiarios conocen sus derechos y obligaciones con respecto al PAA. También la mayoría de beneficiarios consideran que la información es clara y relevante.

La calidad del PAA es alta, los beneficiarios evalúan que este programa satisface sus expectativas de acuerdo a lo propuesto por el programa, además hay una buena evaluación del profesionalismo de los promotores y su honestidad. Prueba de lo anterior es que el 88 por ciento de los beneficiarios están satisfechos con el programa y que el 85 por ciento manifiesta que la entrega del apoyo siempre es oportuna. Los complementos alimenticios y los servicios de orientación y promoción social reciben la aceptación de más del 90 por ciento de los usuarios. Más del noventa por ciento de los beneficiarios que asisten a los cursos aprueban los mismos, es decir adquieren conocimientos que son útiles para mejorar sus condiciones de nutrición e higiene.

En suma el PAA es un programa que es calificado por los beneficiarios como transparente y de calidad, hecho que es relevante ya que estas dos cualidades aseguran un impacto más sólido del programa.¹⁹²

iii) Evaluación de CO del PAA 2009

El análisis de los grupos de beneficiarios y no beneficiarios para evaluar el cumplimiento de objetivos del PAA, arroja que el grupo de beneficiarios están en mejores condiciones que el grupo de no beneficiarios, a pesar de no verse reflejados aún los efectos del programa en el volumen de kilocalorías que ingieren, porque los entrevistados (del grupo de beneficiarios) son los que han estado ingresando durante el año 2009; sin embargo, la diversidad de su dieta muestra mejores prácticas de nutrición.

Estos resultados son coherentes con los avances en materia de orientación y promoción social, ya que el 80 por ciento de los beneficiarios que recibieron pláticas aprobaron el conocimiento y el 34 por ciento manifiesta que aplican el conocimiento, es decir las acciones de orientación y promoción social están reflejándose en muy corto plazo en mejores prácticas de nutrición entre los beneficiarios del PAA. Aunado a este análisis se observaron los efectos positivos que los menores de 5 años están obteniendo en materia de nutrición según el INCMNSZ, por lo que se concluyó que los impactos del PAA sobre la población beneficiada son positivos.¹⁹³

3.3.3 Evaluación de la ASF

En el mes de febrero de 2010, la ASF presentó a la H. Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2009 (Informe de la ASF de la cuenta pública 2009). Dentro de las 945 revisiones efectuadas por la ASF, se encuentra la Auditoría de Desempeño al Programa de Apoyo Alimentario (09-2-20VSS-07-0089), la cual tiene un apartado específico en el Informe referido.

¹⁹² Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, ob. cit., pp. 201 – 202.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 202

El Informe de la ASF de la cuenta pública 2009 respecto de la auditoría del PAA¹⁹⁴, contiene los siguientes elementos representativos para nuestra investigación, de los cuales nuevamente identificaremos: 1) la parte metodológica y 2) los resultados de la aplicación de la metodología de evaluación

1) *Metodología de evaluación de la ASF.*

- *Criterios de Selección*

La auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la ASF para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

- *Objetivo*

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el programa, a efecto de verificar el cumplimiento de sus objetivos.

- *Alcance*

Universo Seleccionado: 1,203,814.1 miles de pesos

Muestra Auditada: 1,203,814.1 miles de pesos

Representatividad de la Muestra: 100.0 %

La auditoría comprende la revisión de los 1,203,814.1 miles de pesos erogados por concepto del Programa de Apoyo Alimentario, los cuales representan el 100.0% de los recursos reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009. La evaluación considera la documentación justificativa y los registros presupuestarios de DICONSA.

- *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

- Constatar que DICONSA atendió mediante el PAA a localidades en las 32 entidades federativas.
- Verificar que DICONSA atendió a las familias objetivo del PAA para el ejercicio fiscal 2009.
- Verificar que DICONSA cumplió con las metas de los indicadores de desempeño consideradas en la MIR, para el logro del objetivo general del PAA.
- Verificar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Prevalencia de baja talla para la edad en niños atendidos entre uno y cinco años de edad", para el logro del objetivo específico.
- Constatar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Prevalencia de bajo peso para la edad en niños atendidos entre uno y cinco años de edad", para el logro del objetivo específico.
- Verificar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Prevalencia de anemia en niños atendidos entre uno y cinco años de edad", para el logro del objetivo específico.
- Constatar que DICONSA cumplió con las metas del indicador "Nivel de ingesta", para el logro del objetivo específico.

¹⁹⁴ ASF, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2009*, Apartado IV.4.4.1.1. DICONSA, S.A. de C.V., Auditoría de Desempeño al Programa de Apoyo Alimentario. Auditoría de Desempeño: 09-2-20VSS-07-0089. Página electrónica: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0089_a.pdf. Consulta realizada en marzo de 2011.

- Verificar el presupuesto original, modificado y ejercido del PAA en 2009 y constatar que las afectaciones presupuestarias se ajustaron a lo establecido en la normativa. Asimismo, verificar los recursos ejercidos en el PAA por capítulo de gasto reportados en la Cuenta Pública 2009, y constatar la confiabilidad de sus registros para el ejercicio fiscal 2009.
- Verificar los recursos ejercidos en el PAA por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2009.
- Verificar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Eficacia en la entrega de apoyos", y constatar la confiabilidad de sus registros.
- Comprobar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Cumplimiento en el Programa de Orientación y Promoción Social", y constatar la confiabilidad de sus registros.
- Comprobar que DICONSA cumplió con la meta del indicador "Eficacia en la entrega de los complementos nutricionales", y constatar la confiabilidad de sus registros.
- Comprobar que SEDESOL integró el padrón de beneficiarios del PAA para el ejercicio fiscal 2009, al Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social.
- Comprobar que los complementos nutricionales entregados por DICONSA cumplieron con los aportes de nutrientes.
- Verificar que DICONSA definió e implementó los mecanismos para garantizar los derechos de los beneficiarios del PAA para el ejercicio fiscal 2009.
- Constatar que la SEDESOL verificó en 2009 el avance de la meta sectorial.
- Comprobar que DICONSA elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados 2009 del PAA.
- Verificar que la SEDESOL realizó la evaluación específica de desempeño del PAA para el ejercicio fiscal 2009.

2) Resultados de la aplicación de la metodología de evaluación de la ASF.

Resultados y recomendaciones al desempeño

1. Cobertura del PAA

Cobertura de las localidades del PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-001.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de que el Programa de Apoyo Alimentario no opere en localidades que son atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

2. Cobertura de familias beneficiarias del PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-002.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de incrementar la cobertura de familias del Programa de Apoyo Alimentario.

3. Nutrición y alimentación de los beneficiarios del PAA

Cumplimiento del objetivo general del PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-003.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades defina indicadores que permitan medir la contribución del Programa de Apoyo Alimentario al cumplimiento de su objetivo general, de "Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades".

4. Prevalencia de baja talla en niños atendidos del PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-004.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades implemente los mecanismos necesarios para determinar la prevalencia de baja talla del grupo de población de 0 a 5 años de edad que son beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario.

5. Prevalencia de bajo peso en niños atendidos por el PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-005.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades implemente los mecanismos necesarios para determinar la prevalencia de bajo peso en el grupo de población de 0 a 5 años de edad que son beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario.

6. Prevalencia de anemia en niños atendidos por el PAA

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-006.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades implemente los mecanismos necesarios para determinar la prevalencia de anemia en el grupo de población de 0 a 5 años de edad que son beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario.

7. Nivel de ingesta

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-007.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades precise en la definición de la meta del indicador "Nivel de ingesta", el denominador y numerador que serán la base de su cálculo, y que la meta se fije respecto del estándar para el consumo mínimo requerido de ingesta diaria en kilocalorías.

8. Recursos ejercidos en el PAA

Afectaciones al presupuesto original del PAA

En 2009 DICONSA ejerció en el PAA 1,203,814.1 miles de pesos, esto es, 33.8% menos que el presupuesto original asignado por la Cámara de Diputados, de 1,818,413.8 miles de pesos, y tuvo un subejercicio de 1,218.9 miles de pesos (1.0%) respecto del presupuesto modificado. De los 1,203,814.1 miles de pesos ejercidos, 997,120.2 miles de pesos (82.8%) fueron destinados a subsidios y 206,693.9 miles de pesos (17.2%) a la operación del programa.

Sin recomendación.

9. Recursos ejercidos en el PAA, por entidad federativa

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-008.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de que los recursos presupuestarios asignados al Programa de Apoyo Alimentario se ejerzan con criterios de equidad.

10. Operación del PAA

Entrega de apoyos

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-009.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de incrementar el cumplimiento de la meta programada del indicador "Entrega de apoyos".

11. Orientación y promoción social

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-010.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de incrementar el cumplimiento de la meta programada del indicador "Cumplimiento del programa de orientación y promoción social".

12. Entrega de complementos nutricionales

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-011.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de incrementar el cumplimiento de la meta programada del indicador "Entrega de complementos nutricionales".

13. Integración del Padrón Único de Beneficiarios

Recomendación 09-0-20100-07-0089-07-001.- Para que la Secretaría de Desarrollo Social realice las acciones necesarias para que en el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social se integren los registros del Programa de Apoyo Alimentario, relacionados con los campos obligatorios correspondientes a: la CURP; cantidad de beneficios; fecha de alta del beneficiario; clave de la entidad federativa de nacimiento; importe total del beneficio, y fecha de actualización del beneficiario en el padrón.

14. Calidad de los complementos

Recomendación 09-0-20G00-07-0089-07-012.- Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades establezca los mecanismos necesarios, a efecto de que los complementos nutricionales y la leche proporcionada por el Programa de Apoyo Alimentario señalen en la etiqueta el contenido energético y de micronutrientes.

15. Percepción de los beneficiarios del PAA

En 2009 DICONSA realizó una encuesta de opinión, donde se verificaron las preguntas realizadas para comprobar los derechos y obligaciones de los beneficiarios, donde destaca que el 88.0% de los beneficiarios se encuentran satisfechos con la operación del programa; y en promedio el costo adicional que representa el traslado fuera de la localidad para recoger el apoyo es de 50.00 pesos viaje redondo.

Sin recomendación

16. Avance en la meta sectorial

La SEDESOL dispuso de información del avance del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, respecto de la meta "Reducir a 19.6% la prevalencia de desnutrición crónica infantil (niños menores de 5 años), entendida como baja talla para la edad, del 25.0% de la población con menores ingresos" ya que, con base en la medición de la talla de 28,276 niños menores de 5 años, se verificó que el Programa de Apoyo Alimentario contribuyó a reducir la prevalencia de desnutrición crónica a 18.0% de la población medida.

Sin recomendación.

17. Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados conforme a la metodología de marco lógico.

En 2009 DICONSA elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S118 "Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A de C.V.", de acuerdo con la metodología de marco lógico.

Sin recomendación.

18. Evaluación Específica de Desempeño del PAL (SEDESOL)

El Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social coordinó la Evaluación Específica de Desempeño 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V, cuyos resultados mostraron indefinición en la población potencial y en su focalización, tipos y montos de apoyos y los medios de entrega del programa dificultan la comparación en el tiempo de los indicadores y los resultados de las evaluaciones de impacto, consistencia y resultados y el uso de diferentes líneas de pobreza y sistemas de puntajes del PAA y el Programa Oportunidades, puede crear conflictos potenciales.

Sin recomendación.

Con los resultados anteriores, la Auditoría Superior de la Federación emitió un Dictamen: con salvedad, al considerar que DICONSA, S.A. de C.V., cumplió razonablemente con las disposiciones normativas aplicables respecto de las operaciones examinadas en el ejercicio fiscal 2009, relativas al PAA, excepto por los resultados con observación que revisaron anteriormente.

Este pronunciamiento obedece principalmente a que respecto de la cobertura, el PAA atendió a 44,764 localidades, que representaron el 71.1% de las 62,941 localidades objetivo identificadas en las 32 entidades del país, donde 1,465 (2.3%) no se ajustaron a los criterios de elegibilidad definidos en sus reglas de operación, y atendió a 261,969 familias, el 92.1% de las 284,368 familias objetivo.

En cuanto a la nutrición y alimentación de los beneficiarios, los tres indicadores para medir el cumplimiento del objetivo general del programa no consideran a todos los grupos de población beneficiaria del programa; la prevalencia de baja talla para la edad en 28,274 niños menores de cinco años beneficiarios medidos fue de 17.6%, esto es, 4.9 puntos porcentuales mayor que el 12.7% de prevalencia de baja talla para este grupo de población en el ámbito nacional, reportado por la ENSANUT 2006; la prevalencia de bajo peso para la edad en 49,116 niños beneficiarios medidos fue de 7.0%, 2.0 puntos porcentuales mayor que el 5.0% reportado por la ENSANUT; la prevalencia de anemia en 27,144 niños beneficiarios medidos fue de 25.6%, 1.9 puntos porcentuales mayor que el 23.7% reportado por la ENSANUT 2006; la ingesta calórica promedio de los beneficiarios fue de 9.9 kilocalorías mayor que la de los no beneficiarios y 20.9% menor que la ingesta calórica recomendada por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

Respecto del ejercicio de los recursos, en el PAA se erogaron 1,203,814.1 miles de pesos, que representan 33.8% (614,599.7 miles de pesos) menos que el presupuesto original, con un subejercicio de 1,218.9 miles de pesos (1.0%), respecto del presupuesto modificado.

En cuanto a la operación del programa, la SEDESOL no integró en el Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social de 2009 los registros para 4 de los 21 campos obligatorios establecidos en los Lineamientos Normativos para la Integración, Mantenimiento y Consulta del Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social, y existen diferencias entre la información reportada en el Portal Aplicativo de la SHCP y las bases de datos de la entidad, en relación con los apoyos entregados, las pláticas impartidas y los complementos nutricionales entregados.

En el presente capítulo se revisaron diversas metodologías y se aplicaron al caso específico del PAA; en el siguiente capítulo de conclusiones y recomendaciones presentaremos aquellos aspectos de mejora que se derivan de nuestro análisis y que pueden contribuir a establecer una evaluación integral del gasto público en México.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

El objetivo general de este trabajo fue contrastar las metodologías a través de las cuales se realiza la evaluación del gasto público del Gobierno Federal en México, a fin de valorar si son suficientes para realizar una correcta evaluación del gasto público y las políticas públicas o programas en los cuales se ejerce dicho gasto, o por el contrario, es necesario hacer modificaciones a dichas metodologías o desarrollar nuevas.

Para lograr nuestro objetivo, en el primer capítulo buscamos tener el marco de referencia para la investigación, en términos del sistema económico y la intervención que tiene el gobierno; para lo cual, revisamos de manera general, los principales sistemas económicos, particularmente, la economía mixta y el grado de intervención de los gobiernos.

En este sentido, podemos afirmar que el Estado es el más importante de los agentes económicos que se desenvuelven en la economía de un país; a través de su actividad regula e interacciona con los otros entes económicos; ya sea por medio de sus gastos o egresos, o bien por medio de su actividad recaudadora y reguladora, sin perjuicio de su función de garante del Derecho y de la utilización de los diversos instrumentos de política económica; de ahí la importancia del estudio de su comportamiento y el logro de sus resultados.

Las diversas tendencias en las que el gobierno participa en la economía de un país, han marcado su identificación del sistema al que pertenece. Así, cuando la tendencia, es la no intervención del Gobierno en la actividad económica, se le enmarca dentro de un sistema de libre mercado o liberal; o bien, cuando se trata de una intervención total, se dice que nos encontramos con un sistema socialista. Dentro del parámetro de los dos anteriores sistemas y como punto intermedio tenemos el sistema mixto.

En realidad, la totalidad de los países tienen un sistema de economía mixta, solo que se diferencian unos de otros en la medida en que se aproximan a los extremos. Las denominaciones que se le den a la participación del Estado, a través del gobierno, en la economía en coordinación con el mercado, siempre tendrán el calificativo de mixto.

Como vimos en su oportunidad, el estudio de los supuestos en los que se basa el modelo neoclásico o de equilibrio general fue importante para efectos de nuestro análisis, porque los fallos en cada uno de ellos, son el fundamento para intervención del gobierno en una economía mixta y en particular, para la realización de programas y políticas públicas, cuya evaluación fue el objeto de estudio en el presente trabajo.

En este sentido, diversos autores afirman que el argumento a favor de la intervención del gobierno en la economía es la existencia de fallos en el mercado, es decir, las circunstancias en las cuales el mercado deja de ser un mecanismo eficiente y se encuentra en situación no óptima; en dichas circunstancias, el gobierno puede mejorar al menos en un principio la economía de un país. Asimismo, dicha intervención se justifica, ya que aún si el mercado funcionara perfectamente, tendría circunstancias de desigualdad entre los individuos de un país; por lo que en la práctica muchas de las ocasiones no se alcanzan las asignaciones justas en la distribución de los ingresos, por lo que los estados modernos redistribuyen significativamente la renta, a través del gasto público. Aunado a lo anterior, el gobierno, además de promover la eficiencia y la equidad, también debe realizar la función de fomentar la estabilidad económica, ante la tendencia cíclica de la economía.

De esta forma, el papel del Estado en la economía de mercado ha aumentado considerablemente. Sin embargo, el Estado no es necesariamente la solución para resolver los fallos del sector privado, ya que como estudiamos, el mismo también tiene sus propios fallos.

La intervención del gobierno también tiene fallos, los cuales es necesario tener en consideración a la hora de realizar el análisis y evaluación de los instrumentos que utiliza este agente económico, y que se deben considerar en las metodologías para la evaluación del gasto público.

El estudio de los fallos, tanto del mercado, como del gobierno nos permitió establecer la base para identificar los aspectos que dan origen a la implementación de políticas y programas públicos. Precisamente en los mecanismos que se utilizan por parte del Gobierno, son en los que identificamos al gasto público como uno de los principales instrumentos de política económica, el cuál debe ser evaluado para asegurar su efectividad y que fue el objeto de nuestra investigación.

México, como la mayoría de los países, tiene una economía mixta; en el caso específico de la economía mexicana, identificamos sus características como un sistema mixto, cuando analizamos su marco institucional y el papel que tiene el sector público en la economía. Respeto del marco institucional, identificamos que los principales lineamientos de la rectoría económica del gobierno se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en el caso del papel del sector público en la economía, identificamos la participación que tiene el sector público mexicano en la economía, a través de su gasto público.

En este sentido, en el capítulo 2 abundamos en el tema de gasto público a fin de conocer como funciona este mecanismo de intervención del Estado; asimismo estudiamos de manera panorámica el gasto público en México y el proceso presupuestario del Presupuesto Federal, a fin de tener el marco de referencia de su comportamiento en el sistema económico y la intervención que tiene su gobierno en la economía por medio de este instrumento de política; lo cual nos dio las bases para realizar el análisis de las condiciones actuales de la evaluación del gasto público en México y las herramientas, así como, las metodologías que se utilizan para realizar dicha evaluación.

Partimos de la definición del Producto Interno Bruto (PIB) y sus componentes, para identificar el concepto de gasto público; en donde el PIB se representa por medio del símbolo Y , y se compone de

	$Y = C + I + G + XN$	<i>Donde:</i>
1.	El Consumo	(C)
2.	La Inversión	(I)
3.	Las compras del Estado	(G)
4.	Las exportaciones netas	(XN)

Para efectos de nuestro trabajo, nos enfocamos únicamente en la parte de las compras del Estado (G).

Cabe mencionar, que la intervención del gobierno o sector público, y el impacto económico de dicho sector en la economía es mucho mayor que la participación que podría tener en el PIB en términos de ejercicio de gasto, toda vez que el efecto multiplicador del gasto público, los costos ocultos de las decisiones gubernamentales, los impactos de las regulaciones, entre otros, son aspectos que impactan y muchas veces determinan la producción potencial de un país y la brecha que existe entre la dicha

producción con el PIB observado. Sin embargo, al definir al sector público en términos del gasto e ingreso públicos, nos dio una línea base para determinar su dimensión.

De lo anterior, destaca la importancia de determinar correctamente la forma en que se mide el gasto público. A nuestro criterio, consideramos que los gastos públicos en un aspecto general son: erogaciones que con facultad de las leyes, realizan los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos tanto Federal, como Estatal. Mientras que en un aspecto específico coincidimos con la definición que hace de gasto público, el otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al conceptualizar al mismo como: el gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.

Con nuestro análisis mostramos el incremento en la participación porcentual del gasto neto del sector público mexicano respecto del PIB, pasando del 18.75 % en 1998 al 30.25% para el año de 2009, lo que significa un aumento del 61.32% entre el primer y último año de la serie; lo cual, destaca la importancia del Estado Mexicano como agente económico, con aproximadamente un tercio de participación en la economía del país.

Este comportamiento en la participación del gobierno en el PIB, debe tener presente que una buena parte del gasto federal, lo constituye el gasto federalizado, que son los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, vía participaciones y aportaciones, cuyo ejercicio final lo realizan dichos niveles de gobierno estatal y municipal. Por lo que es necesario hacer el “neteo” de dichos recursos para evitar que se duplique la contabilización de los mismos e incurrir en un error de medición del gasto público y por ende de la dimensión del sector público en la economía.

Asimismo, los gobiernos estatales a su vez realizan transferencias a los municipios; dichas transferencias, al igual que las federales, también se tendrían que restar de la suma del gasto de los tres niveles de gobierno; sin embargo, la contabilización de dichas transferencias va más allá del objeto del presente análisis, por lo que para efectos del mismo, sólo dejaremos mencionada esta diferencia en el cálculo y tomaremos el gasto federalizado como el referente para el “neteo” que estamos realizando.

En el comportamiento del gasto del sector público que señalamos anteriormente, llama la atención el gasto de los niveles estatal y municipal, los cuales han crecido en 110.61% y 113.93%, respectivamente, entre los años de 1998 y 2009; siendo el nivel estatal el que mayor crecimiento ha tenido respecto de su participación en el PIB.

Ahora bien, el gasto público es un instrumento de la política fiscal de un Estado; el crecimiento del mismo ha sido estudiado por diversos economistas, cuyos principales postulados referimos en nuestra investigación. Al respecto, debemos tener presente que el incremento y reducción de este instrumento de política económica debe analizarse con detenimiento, por los efectos que puede tener el mismo en la demanda agregada.

En este sentido, una de las funciones básicas del Estado es la de garantizar un nivel de vida adecuado para sus integrantes y que el gasto social coadyuva al logro de esta función. Por lo cual, resulta necesario medir el impacto social que trae aparejado, la toma de decisiones en los incrementos o disminuciones en el gasto público; sobretodo en un país como México, en donde su régimen constitucional es de economía mixta, tendiente a la protección de los derechos sociales.

De esta forma, deben revisarse con cuidado las reducciones en rubros tales como transferencias y subsidios, tomando en cuenta el impacto social que esto acarrearía; la disminución en estos rubros reduce el ingreso de las familias mas necesitadas de la

comunidad, sobretodo en tiempos de recesión económica, porque disminuye la demanda agregada.

Además, es necesario analizar las posibles disminuciones en el gasto corriente, tendientes a logra una mayor eficiencia y eficacia a la Administración Pública, que permita destinar mayores recursos a beneficios directos para la población.

El incremento del gasto público debe considerar los efectos del mismo en los mercados y en los demás agentes económicos, de donde retoman importancia las diversas teorías analizadas en el capítulo primero, respecto de los supuestos de la economía de mercado y sus fallos; así como las teorías analizadas sobre los fallos del gobierno y el crecimiento del gasto público analizadas en el capítulo segundo.

No es posible entender los impactos del gasto público y los beneficios que tiene una correcta evaluación del ejercicio del mismo, sin antes conocer sus principales características, la forma en que se elabora y aprueba el presupuesto de egresos y como se ejerce, controla y evalúa el gasto público de un país; así como, los pasos o etapas para realizar análisis del gasto público, considerando aspectos tales como los fallos de mercado a los que atienden los programas, cuestiones de la eficiencia y equidad de los mismos, así como, el cumplimiento de sus objetivos.

Con lo anterior, en nuestra investigación identificamos los elementos mencionados en el párrafo anterior, particularmente para el gasto del gobierno federal. En este sentido, revisamos las clasificaciones del presupuesto y profundizamos en el denominado “Ciclo del gasto público”, en donde destaca la etapa de evaluación del gasto público para responder preguntas tales como ¿hacia a donde dirigir los recursos?, ¿que beneficios traerá el gasto público en un proyecto? y ¿como evaluar dichos beneficios?.

Una correcta asignación de los recursos públicos se traduce en mayores beneficios para la población; toda vez que se obtienen más y mejores productos y servicios públicos, se distribuye mejor el ingreso, existe transparencia en el manejo de los recursos, se tienen mejores mecanismos para que los ejecutores del gasto respondan y rindan cuenta de los dineros que se les encargan, se planteen y den respuesta a las demandas de la sociedad.

De esta forma entender como se da el ciclo del presupuesto es un punto troncal de la reforma del estado. A través de este ciclo podemos observar el cambio en la forma en que interactúan los distintos actores de un país, ya sea en el proceso de creación de las políticas públicas y el planteamiento de los problemas y demandas de la sociedad, o bien en el régimen político, al convertirse la Cámara de Diputados en una auténtica arena para dirimir los conflictos y controversias que se presenten. Con lo anterior, el presupuesto se presenta como un instrumento que contempla diversos ámbitos (jurídico, económico, político y social) y refleja la transición de un estado democrático.

Cada país tiene sus propias reglas y mecanismos para llevar a cabo este ciclo del presupuesto, en capítulo segundo, analizamos con detalle como se realiza el proceso presupuestario en el caso de México, y revisamos el ciclo presupuestario de Australia, Canadá, Suecia y Nueva Zelanda; países que se consideran punta de lanza en la materia.

La presentación de los ciclos presupuestarios que analizamos en los países referidos, nos sirvió para obtener elementos adicionales a considerar en la metodología de evaluación del gasto, toda vez que en los países analizados se han considerado nuevos aspectos en el ciclo completo del presupuesto que será necesario tener presentes en la metodología en comento y que fueron retomados por las reformas administrativas y presupuestarias en nuestro país.

Se retomaron algunas de las preguntas planteadas por diversos economistas, como son: ¿cómo evalúan los legisladores si se debe llevar a cabo un determinado programa? o si ¿es conveniente el proseguir con tal o cuál proyecto? o bien ¿hasta qué punto el gasto público debe ser instrumento del estado para la intervención en la economía? y ¿en qué grado?.

Nuestra investigación analizó diversas herramientas desarrolladas para realizar el “Análisis del gasto público”, como son el análisis costo – beneficio y costo – oportunidad; así como también, los “pasos” del Análisis. Con estas herramientas, obtuvimos un conjunto de elementos que nos permitirían revisar en el capítulo tres, algunas de las metodologías utilizadas por diversos organismos internacionales y otros nacionales, en la evaluación del gasto ejercido en programas públicos y su aplicación en México.

En el caso particular del ciclo del gasto en México, analizamos las diversas etapas del mismo y sus características; centrandó la atención en el ejercicio del presupuesto y por ende del gasto público; el cual es analizado por organismos fiscalizadores que cuidan que la ejecución del gasto público federal, se realice con transparencia y con apego a la ley.

Lo anterior, nos dio el nexo para el estudio de la última fase o etapa del ciclo del presupuesto que es el control y evaluación; la cual fue el interés de nuestra investigación, por lo que profundizamos en ésta última; sin embargo, no debe perderse de vista que estamos dentro de un ciclo o proceso, cuyas fases se encuentran íntimamente relacionadas.

En el capítulo tercero estudiamos el marco teórico de la evaluación del gasto público y realizamos el análisis de las condiciones actuales de la evaluación del gasto público en México, así como, las herramientas y metodologías que se utilizan para realizar dicha evaluación.

La revisión del marco teórico nos permitió identificar diversos conceptos de control y evaluación. Es importante señalar que dicha revisión tuvo como objetivo presentar "el estado de arte" en que se encuentran el control y la evaluación, por lo que no era nuestro objetivo formular una nueva teoría sobre dichos conceptos, sino conocer las principales aproximaciones a dichos temas, a fin de dejar firme el marco conceptual de la evaluación del gasto público.

En el caso del control y para los efectos del presente trabajo definimos al mismo, como: un mecanismo concomitante de supervisión, monitoreo y corrección de las actividades de una organización. Este mecanismo debe considerar las variables endógenas y exógenas que afectan a la organización, las interrelaciones que guardan las mismas, así como las acciones pertinentes para manejar las variables en dirección al logro de los objetivos planteados. Además, el control debe tomar en cuenta a los distintos actores dentro y fuera de la organización. De donde surge la necesidad de instrumentar un sistema de control integral.

Dentro de las organizaciones públicas y en especial en la administración pública, el control debe monitorear y vigilar que el actuar gubernamental cumpla con los objetivos y compromisos asumidos, o bien, justificar los cambios y desviaciones de los mismos cuando fuesen necesarios.

Por su parte, la evaluación la entendimos como aquellas actividades que se realizan para verificar el cumplimiento de las condiciones óptimas de eficacia, eficiencia y legalidad del actuar gubernamental, así como los resultados obtenidos (ex ante y ex post); debiéndose obtener de ésta forma la información pertinente para la toma de decisiones y la retroalimentación del sistema.

En la presente investigación diferenciamos los conceptos de control y evaluación; en el control existe la posibilidad de realizar acciones correctivas durante la implementación del programa presupuestado (tanto de los objetivos originales así como de las acciones de ejecución de los recursos) es decir, existe la posibilidad de intervenir en los resultados finales de la ejecución del presupuesto. Situación que en el caso de la evaluación no es posible realizar, toda vez que ésta se lleva a cabo una vez que se ha ejercido el presupuesto y se tengan los resultados del mismo. Sin embargo, en esta última, destaca la retroalimentación que se debe tener con el siguiente ciclo o ejercicio del programa o política pública.

Entonces ¿para qué se realiza la evaluación?, la respuesta a esta pregunta la retomamos de diversos autores que plantean la evaluación y medición de resultados gubernamentales no como fines en sí mismos; la información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la toma futura de decisiones. Dentro de la literatura se pueden identificar al menos cuatro propósitos fundamentales para la evaluación: controlar, rendir cuentas, presupuestar con base en resultados y mejorar la gestión organizacional.

La doctrina reconoce, que si bien la articulación de esquemas de evaluación con distintos tipos de finalidad entraña retos técnicos y metodológicos importantes, el dilema fundamental que restringe su posibilidad de uso futuro es la capacidad de acompañar las estrategias de evaluación con incentivos adecuados que, paulatinamente, vayan favoreciendo un aprendizaje instrumental (esto es, relacionado con las prácticas de las organizaciones gubernamentales) y político (de los procesos de relación entre los diferentes actores que participan en el sistema). Este aspecto cultural de la evaluación es probablemente el más difícil de articular en el mediano plazo

Existen diversos mecanismos mediante los cuales se trata de garantizar el buen desempeño de las organizaciones públicas. Sin embargo, debido a circunstancias tales como no tomar en consideración en la creación de nuevos programas, las enseñanzas de las evaluaciones realizadas con anterioridad, la falta de coordinación y complementación entre los diversos tipos de evaluaciones, el mal diseño e implementación de las propias evaluaciones, entre otros más; hacen que la función de evaluación diste de ser utilizada de manera óptima y que es necesario corregir.

En el análisis del caso mexicano, la última etapa del ciclo del presupuesto la dividimos en dos: el control y la evaluación. El control lo realizan conjuntamente la SHCP y la SFP; mientras que la evaluación "ex post", se realiza en dos ámbitos: el administrativo y el legislativo. El primero lo realiza la SHCP y la SFP, y el segundo la Cámara de Diputados, a través de la ASF.

La evaluación presupuestal se encuentra dentro de la reforma del sistema presupuestario mexicano, basada en los planteamientos de la OCDE que retoman las herramientas de la Nueva Gestión Pública (NGP). La OCDE ha incorporado diversos aspectos de la NGP, con relación al proceso o ciclo del presupuesto.

En este sentido, la OCDE y el Banco Mundial desarrollaron la denominada Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), que es la base de muchas de las recientes reformas de la gestión pública que se están generando en diversos países y que tienen impacto en las metodologías de evaluación del gasto público.

La GpRD se ha retomado en México, plasmándose principalmente, en el modelo de Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto basado en resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y, en su antecedente inmediato, la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP).

En los términos vistos en nuestra investigación, el PbR y el SED son componentes de la GpR; el primero permite que las decisiones presupuestarias consideren los resultados del ejercicio de recursos; y, el segundo es el sistema con el que se llevará a cabo el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de la Administración Pública Federal (APF).

El SED constituye la metodología de evaluación del gasto público que actualmente utilizan la SHCP y la SFP. Como vimos en nuestra investigación el SED, tiene dos grandes componentes: uno, de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y, otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsa la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

En el componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, destaca la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML) y su resultado expresado principalmente en la Matriz de Indicadores (MI). Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación (PAE) del gobierno.

Por su parte, el segundo componente de Gestión para la calidad del gasto, es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Dicha actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y el Programa de Mediano Plazo (PMP).

Es importante destacar que en el caso de la evaluación de los procesos de gestión ha existido una descoordinación entre la SHCP y la SFP, toda vez que el PMP y el PMG no se encuentran articulados en los aspectos estratégicos, pero sobretodo en los operativos; situación que también se ve reflejada en la evaluaciones que realizar dichas áreas evaluadoras.

La metodología de la SFP es la misma que del PbR y el SED; lo anterior es verificable a lo largo de la explicación realizada en estos temas y en los diversos lineamientos que emitieron de manera conjunta entre la SFP, la SHCP y el Coneval. La correcta coordinación entre las tres instituciones es una de las principales áreas de mejora que se pueden identificar en el proceso de evaluación.

Ahora bien, hablar de la función fiscalizadora implica hacer referencia a diversos conceptos, entre los que se encuentran el de rendición de cuentas y el de fiscalización; para efectos de nuestro trabajo, nos enfocamos en el segundo de estos conceptos y profundizamos en la metodología de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La ASF aplica una metodología para la evaluación de programas. Se trata de una evaluación "ex post", es decir, que se realiza una vez que se ha llevado a cabo la ejecución de los programas. Además, dado que se implementa por una entidad independiente a la del poder ejecutivo, se trata de una evaluación externa. Su metodología tiene algunas áreas de oportunidad que mencionamos en la siguiente sección.

Del análisis realizado en nuestra investigación podemos identificar que en gran medida, la evaluación de los programas se encamina al análisis de los objetivos programáticos y sectoriales. Con dicho análisis se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿hacia qué problema importante está dirigido el programa?, ¿a que parte del problema se da solución?, ¿se logran plenamente los objetivos? y ¿cuál es el costo de lograrlo?.

La revisión y aplicación de las metodologías anteriormente mencionadas, nos dio la pauta para identificar diversas áreas de mejoras en la evaluación del gasto público federal en México. En este sentido, a lo largo de la presente investigación revisamos fuentes teóricas, normativas y operativas que nos permiten concluir que las metodologías de evaluación del gasto público en México, cuentan con elementos que permiten en primera instancia realizar la evaluación de los programas presupuestarios; sin embargo, también tienen áreas de oportunidad, en las cuales se pueden realizar algunas recomendaciones para obtener mejores resultados y beneficios con su implementación.

4.2 Recomendaciones a la evaluación del gasto público en México.

La presente sección tiene como finalidad hacer algunas recomendaciones a las metodologías de evaluación del gasto público que se aplican en México, con una perspectiva integradora que permita complementar los trabajos de las distintas instituciones que realizan dicha evaluación; asimismo, en esta sección se busca dar respuesta a la pregunta de la suficiencia y pertinencia de dichas metodologías para el caso de México, objetivo principal de nuestra investigación.

A lo largo del capítulo 3, identificamos diversas recomendaciones y propuestas a la evaluación realizadas por las organizaciones y expertos en el tema de evaluación; no es nuestra intención transcribir nuevamente las mismas, pero sí tenerlas perfectamente identificadas y considerarlas como parte integrante del presente apartado. En este sentido, dichas recomendaciones son:

- ✓ Recomendaciones y propuestas de siguientes pasos, OCDE (*Esquema 2*).
- ✓ Fortalezas y debilidades de la evaluación en México, Javier González Gómez (*Esquema 3*).
- ✓ Recomendaciones a la evaluación de la ASF, Merino, Jasso, Vazquez, Figueroa, Revisión de Pares y OCDE (*Esquema 6*).

Adicionalmente, a las recomendaciones y propuesta realizadas por los expertos y organizaciones vistas anteriormente, el estudio de caso del Programa de Apoyo Alimentario (PAA), nos permitió identificar algunas otras áreas de oportunidad, las cuales nos dan la pauta para realizar las siguientes recomendaciones:

I. Identificar que los programas cumplen con los principales pasos del análisis del gasto público.

En el capítulo segundo de la presente investigación estudiamos los principales pasos del análisis del gasto público y comentamos que existen diversos modelos para la revisión del gasto público, pero sobretodo de los programas en los cuales se realiza la erogación de los recursos públicos.

En este punto retomamos el modelo propuesto por Joseph Stiglitz, para analizar el gasto público, con la finalidad de identificar aquellos elementos que se recomienda complementar en las metodologías de evaluación vistas anteriormente.

El cuadro 21 muestra en la primera columna el Modelo para el análisis del gasto público propuesto por Stiglitz y en la segunda, los Criterios para la Evaluación de consistencia y resultados emitidos por las instancias normativas correspondientes; asimismo, dicho cuadro muestra el comparativo de los elementos comunes y no comunes entre ambas columnas, estos últimos se identifican con gris en la columna que carece de ellos.

Cuadro 21
Comparativo entre el Modelo para el análisis del gasto públicos propuesto por Stiglitz y los Criterios para la Evaluación de consistencia y resultados

Modelo para el análisis del gasto público (Stiglitz) (Columna A)	Criterios para la Evaluación de consistencia y resultados (Columna B)
1. Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del programa público.	I. En materia de diseño:
	a) Identificación del problema o necesidad prioritaria y diseño para solventarlo
	b) Contribución a los objetivos estratégicos de la dependencia responsable
	c) Evidencia científica que muestre que el tipo de bienes y/o servicios contribuye positivamente a su Fin y Propósito
	d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores
	e) Definición de población potencial y objetivo; así como los mecanismos de selección de dicha población
	f) Justificación de dicha población potencial y objetivo
	g) Criterios y mecanismos de selección para las unidades de atención
	h) Estructura del padrón de beneficiarios (en su caso)
	i) Reglas de operación o normativa del funcionamiento y operación
2. Identificar el fallo de mercado (si existe) y averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la distribución de un bien preferente.	
j) Posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas	
	II. En materia de planeación estratégica:
	a) Mecanismos y herramientas de planeación del programa federal
	b) Mecanismos para establecer y definir metas e indicadores
	c) Avance en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo
	d) Herramientas para implementar y desarrollar una gestión para resultados
	e) Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento
	f) Seguimiento e implementación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas
4. Averiguar y evaluar los efectos de otros programas identificar rasgos importantes en el diseño del programa	III. En materia de cobertura y focalización:
	a) Cuantificación de la población potencial y objetivo
	b) Existencia de métodos para cuantificar y determinar su población potencial y objetivo
	c) Población atendida respecto a la población potencial y objetivo, desglosando el análisis por las características socioeconómicas y/o niveles geográficos pertinentes
	d) Estrategia de cobertura y focalización
	e) Funcionamiento de los mecanismos de selección y focalización aplicados por el programa federal
5. Identificar la respuesta del sector privado.	IV. En materia de operación:
	a) Observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables
	b) Acciones de mejora y simplificación regulatoria realizadas
	c) Mecanismos de organización y gestión del programa federal
	d) Administración financiera de los recursos
	e) Eficacia, eficiencia y economía operativa del programa federal
	f) Sistematización de la información;
	g) Mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listados de beneficiarios
	h) Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos
	i) Rendición de cuentas y difusión de información estratégica
V. En materia de percepción de la población objetivo:	
a) Instrumentos disponibles para medir el nivel de satisfacción	
b) Nivel de percepción en la población atendida en el logro de los beneficios otorgados	
6. Identificar como afectan los distintos programas a la eficiencia económica.	VI. En materia de resultados:
	a) Instrumentos para medir los resultados
	b) Calidad de las evaluaciones de impacto que se hayan realizado tanto en el ámbito de Fin como de Propósito
	c) Si el diseño y operación del programa federal permite realizar una evaluación de impacto
	d) Difusión de los resultados y evaluaciones del programa federal
7. Identificar las consecuencias distributivas de los distintos programas.	
9. Determinar el grado en que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos o evaluación del programa.	

Fuente:

1) STIGLITZ E, Joseph; "La Economía del Sector Público."; Antoni Bosh, editor. Barcelona, 2da edición, 1995, p. 265.

2) Elaboración con base en el artículo décimo octavo de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

De esta forma, en la Columna A del Método se identifican aquellos pasos que no tienen un elemento correspondiente en la Columna B de los Criterios, mismos que se recomienda incluir en estos últimos y que son los siguientes:

- i. Identificar el fallo de mercado (si existe) y averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la distribución de un bien preferente.

En el capítulo primero vimos los supuestos de la economía del mercado, la violación de dichos supuestos, también conocidos como fallos de mercado, dentro los cuales se analizaron los monopolios, las externalidades, los bienes públicos y los problemas de información; también se revisaron los mecanismos que tiene el gobierno para su corrección e identificamos que también el gobierno tiene fallos, tanto al tratar de corregir los fallos del mercado, como la realización de sus funciones originales.

De acuerdo con el modelo de Stiglitz, vimos que se debe de relacionar la necesidad que es la fuente de la demanda de un programa público, con uno o más de los fallos del mercado; toda vez que algunas de las peticiones de que se instaure un programa público pueden deberse a una falta de comprensión del mercado, así como de las posibilidades que tiene el Estado de mejorar el servicio. La existencia de una demanda de provisión pública de un bien o de un determinado servicio no significa por sí sola que haya un fallo en el mercado.

La evaluación del programa debe identificar la existencia de dichos fallos, con la finalidad de asegurar que el programa no sea un elemento que se convierta en una falla del gobierno al intervenir en el mercado, sin una justificación adecuada. Asimismo, dependiendo de la falla de mercado, dicha evaluación debe asegurar que el programa identifique correctamente sus efectos, ya sean distributivos de la renta o como bienes preferentes, e inclusive considerar las elasticidades de oferta y demanda de los productos y servicios del programa.

- ii. Identificar la respuesta del sector privado.

Los efectos en el corto, mediano y largo plazo que puede tener un programa, son tan diversos como los mercados y agentes económicos involucrados de manera directa o indirecta; la reacción que pueden tener dichos agentes y sus efectos en los mercados correspondientes, se tendría que considerar en el diseño del programa a fin de identificar aspectos tales como: si se están expulsando acciones privadas o estas pueden contrarrestar los beneficios del programa o bien, si la incidencia de un programa indica quién se beneficia en realidad y quién resulta perjudicado. Dichos aspectos deberán ser evaluados y retroalimentados en el diseño del programa.

- iii. Identificar la disyuntiva entre la equidad y la eficiencia.

Los economistas analizan los programas buscando mejoras en el sentido de Pareto o casi en el sentido de Pareto, es decir cambios del programa que mejoren el bienestar de una persona sin empeorar el bienestar de ninguna otra o de otro grupo de personas. La disyuntiva entre equidad y eficiencia se debe incluir en el diseño de los programas al identificar en primera instancia si el mismo va a generar una mejora en el sentido de Pareto y en caso contrario, si la decisión de privilegiar la equidad esta justificada; situación que debe ser considerada por la metodología de evaluación.

- iv. Identificar como influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas públicos.

La evaluación debe considerar el análisis del contexto político en el cual fue diseñado e implementado el programa en revisión; para lo cual puede identificar a través de un mapa de actores, la participación y sobretodo, los intereses de los principales actores que interviene en el proceso político que da origen al programa, dichos actores pueden ser los votantes, los políticos, los grupos de interés y la burocracia. Al identificar los intereses de los actores se pueden prever los conflictos de intereses y relaciones de competencia e interacción en la ejecución del programa y el logro sus resultados; además, el diseño de los programas puede influir en el grado en que están sometidos a presiones políticas o corrupción; situación que debe ser revisada por la institución evaluadora.

II. Identificar correctamente el alcance del programa.

Es importante delimitar correctamente el alcance del programa, ya que si bien el apoyo del programa podría llegar hasta el punto en que la población objetivo se incorpore al mercado laboral, difícilmente podría ir más allá de este punto, sin antes redefinir nuevamente la población objetivo y el propio objetivo del programa.

Si el programa no considera lo anterior, podría correr el riesgo de que sus efectos causen un desequilibrio en el mercado, al ocasionar desigualdad de condiciones en la competencia entre los agentes económicos que tienen apoyo del programa, de aquellos otros agentes que participan en el mercado y no tienen dicho apoyo.

III. Revisar elementos de aprendizaje y cambio de comportamiento de los individuos de la población objetivo.

El diagnóstico de la evaluación de TCCO del PAA 2009 identificó que un buen diseño de programa debe motivar cambios en los comportamientos, tanto de los individuos que forman parte de la población objetivo, como de las estructuras organizacionales que intervienen en la solución del problema. Complementando dicha sugerencia, podemos recomendar que el diseño de los programas debe contemplar aspectos relacionados con el aprendizaje, capacitación y adiestramiento para cambiar los comportamientos de los beneficiarios.

En términos económicos, el estado debe actuar para garantizar que los individuos puedan participar en el mercado, lo cual puede realizar a través de un programa, tal es el caso del PAA, cuyo análisis del mercado laboral mostró que jóvenes y adultos beneficiarios tienen mayor participación laboral en el mercado no agrícola. El resultado de participación en el mercado laboral, puede cambiar la aplicación de la política social en el sentido de que el estado garantice la igualdad de condiciones de los individuos para entrar al mercado laboral, más que simplemente hacer un subsidio o transferencia; este cambio implica considerar, no solo los efectos directos de impacto del programa relacionados con la población objetivo, sino también, los efectos finales del programa relacionados con que la población objetivo pueda participar en el mercados como un agente económico más, en igualdad de condiciones y compitiendo por las mismas oportunidades.

IV. Revisar que las estructuras de las organizaciones encargadas de los programas, así como sus comportamientos estén orientados a lograr los resultados establecidos en el programa.

Las organizaciones encargadas de la implementación de los programas deben definir sus estructuras organizacionales para alcanzar los resultados establecidos, de tal forma que el costo de operación de dichas organizaciones, sea el menor posible y permita destinar mayores recursos a su función sustantiva, es decir, a la población objetivo.

Lo anterior, retoma el principio de economía que se aplica para el caso de los impuestos, en donde todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea la más pequeña posible (Smith). Este principio consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser lo mayor posible y para ello, su recaudación no debe ser onerosa, es decir, que la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación tiene que ser la menor posible.

Este principio ha sido desarrollado por Joseph E. Stiglitz, dicho autor considera como uno de los principios deseables de un sistema tributario, la "sencillez administrativa"¹, la cual se traduce en costos administrativos reducidos y una administración fácil y relativamente barata. Los costos del sistema tributario de acuerdo con el autor en mención son altos, ya que existen costos directos y costos indirectos en la tributación. Los costos directos son aquellos que resultan de gestionar un sistema fiscal, es decir el costo de las diversas oficinas recaudadoras de impuestos.

Por otra parte existen costos indirectos que son ser pagados por los contribuyentes. Estos costos indirectos puede adoptar diversas formas: los costos del tiempo que se tarda en cumplimentar los impresos, los costos de archivar la información y los costos de los asesores fiscales y contables. Todos estos costos deben ser tomados en cuenta por el legislador en el momento de decretar un tributo.

En este sentido, retomando el principio anterior, la "sencillez administrativa" de la operación de los programas, debe traducirse en estructuras organizacionales poco onerosas, con costos administrativos eficientes y organizaciones eficaces para el logro de los resultados comprometidos, lo que en su conjunto de definiría como "efectividad de la organización"; en las cuales los costos directos para gestionar la implementación del programa deben estar perfectamente contabilizados, identificando los recursos en los diversos capítulos de gastos, sobre todo en los capítulos 1000, 2000 y 3000, de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, respectivamente.

V. Revisar que los programas hayan considerado los costos indirectos en los que incurren los beneficiarios.

Considerando la segunda parte del principio de economía, los costos indirectos en los que incurren los beneficiarios del programa, deberán considerarse en su diseño y revisarse en la evaluación que se realice del mismo. Los costos indirectos deben identificar los elementos mencionados en el capítulo segundo del presente trabajo sobre el análisis costo – beneficio y el análisis costo – oportunidad.

¹ STIGLITZ E, Joseph; "La Economía del Sector Público."; Antoni Bosh, editor. Barcelona. 1992. p. 438

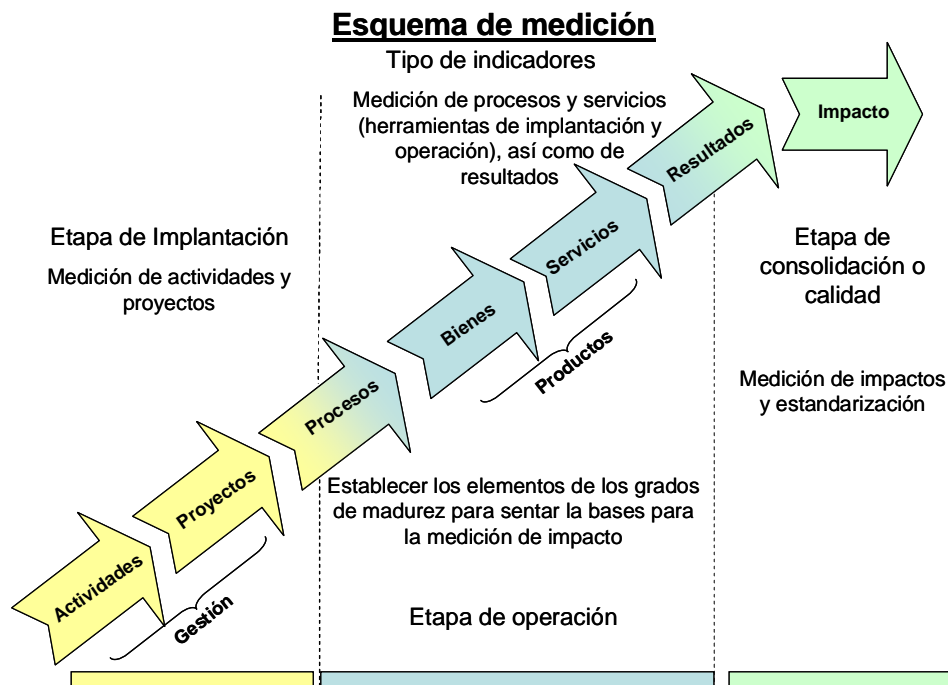
Al respecto, las evaluaciones deberán revisar si en el diseño del programa se consideró en el análisis costo – beneficio, aspectos tales como: el calculo de tiempo de espera de los beneficiarios, los costos de traslados de los mismos para recibir el beneficio, la mejora en la utilización de los recursos del programa por parte de los beneficiaros, así como las posibles externalidades que generaría el programa, para identificar los beneficios netos del programa.

Asimismo, la evaluación deberá determinar si se realizó el análisis de costo-oportunidad en el diseño del programa; es decir, si se comparó el costo del programa con otros proyectos alternativos que se hubieran podido llevar a cabo, si no se hubieran comprometido los recursos para el primero. Como vimos en su oportunidad, si bien el cálculo de los costos de oportunidad es difícil de aplicar a los proyectos públicos, debido a que los rendimientos procedentes de estos proyectos, incluyen muchas ganancias no monetarias; también es factible realizar la comparación en términos de eficiencia de la utilización de los recursos, como se muestra en la metodología utilizadas por la ASF, o al menos, en términos del ejercicio de los recursos y la oportunidad de su ejecución.

De esta forma, se deben considerar los costos indirectos en los que incurrirán los beneficiarios del programa, toda vez que el programa no debe imponer dichos costos a la población objetivo, o al menos en su caso, se deben considerar en el análisis costo – beneficio y costo – oportunidad del programa, para saber el beneficio real o neto que tendrá el mismo.

VI. Establecer el grado de madurez de los programa para determinar aquellos indicadores que sean posible medir en cada etapa de implementación del programa.

En toda política publica o en este caso, programa presupuestario es posible identificar al menos tres etapas de madurez: 1) implantación, 2) operación y 3) Consolidación o calidad.



Los indicadores que se definan en cada una de estas etapas dependen, entre otros aspectos, del avance del programa y de los flujos de información que se van generando en la operación del mismo. De manera grafica podemos identificar los indicadores de manera ascendente, como se muestra en el esquema medición.

La etapa de implantación de un programa, implica establecer las condiciones necesarias para su operación, en congruencia con las bases y lineamientos para la organización, funcionamiento y desarrollo del mismo, establecidas en el marco normativo y de planeación.

De esta forma, para la medición de la implantación de un programa es necesario contar con información objetiva del avance en el establecimiento de dichas condiciones, en donde, en primera instancia se necesita medir las salidas directas de las procesos generados en dicho programa. Lo cual presenta de entrada, la disyuntiva sobre la necesidad de medir las actividades y los proyectos, a través de indicadores de gestión; tratar de medir directamente productos y servicios o ir más allá y medir resultados e impacto.

Se puede contribuir a resolver la disyuntiva, identificando los costos y utilidad de la información que generan los indicadores. De forma tal, que se pueden implementar indicadores de actividades, si los flujos de información son de fácil acceso, no implican una carga adicional de trabajo para los operadores y se tienen problemas de implementación del programa; caso contrario, la implementación de este tipo de indicadores resulta costosa en términos de tiempo de operación (un mecanismo de control que represente mas del 5 por ciento del tiempo de la organización, no es un buen mecanismo de control, dado que impone costos adicionales a la misma).

Asimismo, dentro de esta disyuntiva se puede detectar la necesidad de establecer indicadores de impacto, que permitan medir más allá de los productos y resultados directos del programa; sin embargo, hay que considerar el contexto de implantación del programa, en términos de los flujos de información necesarios para la construcción de este tipo de indicadores, o bien, de la estabilidad de dichos flujos; así como la complejidad de los indicadores, los cuales en muchas ocasión implican el desarrollo de modelos estadísticos y econométricos.

Un punto intermedio es tratar de medir los resultados más importantes del programa, a través de los productos y servicios que genera, así como la medición de los principales factores críticos de éxito de la implantación y operación del programa.

La metodología de evaluación deberá considerar el grado de madurez de los programas para identificar si los indicadores establecidos en el diseño del mismo son adecuados y la información que generan es confiable en términos de calidad.

VII. Utilizar la tecnología de comunicación e información para realizar la evaluación del programa.

Actualmente existe un gran avance en materia de tecnología de comunicación e información, tales como plataformas colaborativas, ambientes “wiki”, reuniones en línea, encuestas en las páginas de Internet, etc. Sin embargo, la utilización de este tipo de tecnología, en el caso de los programa dependerá en gran medida de las características de la población objetivo; por ejemplo, en zonas de alta marginación sin acceso a energía eléctrica, difícilmente los beneficiarios tendrán acceso a las tecnologías de información y comunicación.

La utilización de tecnologías de información y comunicación en la metodología de evaluación, permitirá obtener los beneficios que proporcionan las mismas, como son: costos más bajos de operación, mayor participación, mejora en los tiempos de evaluación, entre otros.

VIII. Fortalecer el papel de los resultados de la evaluación para retroalimentar los programas.

La retroalimentación es un aspecto que las diversas organizaciones y expertos en el tema de la evaluación han destacado como de vital importancia para mejorar el desempeño de los programas y políticas públicas; en este sentido, nos parece importante resaltar el papel que deben tener los resultados de la evaluación para retroalimentar, tanto el diseño y aprobación, como la operación los programas y políticas públicas.

Como se comentó en su oportunidad, la utilidad de la evaluación es poco significativa si los resultados de la misma, no se traduce en elementos para la toma de decisiones respecto de los programas y políticas públicas, sobretodo en un contexto en los cuales existe la aprobación de presupuesto multianuales para dichos programas y políticas.

En este sentido, destaca la necesidad de realizar “Evaluaciones tipo síntesis”, que permitan reanalizar los resultados de las evaluaciones realizadas con anterioridad, con el fin de resolver los conflictos existentes en el proceso de evaluación y establecer un conocimiento el cual permita tener una acumulación de la experiencia a través del tiempo y con esto perfeccionar la racionalidad de los programas y sus evaluaciones.

En el caso específico de la ASF, nos parece más significativo retomar las recomendaciones realizada por la propia institución para su proceso de evaluación. Al respecto, el Auditor Superior de la Federación consideró que, como parte de las acciones que se deben llevar a cabo para mejorar el desempeño de la ASF, se encuentra el impulso de modificaciones constitucionales y legales, consisten en:

- ❖ eliminar la limitante para la promoción de acciones, en las auditorías sobre el desempeño;
- ❖ adelantar, gradualmente, el plazo de presentación de la Cuenta Pública para llegar al último día hábil de febrero;
- ❖ iniciar la fiscalización, el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal;
- ❖ realizar revisiones preliminares, durante el ejercicio en curso, como parte de los trabajos de planeación;
- ❖ realizar evaluaciones de los informes trimestrales, con recomendaciones preventivas;
- ❖ llevar a cabo, de manera directa, las revisiones de situación excepcional;
- ❖ presentar los informes de auditoría, de manera individual, conforme se vayan concluyendo las auditorías (no hasta el 20 de febrero);
- ❖ como consecuencia del ajuste de los plazos señalados anteriormente, estar en posibilidad de presentar un Informe General Ejecutivo, en el mismo año en que se presenta la Cuenta Pública, y
- ❖ promover que las sanciones a los servidores públicos de la Administración Pública Federal sean aplicadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²

² ASF - CPC. Juan M. Portal. Mensaje del Auditor Superior de la Federación en la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 a la H. Cámara de Diputados. 16 de febrero de 2011. Pág. electrónica: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/IR2009PRES.pdf>. Consulta en marzo de 2011.

Con lo anterior podemos finalizar nuestro trabajo, dando respuesta a la hipótesis planteada en el inicio del mismo. Al respecto, los resultados de la investigación realizada nos permite confirmar la hipótesis, en el sentido de que dichas metodologías son insuficientes, al menos en la parte con áreas de mejora, para realizar una evaluación integral del gasto público, las políticas públicas o programas presupuestarios en los cuales se ejercen dichos recursos, por lo que se hace necesario hacer modificaciones a las mismas, a fin de incluir las recomendaciones identificadas en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de la Teorías Modernas del Estado*, Fac. Economía-UNAM, Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- Cabrera Adame, Carlos Javier, Abelardo Aníbal Gutierrez Lara y Rubén Antonio Miguel. *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.
- Cabrero M., Enrique y Gabriela Nava (coordinadores). *Gerencia Pública Municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE - Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP, México, 1997.
- Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Evaluación de Proyectos Sociales*, cuarta ed., Siglo XXI, México, 1997.
- Fernández Díaz, Andrés, José Alberto Parejo Gámir y Luis Rodríguez Sáiz. *Política Económica*, McGraw-Hill, España, cuarta edición, 2006
- Figueroa Neri, Aimée (coordinadora). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.
- Fischer, Stanley y Dornbusch, Rudiger. *Economía*, MC Graw Hill-Interamericana de México, México, 1994.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1958.
- Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1966.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*, Ediciones De Palma, Argentina, 1970.
- Heilbroner L., Robert y Thurow C., Lester. *Economía*, Prentice Hall- Hispanoamericana, séptima edición, México, 1987.
- Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, quinta ed., EUA, 1992.
- Horta Magdaleno, Antonio. *Perspectivas de la Evaluación de Programas de México*, CMH, 1998, (mimeo).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), *La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Porrúa, México, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Departamento del Distrito Federal, México, 1990.
- Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Alemania, 1986.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, CFE, México, 1993.
- Levine, Barry (Compilador). *El desafío neoliberal*, Ed. Norma, Colombia, 1992. Cabrero M., Enrique. *Del administrador al gerente público*. INAP, México, 1997.
- Madala. G. S. y Ellen Miller. *Microeconomía*, McGraw-Hill, México, 1991.
- Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Sexta edición, España, 2006.
- Medina G., Alejandro y José Mejía Lira. *Control de gestión Una nueva perspectiva*, Addison - Wesley Iberoamericana, México.
- Méndez, José Luis (Coordinador). *Los grandes problemas de México – XIII Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, 2010.
- Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw – Hill, México, 1997.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Budgeting for results: Perspectives on Public Expenditure Management*, OCDE, París, 1995.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de la Presidencia, España, 1997.

- Petrej, Humberto. *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Segunda edición, Harla, México, 1986.
- Rosas Figueroa, Aniceto y Santillan López, Roberto. *Teoría General de la Finanzas Públicas y el caso de México*, Escuela Nacional de Economía-UNAM, México, 1962.
- Rossi, Peter y Howard Freeman. *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications Inc., cuarta ed., EUA, 1991.
- Samuelson, A., Paul y Nordhaus D., William. *Economía*, Mc Graw Hill, México, 1988.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la riqueza de las naciones*, 1776.
- Stiglitz E, Joseph. *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosh, editor, 2da edición, Barcelona, 1995.
- Vargas Sánchez, Gustavo. *Introducción a la teoría económica. Aplicaciones a la economía mexicana*, Pearson, Primera edición, México, 2002.
- Varian, Hal R. *Microeconomía intermedia*, Antoni Bosch, editor, 7ª edición, España, 2006.
- Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Ediciones Depalma, 5ta edición, Buenos Aires, 1993.
- Witker V., Jorge. *Derecho Económico*, Harla, México, 1985.
- Witker V: Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, Harla, México, 1995.

HEMEROGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2009*, Apartado IV.4.4.1.1. DICONSA, S.A. de C.V., Auditoría de Desempeño al Programa de Apoyo Alimentario. Auditoría de Desempeño: 09-2-20VSS-07-0089. Página electrónica: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0089_a.pdf. Consulta realizada en marzo de 2011.
- ASF. *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. ASF. México. 2009. Página electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en marzo de 2011.
- ASF. *Décimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México. Noviembre 2010. Página electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en febrero de 2011.
- Banco de México. Glosario. Página electrónica: <http://www.banxico.org.mx/> Consulta realizada 11 de octubre de 2010.
- *Budget Papers and Documentation. (2000)*. Australia.
- *Budget Papers and Reporting Framework (2000)*. Australia.
- *Budget Papers and Reporting Procedures (2000)*. Australia.
- *Budget Statement and Summary, From the Swedish Budget Bill of 2000*.
- *Charter of Budget Honesty Act , 1998*. Australia.
- Commonwealth of Australia. *Final Budget Outcome 1998 – 1999*, Australia, 1999.
- Commonwealth of Australia. *The Portfolio Budget Statatements 2000 – 2001*, Finances and administration Portfolio, Australia, 2000.
- Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Páginas electrónicas: <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas-del-programa-de-apoyo-alimentario.html> y http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SED_ESOL.es.do. Consulta en marzo de 2011
- Department of Finance and Administration. *DOFA Annual Report 1998 – 1999*, Australia, 1999.

- Department of Finance and Administration. *Outcomes and Outputs – Guidance for Review*, Australia, 1998.
- Department of Finance and Administration. *Specifying Outcomes and Outputs*, Australia, 1998.
- Department of Finance. *Annual Financial Report of the Government of Canada – Fiscal Year 1998 - 1999*, Canada, 1999.
- Department of Finance. *Budget 2000 – Overview*, Canada, 2000.
- Department of Finance. *Structure and Role*, Canada, 1999.
- Department of Finance. *The 2000 – 2001 Estimates for The Department of Finance (Part III – Report on Plans and Priorities)*, Canada, 2000.
- Department of Finance. *The Budget in Brief - 2000*, Canada, 2000.
- Department of Finance. *The Budget Plan - 2000*, Canada, 2000.
- Department of Finance. *The Budget Speech - 2000*, Canada, 2000.
- Diconsa, S.A. de C.V., Programa de Apoyo Alimentario, www.diconsa.gob.mx
- *Easy Steps to Budgeting. (2000)*. Australia.
- Government Accountability Office-Estados Unidos de América, Oficina del Contralor-Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría-Reino Unido. *Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México*. Noviembre 2008. Pagina electrónica: www.asf.gob.mx. Consulta realizada en febrero de 2011.
- Gruening, Gernod. *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, documento de trabajo, junio, 1998.
- Guerrero A., Juan Pablo. *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. IV, núm 1, primer semestre 1995.
- *Guidelines for Central Government Debt Management, Swedish*.
- <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas-del-programa-de-apoyo-alimentario.html>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI). *El ABC de las Cuentas Nacionales*, INEGI, México, 1990.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI). *El ABC de las Finanzas Públicas*, INEGI, Aguascalientes, 1994.
- Merino, Mauricio. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE – ASF, México, Octubre de 2009. Página electrónica: www.asf.gob.mx, consulta realizada en febrero de 2011.
- Montero Granados, Roberto. *Test de Hausman*, Universidad de Granada, 22 de septiembre de 2005. Página electrónica: <http://www.ugr.es/~montero/matematicas/hausman.pdf>. Consulta realizada en marzo de 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Banco Mundial. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Página electrónica: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>
- OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, OCDE, 2009, Página electrónica: <http://www.oecd.org>
- OCDE. Public Management Studies. (PUMA): *Private pay for Public Work*, 1993. *Pay Flexibility in the Public Sector*, 1993. *Managing with Market - Type Mechanisms*, 1993. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management*, 1994. *Public Management Developments*, survey 1993. *Budgeting for Results (Perspectives on Public Expenditure Management)*, 1995.
- Presidencia de la Republica. *El Presidente Calderón en el Programa de Apoyo a la Economía, 10 Medidas para Impulsar la Actividad Productiva, la Inversión y el Empleo*, Discurso, lunes, 3 de Marzo de 2008, Ciudad de México, Palacio Nacional. www.presidencia.gob.mx
- *Public management developments in New Zealand*, updated 2000.

- Sánchez Bernal, Antonio. *Estudio de Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de objetivos 2009 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Diciembre de 2009.
- Secretaría de la Función Pública, dirección electrónica: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/nuestra-unidad.html>. Consulta: 09 de marzo de 2011
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Presentación Perspectivas Económicas y Medidas para Impulsar el Crecimiento, el Empleo y el Financiamiento*, XXXVI Convención Nacional IMEF, Cancún, 22 de Noviembre de 2008. www.shcp.gob.mx
- SHCP, *El Gobierno Federal anuncia el lanzamiento del Fondo Nacional de Infraestructura*, Comunicado de prensa 013/2008, 06 de febrero de 2008. www.shcp.gob.mx
- SHCP, *Gestión para Resultados, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño*. Pagina electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> Consulta febrero 2011.
- SHCP, *Gestión para Resultados, Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño*. Pagina electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> Consulta febrero 2011.
- SHCP, *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*, Comunicado de prensa 079/2008, 08 de octubre de 2008. www.shcp.gob.mx
- SHCP, Unidad de Política Presupuestal (UPP). *La reforma a Sistema Presupuestario (RSP) Avances 1998*, México, enero 1999.
- SHCP. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*; tercer y cuarto trimestre de 2008 y primero y segundo trimestres de 2009. www.shcp.gob.mx
- SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Página electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/directricessed.pdf> Consulta febrero 2011.
- SHCP. Unidad de Política Presupuestal (UPP). *Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal*. México, 2000.
- *Statement of Government Policy* presented by the Prime Minister to the Swedish Riksdag.
- The Economist, *The other-worldly philosophers*, 16 de Julio de 2009 y *Dismal science*, 11 de Julio de 2009. www.economist.com
- The State Budget Procedure, *The Swedish Governments Annual Budget Process*.
- *The Treasury. Putting it Together (An explanatory guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System)*, August 1996.
- Treasury Board. *A Manager's Guide to Operating Budgets*, Canada.
- Treasury Board. *Chart of Accounts for 2000 - 2001*, Canada.
- Treasury Board. *Guidelines for the preparation of The 2000 – 2001 Estimates – Report on Plans and Priorities*, Canada, 1999.
- Treasury Board. *The 2000 – 2001 Estimates – Part I and II (The Government Expenditure Plan and The Main Estimates)*, Canada, 2000.
- Treasury Board. *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Canada, 1995.
- *Updated Swedish Convergence Programme*, Ministry of Finance, Swedish.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998 (PPEF 2008)*.

- Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1998.
- SHCP. Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010. www.shcp.gob.mx
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Clasificador por Objeto del Gasto, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, jueves 10 de junio de 2010.
- SHCP, Subsecretaría de Egresos. *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática* 1998, mayo de 1997.
- SHCP y SFP, *ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2008.
- SHCP, SFP y Coneval. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2007.
- SHCP, SFP y Coneval. Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2009). Página electrónica: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/biblioteca-normativa.html>. Consulta realizada marzo de 2011.