



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO MEXICANO, SU FINANCIAMIENTO
Y EVALUACIÓN: 2000-2012”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
“LICENCIADO EN ECONOMÍA”**

PRESENTA:

CARLOS ARTURO GONZÁLEZ GORDILLO

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ÓSCAR MAURICIO GUERRA FORD

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., AGOSTO 2013



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.

*Sírvame el entendimiento
alguna vez de descanso,
y no siempre esté el ingenio
con el provecho encontrado.
Todo el mundo es opiniones
de pareceres tan varios,
que lo que el uno que es negro
el otro prueba que es blanco.*

*FINJAMOS QUE SOY FELIZ
Sor Juana Inés de la Cruz*

DEDICATORIA

A mis padres
y hermanos
por la sólida familia que hemos forjado

AGRADECIMIENTOS

A mi *alma mater*

A mis profesores por sus enseñanzas

A mi director de Tesis
y mis síndos
por ayudarme a concluir lo iniciado

A mis abuelos y padrinos
por el apoyo que me brindaron

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1 FUNDAMENTOS DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	1
1.1 LA VISIÓN LIBERAL-DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA CLÁSICA	1
1.2 EL ESTADO EN LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO.....	21
1.3 LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	37
CAPÍTULO 2 LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	47
2.1 LA NECESIDAD DE INGRESOS PÚBLICOS Y LA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL CONVENCIONAL	47
2.2 BALANCE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN EL PERIODO DE ALTERNANCIA DE GOBIERNO	56
2.3 COMPARATIVO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO CON OTROS PAÍSES.....	66
2.4 REFORMA FISCAL CONVENCIONAL EN MÉXICO VS. LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE AMÉRICA EL NORTE .	75
CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTENIDAS EN EL GASTO DEL ESTADO MEXICANO Y ANTECEDENTES DE SU EVALUACIÓN.....	84
3.1 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	84
3.2 FEDERALISMO DEL GASTO PÚBLICO Y SUS FONDOS	109
3.3 ANTECEDENTES DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	120
CAPÍTULO 4. PROSPECTIVA SOBRE LA EVALUACIÓN Y EL NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	124
4.1 LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO	124
4.2 REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y PROGRESIVA PARA UN NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	145
4.3 NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROFUNDIZACIÓN DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	164
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	173

INTRODUCCIÓN

Esta tesis parte de un marco teórico en el que se hace un repaso por diferentes autores de la economía que han estudiado las funciones del Estado y del mercado. Retoma a los clásicos de la economía política para puntualizar que, a pesar de que fueron defensores del *laissez faire*, éstos nunca negaron la importancia estratégica de la participación del Estado en varias áreas de la economía; hace una descripción sobre los postulados de las fallas del mercado de economistas contemporáneos como los de la escuela neokeynesiana. Y a su vez, realiza una reflexión acerca de las funciones del Estado y de la teoría de las políticas públicas, para resaltar que en esta actividad se presentan las fallas de gobierno, lo que origina el mal funcionamiento del mismo. Usa para ello, la teoría de la elección pública, enfatizando que el mal uso de las finanzas del Estado tiene origen a partir del comportamiento de los individuos que lo integran, debido a que su propia naturaleza humana responde a intereses individuales o de grupo. Para corregir esta situación, se basa en las soluciones que plantea la teoría de la nueva gestión pública, la cual busca implementar mecanismos de control y evaluación para el mejor uso de los dineros públicos mediante, entre otros, el presupuesto basado en resultados y la metodología del marco lógico.

Con las bases teóricas anteriores, esta tesis propone mejorar el financiamiento de las políticas públicas en México, por un lado, elevando la cantidad de los ingresos públicos y, por el otro, incrementando la supervisión del gasto de estos recursos. Para ello, en el capítulo 2 se realiza un estudio acerca de la evolución de los

ingresos públicos en México de 2000 a 2012, los ingresos tributarios y no tributarios, la coordinación fiscal, un comparativo de las tasas impositivas y de la composición de los ingresos de nuestro país con respecto a países desarrollados, y finalmente, efectúa una crítica a la propuesta reforma fiscal convencional de elevar el IVA a medicinas y alimentos, proponiendo frente a ello un modelo basado en impuestos directos como el ISR y los impuestos patrimoniales, entre ellos, el Impuesto Predial, como ocurre en varias naciones europeas y las de América del Norte.

En el capítulo 3, se realiza una descripción de las principales políticas públicas del Estado mexicano, desde el enfoque de la clasificación administrativa del gasto; por lo que hace una revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los principales ramos del gasto, comparativamente del año 2000 al 2012, identificando los programas más importantes de cada ramo. Revisa los ocho ramos más importantes por el monto o volumen de gasto en 2012 y los cuatro ramos con mayor tasa de crecimiento acumulada en el periodo 2000-2012, detallando cuáles son los programas y políticas públicas más importantes con base en la cantidad de recursos destinados a ellos. Posteriormente, en este capítulo, se efectúa una revisión de los programas contenidos en el gasto federalizado y se vuelven a resaltar los más importantes por el volumen del gasto. En la parte final del capítulo, se hace una breve descripción de los antecedentes de los sistemas de evaluación y control del gasto público en México, a través de los mecanismos de combate a la corrupción en los años 80 y 90.

Para el capítulo 4, la tesis propone que no basta con realizar una reforma fiscal que eleve los recursos públicos, sino plantea la necesidad de una reforma hacendaria, es decir, incrementar también los controles y la supervisión en el uso de los dineros públicos. Por lo que, efectúa un bosquejo sobre cómo se consolidó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que actualmente rige la contabilidad gubernamental, desde Ernesto Zedillo, como un sistema que sentó sus bases en ese sexenio; los avances ocurridos en el sexenio de Fox en materia de transparencia; y la consolidación del SED a finales del periodo de Calderón. En este capítulo se propone la necesidad consolidar la supervisión del gasto público en México, haciendo énfasis en los ramos 28 y 33, dirigidos a los estados. Se presentan algunos estudios recientes de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, que señalan al gasto federalizado como la caja negra del gasto público, y también reportan serias fallas en los programas públicos federales, en términos de rendición de cuentas y evaluación de su eficiencia. Finalmente, en el capítulo 4 se hace una propuesta de reforma fiscal progresiva basada en impuestos directos, y se efectúa una proyección sobre a cuánto ascendería la recaudación tributaria con el supuesto de que se combatiera la evasión del ISR e IVA y si se incrementasen progresivamente las tasas del Impuesto Predial en los municipios, con la consecuente actualización de los valores catastrales a valores de mercado.

La tesis concluye que es necesario aumentar el financiamiento de las políticas públicas en México, principalmente en cuatro rubros: las que van dirigidas al combate a la pobreza (ramo 20), educación (ramo 11), salud (ramo 12), fomento a

las micro, pequeñas y medianas empresas (ramo 10). Plantea la posibilidad de duplicar los recursos en estos rubros mediante una reforma fiscal progresiva y eficiente, que emule el modelo tributario de países desarrollados que basan sus ingresos públicos en el Impuesto sobre la Renta y en impuestos patrimoniales como el Impuesto a la Propiedad. A su vez, subraya que una verdadera propuesta de reforma fiscal integral (hacendaria) debe ir necesariamente reforzada por la consolidación del sistema de rendición de cuentas del país y del presupuesto basado en resultados, dando mayores facultades a los organismos de transparencia y de fiscalización en los estados de la República y a la Auditoría Superior de la Federación; si se pretende cobrar más impuestos a los ciudadanos, en contra parte, es imprescindible consolidar un sistema de pesos y contrapesos que le permitan a la sociedad civil vigilar el uso de los dineros públicos en el proceso de gobierno.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 LA VISIÓN LIBERAL-DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA CLÁSICA

Los antecedentes claros de las naciones prósperas del mundo occidental actual, están en las bases ideológicas liberal-democráticas del Estado entre los siglos XVII, XVIII y XIX, las cuales tuvieron influencia decisiva para conformar lo que se ha denominado la escuela clásica de la economía política. Los elementos que podemos encontrar aquí determinan la esencia de la teoría de las políticas públicas que se desarrollaría en el siglo XX y la concepción de la *sociedad civil*, quien es el fin último de todas las funciones que debe prestar el Estado contemporáneo.

Con la revisión de estos preceptos, podremos comprender mejor la aparente dicotomía entre Estado-mercado debido a que ésta rige toda la actividad económica de cualquier país. Y tener las herramientas para elaborar un diagnóstico del financiamiento de las políticas públicas del estado mexicano y la manera de evaluar su ejecución e impacto en beneficio de la sociedad civil.

El hecho de remitirse a los clásicos es importante, debido a que generalmente la falsa dualidad Estado-mercado se nos presenta en la actualidad como la imprescindible superioridad de uno sobre el otro. Y el debate de la política

económica gira en torno a una disputa en la que, en un frente, se encuentran atrincherados los que defienden más intervención del estado y, del otro, aquellos que buscan a ultranza el libre mercado. Sin embargo, la raíz de lo que reclamaban quienes propusieron la fórmula liberal-democrática clásica del Estado está basada en la supremacía sí, pero de la *sociedad civil*, involucrándola tanto en los menesteres del Estado como también en el funcionamiento del mercado, significando así, que ambos deben estar al servicio de ésta, es decir, al servicio de la *colectividad ciudadana* o a lo que se le conoce también como del *interés público*.

Antes de hacer un breve repaso a las contribuciones hechas sobre el Estado por la *economía política clásica*, debemos considerar el contexto político e ideológico de la época, la cual estaba fuertemente influenciado por el movimiento de la Ilustración, que podemos representarlo en la obra de John Locke, quien es considerado el padre de la *liberal-democracia clásica*, que fue motivo de inspiración previo a este importante movimiento intelectual.

John Locke en el *Ensayo sobre el gobierno civil* (1660), habla del origen de la sociedad civil y de lo que representa. Sosteniendo la tesis de que los hombres somos iguales en el estado de naturaleza, y vivimos en libertad plena, a menos que el más poderoso les arrebatase esa libertad mediante fuerza y violencia. Sin embargo, sostenía que "...siempre que cualquier número de hombres de tal suerte en sociedad se junten y abandonen cada cual su poder ejecutivo de la ley de naturaleza, y lo dimita en manos del poder público, entonces existirá una sociedad civil o política. Y esto ocurre cada vez que cualquier número de hombres, dejando

el estado de naturaleza, ingresan en sociedad para formar un pueblo y un cuerpo político bajo un gobierno supremo: o bien cuando cualquiera accediere a cualquier gobernada sociedad ya existente, y a ella se incorporare” (Locke, 1660, pág. 50).

Aquí encontramos los primeros antecedentes ideológicos del mundo occidental que reclamaban la supremacía de la *sociedad civil*, debida a que el gobierno al que refiere Locke emerge del acuerdo de los hombres en sociedad. Por ello, tuvo una posición contraria a la monarquía absoluta que imperaba en su época, y la consideraba como incompatible con la sociedad civil. Ya que si bien representaba una forma de gobierno, ésta no gozaba de la imparcialidad necesaria para poder hallar un juez al que cualquier ciudadano pudiese apelar. De modo que si el gobierno reúne todos los poderes en una misma persona, ésta podría en cualquier momento atentar contra la propiedad y los derechos civiles de los ciudadanos a su libre albedrío.

Si bien Locke reconoce la existencia del Estado como concebido desde la sociedad civil, anticipaba que éste al estar compuesto por hombres delegados por la sociedad, éstos no podían por ese hecho estar excluidos de las mismas normas. Nadie podía gozar de la excepción de ser juzgado por sus responsabilidades que contravinieran a los intereses de la sociedad civil. Defendía que “...Nadie en la sociedad civil puede quedar exceptuado de sus leyes. Porque si algún hombre pudiese hacer lo que se le antojare y no existiera apelación en la tierra para la seguridad o enderezamiento de cualquier daño por él obrado, quisiera yo que se me dijere si no estará todavía el tal en perfecto estado

de naturaleza, de suerte que no acertará a ser parte o miembro de aquella sociedad civil...” (Locke, 1660, pág. 55).

Locke iba más lejos al sostener que si dentro del Estado existían hombres incapaces de conducirse en beneficio de la sociedad civil, éstos debían ser removidos, e inclusive juzgados si su falta hubiese atentado al interés público. Lo que nos manda un claro mensaje del sentido de responsabilidad con que deben actuar quienes detentan las funciones del Estado. “Ni el poder arbitrario absoluto ni el gobierno sin leyes fijas y permanentes pueden ser compatibles con los fines de la sociedad y gobierno, pues los hombres no abandonarían la libertad del estado de naturaleza, ni se sujetarían a la sociedad política si no fuera para preservar sus vidas, libertades y fortunas...”. “Por lo cual es erróneo pensar que el poder supremo o legislativo de cualquier comunidad política puede hacer lo que se le antoje, y disponer arbitrariamente de los bienes de los súbditos o tomar a su gusto cualquier parte de ellos”. (Locke, 1660, págs. 82 y 83).

Esta idea de remoción la aplica inclusive para el poder legislativo cuyos integrantes han sido electos directamente por el pueblo. “Aunque en una república bien constituida, hincada sobre su propia base y obrando según su naturaleza, esto es, empleada en la preservación de la comunidad, no haya sido un poder supremo que es el Legislativo, al que todos los demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el Legislativo, por modo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en pleno el poder supremo de remover o alterar el Legislativo, cuando descubriere funcionar éste contrariamente a la confianza en él depositada” (Locke, 1660, pág. 91). Lo que

nos indica que el poder del gobierno no es eterno ni supremo, sino de carácter *fiduciario a los intereses de la sociedad civil*. Esta visión sentó las bases firmes para que los grandes *pensadores clásicos de la economía política* desarrollaran los preceptos liberal-democráticos del Estado-mercado que rigen las actividades económicas de toda nación.

De ahí que Adam Smith, para muchos el fundador de la *economía política clásica*, encontrara que la prosperidad de las naciones se origina a partir de la ideología del *laissez faire*, a favor del libre mercado o librecambismo, contrario al intervencionismo estatal. Sosteniendo en su magna obra *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776)*, el hecho que una *mano invisible* hará que la suma de las voluntades individuales produzcan el interés general, no es más que hacer referencia al orden natural de los hombres en libertad, el sistema de libertad natural que llevará al *interés colectivo*.

Pero aun siendo el pionero de este pensamiento, no erradicó por completo al Estado, y sí miró en él funciones propias de su competencia y que sin duda eran estratégicas para lograr el interés de la colectividad. Siempre y cuando éste se abocara a responder con eficiencia sus funciones básicas, a las necesidades del comercio y de las actividades productivas encaminadas a elevar la satisfacción del interés general.

Este es el punto que se pretende destacar en este repaso por los grandes pensadores de la economía política clásica, el importante papel que ellos mismos concedieron al Estado, debido a que muchas veces se cree lo contrario, sin embargo, en las líneas de los propios escritos de los padres de la economía

política, existe explícitamente el reconocimiento de las importantes funciones del Estado y la manera en que debía actuar en un sistema liberal-democrático, apostando a que los hombres que cumplen el papel de representantes de la sociedad civil puedan hacerlo eficientemente, siempre que existan los controles adecuados para encaminar su buen actuar.

Al igual que Locke, Adam Smith reclamaba un *gobierno imparcial a quien apelar*, y criticaba fuertemente a los hombres que enviciaban y corrompían al gobierno; mostraba que “...en todos los antiguos Gobiernos de Europa, especialmente los que fundaron los bárbaros sobre las ruinas del Imperio Romano, la administración de justicia estuvo largo tiempo corrompida hasta el extremo, sin que fuese imparcial ni equitativa bajo los mejores monarcas, y en cambio enteramente prostituida bajo los poco cuidadosos” (Smith, 1776, pág. 322).

Smith hablaba así del origen de los impuestos y la administración de justicia: “...luego de que por diferentes causas, especialmente por el continuo incremento que fueron tomando los gastos necesarios para defender la nación de la invasión y de la violencia de las otras, el patrimonio privado del Soberano llegó a ser enteramente insuficiente para soportar los gastos de la soberanía, y que por consiguiente fue indispensable que los pueblos contribuyesen a aquellas expensas para su propia seguridad, por medio de impuestos o tributos, debió tácitamente quedar estipulado que por la administración de justicia no se tributasen presentes o regalos, sin que bajo ningún pretexto pudiesen ser admitidos, ni por el Soberano, ni por sus bailíos, sustitutos o jueces....Sustituyeron

a estos donativos o presentes los salarios fijos que fueron señalados a los jueces...” (Smith, 1776, pág. 323).

Además de las dos funciones básicas, la de proporcionar seguridad a la propiedad de los hombres y la administración de justicia, Adam Smith reconoce que otra de las grandes obligaciones del Estado es la de edificar obra pública, la cual "...obligación del Soberano de una República es la de erigir y mantener aquellos públicos establecimientos y obras públicas, que aunque ventajosos en sumo grado a toda sociedad, son no obstante de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su coste a un individuo o a un corto número de ellos, y que por lo mismo no debe esperarse se aventurasen a erigirlos ni a mantenerlos” (Smith, 1776, pág. 328). Siendo éste un antecedente claro de lo que más tarde en la teoría económica se le denominaría como *bien público*.

Hablaba que después de las obras y edificaciones para la defensa y la administración de justicia, las principales son las que se consideran necesarias para facilitar el comercio de la sociedad y para promover la instrucción del pueblo y de la juventud. Y se manifestó en contra de realizar construcciones innecesarias que no trajeran provecho a la población en sus actividades productivas, que fuesen solamente por el capricho o la pomposidad de un gran señor o del intendente de un pueblo. Por ello, debemos enfatizar que Adam Smith fue un notable defensor de la educación del pueblo, para romper con la ignorancia que imperaba en ese entonces y dotarles de las herramientas para la vida. Estuvo a favor de la infraestructura productiva para el pueblo, y fue defensor de la instrucción y educación de la sociedad como una de las prioridades del Estado. “Si

no existiesen estos públicos establecimientos acaso recibirían los hombres una educación más útil y ventajosa”. “La educación, pues, del común pueblo, requiere acaso más atención en una sociedad civilizada que la de las gentes de alguna jerarquía y fortuna” (Smith, 1776, pág. 389 y 393).

Habló también de que los impuestos no deben ser excesivos a tal grado que pulvericen la actividad económica, sino que éstos deben ser en proporción a lo necesario para que con ellos pueda dársele mantenimiento a la obra pública y los salarios para su vigilancia; y acepta la participación de la iniciativa privada junto con el gobierno para realizar obras de enorme tamaño beneficiosas para la actividad productiva de una nación, las cuales requieren de cuantiosas inversiones y que el Estado está imposibilitado en asumirlo por sí mismo, que requiere una relación contractual con un particular y compartir un porcentaje de los impuestos recaudados por esta actividad, siempre y cuando la compañía privada se comprometa al mantenimiento de la obra (Smith, 1776, pág. 331).

Adam Smith también reconoció que la actividad privada no garantizaba siempre la eficiencia, y que al tiempo si una compañía no era bien manejada podía irse a la ruina. Y fue contundente al manifestarse en contra de cualquier monopolio ya fuese público o privado debido ya que éste constituiría una carga para el comercio y la población en general. Criticaba a las compañías monopólicas, “...Vemos no obstante que, sin el monopolio, ninguna compañía de fondo es capaz de prosperar mucho tiempo en ramo ninguno de comercio extrínseco...Un eminente autor francés, de gran conocimiento en materias de Economía Política, como es el Ab. Morellet, da una lista de cincuenta y cinco compañías de fondo incorporado para

comercio extranjero, que han sido establecidas en diferentes partes de Europa desde el año 1600, y que todas, según él, han caído por la mala administración y manejo, a pesar de haber tenido privilegios exclusivos...” (Smith, 1776, pág. 363). Es de esta manera que Smith reconoció el papel del Estado como un coadyuvante de la actividad económica y como el garante para proporcionar ciertos bienes públicos que un particular jamás estará interesado en proveerlos debido a que no proporcionan ninguna utilidad.

Sobre las deudas del Estado, Smith afirmaba que antes del progreso del comercio y de las manufacturas, los estados podían atesorar, excepto en los momentos belicosos en que había que hacer gastos extraordinarios. Pero en el momento que los gobernantes tuvieron acceso a los grandes lujos del comercio, éstos se acostumbraron a tener gastos dispendiosos que no benefician en nada a la colectividad, debido a que a la larga llevan al endeudamiento de las naciones. Decía "El atesorar después de los gastos corrientes, no es cosa que regularmente quepa admitir en la constitución actual de Europa y aún del mundo, y cuando las extraordinarias urgencias requieren de gastos extraordinarios no puede quedar otro recurso al Príncipe que el de pedir extraordinariamente a sus vasallos los subsidios necesarios e indispensables...Y aquella parsimonia, que conduce a la acumulación, se ha hecho tan rara en los Estados republicanos como en los demás gobiernos. Las Repúblicas de Italia, y las Provincias Unidas de los Países Bajos, todas se hallan cargadas de deudas nacionales”. (Smith, 1776, pág. 510). Tarde o temprano estos excesos del gobierno se convertirían en fuertes cargas para el ciudadano por medio de más y mayores tributos.

Así vemos que la visión de Adam Smith se enfocó al *mercado* en el sentido de otorgar a los ciudadanos el empoderamiento para emplear su *trabajo* en la rama que cada quien eligiera de acuerdo a su vocación, en un ambiente de libre competencia y sin posiciones privilegiadas que el estado permitiere. Esto a su vez lograría democráticamente un gobierno eficiente impulsor de las actividades productivas, que finalmente llevarían a elevar la satisfacción del interés general. Sin embargo, reconoció que el Estado debía garantizar justicia, seguridad, educación y obra pública indispensable para promover las actividades productivas de los ciudadanos y que la iniciativa privada nunca tendría interés por ofrecer.

Ya entrado el siglo XIX, también David Ricardo, quien tuvo fuerte influencia por el *laissez faire*, en sus *Principios de Economía Política y Tributación (1817)*, se pronunció contrario a toda intervención que produjese perturbaciones en el mercado, ya que éste debía funcionar de tal suerte que el valor de cambio de las mercancías producidas fuera igual o lo más cercano a su precio natural. "Al hablar, pues, del valor de cambio de los bienes, o del poder adquisitivo que posee cada bien, se tratará siempre de aquel poder que poseería si no se viera perturbado por ninguna causa accidental o temporal, o sea que se tratará siempre de su precio natural". (Ricardo, 1817, pág. 70).

Estas perturbaciones en los precios de la producción, de la misma manera, afectarían a los salarios y aumentarían su precio natural si aumentaba también el precio de los alimentos, de los productos necesarios y de las comodidades para el sostén del trabajador y de su familia, por lo cual, si disminuían aquellos podía bajar el precio natural de la mano de obra. Por ello, Ricardo se pronunciaba por

las mejoras agrícolas y la apertura a nuevos mercados, sin la protección del gobierno a un sector nacional de agricultores que vivía y se enriquecía con las rentas a expensas de la población del país, para así producir una reducción en el precio natural de los bienes de primera necesidad. Esto a la larga lograría el precio natural de todos los bienes, en un ambiente de libre competencia, lo que conllevaría al bienestar general.

Ricardo asentaba que el Estado no debía intervenir en asignar los factores de producción del mercado, y que éstos debían emplearse en la actividad que le fuera más beneficiosa, decía que, “...en un sistema de comercio absolutamente libre, cada país invertirá naturalmente su capital y su trabajo en empleos que sean lo más beneficioso para ambos. Esta persecución del provecho individual está admirablemente relacionada con el bienestar universal. Distribuye el trabajo de la forma más efectiva y económica posible al estimular la industria, recompensar el ingenio y por el más eficaz empleo de las aptitudes peculiares con que lo ha dotado la naturaleza; al incrementar la masa general de producción, difunde el beneficio general y une a la sociedad universal de las naciones en todo el mundo civilizado con un mismo lazo de interés e intercambio común a todas ellas” (Ricardo, 1817, pág. 102).

Con estos argumentos Ricardo se oponía a la intervención del Estado que afectare las actividades productivas, sin embargo, aunque no profundizó su análisis sobre las funciones del Estado, sí reconoció su existencia y la recaudación de impuestos. Lo cual veía como un mal cuando éstos afectasen la acumulación de capital, debido a que ello produciría el empobrecimiento de una nación;

declarándose por tanto a favor de los impuestos al ingreso (renta), debido a que éstos no afectan la cantidad de capital productivo, afirmando que, "...Si el consumo del Gobierno, incrementado por la recaudación de impuestos adicionales se satisface, ya sea mediante una producción incrementada o mediante un menor consumo por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso y el capital nacional no se verá afectado; pero cuando no se incrementa la producción ni disminuye tampoco el consumo improductivo por parte del pueblo los impuestos tendrán necesariamente que recaer sobre el capital, es decir, mermarán el fondo destinado al consumo productivo" (Ricardo, 1817, pág. 114). Nos deja claro que acepta la recaudación de impuestos, siempre que se dirijan al ingreso y al consumo improductivo, cuando no afecte el producto nacional.

A parte de no aprobar los impuestos al capital, Ricardo también estuvo en contra de los impuestos a la canasta básica de la mano de obra, ya que lo único que produciría es el encarecimiento de los medios indispensables para el sostenimiento de la fuerza de trabajo, dando lugar a un aumento en el precio natural del salario, y una cadena de reacciones que conllevaría a la disminución de la utilidad y la acumulación de capital, empobreciendo así a la nación entera. "Por consiguiente, un impuesto sobre los cereales incidiría sobre el consumidor del cereal, y aumentaría su valor en comparación con todos los otros productos en un grado proporcional al impuesto...elevaría los salarios de la mano de obra, y disminuiría las utilidades...existiría un intervalo considerable entre el alza en el precio de los cereales y el alza de los salarios, durante el cual el obrero se vería afectado por una gran escasez...el alza de los salarios y la disminución de la

utilidades desalienta la acumulación, y tiene los mismos efectos perniciosos que la pobreza natural del suelo...al elevar el precio del producto primo se elevarían los precios de todos los bienes para cuya elaboración aquel se emplea y por tanto no podríamos competir en un pie de igualdad con productores extranjeros, en el mercado mundial” (Ricardo, 1817, págs. 120-121).

Así, David Ricardo al hablar de las afectaciones que tenían los impuestos sobre el capital, la canasta básica, las utilidades y la acumulación, hacía clara referencia a la distribución de la riqueza generada en un país, y abriría paso a las discusiones posteriores sobre la intervención o no del Estado en la redistribución de esta riqueza; lo que en adelante otro importante representante de la economía política clásica rescataría y desarrollaría ampliamente, como lo fue John Stuart Mill.

Stuart Mill basándose en los preceptos de la Economía Política Clásica tradujo las aplicaciones de los modelos de Adam Smith y David Ricardo, a los aspectos ya no solamente económicos, sino también sus implicaciones sociales en el bienestar general de la población e hizo más énfasis en los temas de la distribución de la riqueza, la equidad género, la libertad de expresión, la democracia, y las obligaciones del Estado, para que mediante el buen funcionamiento del mercado y la provisión de bienes públicos se pudiese alcanzar el *estado estacionario*.

Mill llama la atención por ser el primer economista clásico defensor del libre comercio, que profundiza en el análisis de las funciones que debe tener el Estado y cuáles son los límites de su intervención a las que debe sujetarse para no perturbar el funcionamiento del mercado. A mediados del siglo XIX, en sus *Principios de Economía Política con Algunas de sus Aplicaciones a la Filosofía*

Social (1848), define el *estado estacionario* como un tipo ideal que debe seguir todo progreso sucesivo de la sociedad, debido a que "...el incremento de la riqueza debe tener un límite: que al final de lo que llaman el *estado progresivo* se encuentra el *estado estacionario*, que todo progreso de la riqueza no hace más que aplazarlo y que cada paso hacia adelante nos aproxima a él" (Mill, 1848, pág. 639).

Acepta que es deseable la lucha por una mayor riqueza entre los individuos mediante la competencia, debido a que es preferible que empleen todos sus esfuerzos al trabajo y a producir algo, en lugar que todas esas energías se enmohezcan o estanquen. Pero reconoce que debe haber algún límite, por un lado, en donde los individuos tiendan ya a obrar con prudencia y frugalidad, del otro, reforzado con la generación de leyes que permitan la redistribución de la riqueza. Para evitar el atesoramiento excesivo proponía limitar las herencias y las donaciones hasta un límite considerable para que el individuo viviera con independencia, pero que la riqueza sumada en vida no pudiese transmitírsela a otros en una cantidad excesiva, ya que lo deseable sería compartir esa riqueza con quienes se rezagaran por las actividades del mercado. "Bajo esta doble influencia la sociedad tendría las siguientes características: una clase abundante y bien pagada de trabajadores; ninguna fortuna enorme, excepto aquellas que se ganaran y acumularan durante una sola vida, y una clase mucho más numerosa que en la actualidad, no sólo exentas de los trabajos más rudos, sino con suficiente holgura, física e intelectual...para dedicarse con entera libertad a aquello que la vida tiene de agradable...Esta situación social, tan preferible a la actual, no

sólo es compatible con el estado estacionario, sino que parece adaptarse de manera natural más a ese estado que a ningún otro" (Mill, 1848, pág. 642).

Con esto, Stuart Mill trató de delimitar hasta dónde debía intervenir el Estado, en vista de que el mismo proceso de gobierno tenía serias limitaciones y deficiencias; debido a que estaba convencido de que la excesiva acumulación de asuntos en pocas personas pertenecientes al gobierno, y la incapacidad de delegar responsabilidades que fueran tratados con el interés especial que toma en el sector privado, hacía ineficiente una enorme cantidad de decisiones tomadas desde el gobierno. Siempre que el gobierno tuviera el monopolio del poder, sin permitir ser juzgado y observado por el pueblo, éste tendería a ser completamente ineficiente y hasta despótico. Por ello criticaba al socialismo, destacando "...que dondequiera donde no hay competencia existe el monopolio y que éste, en cualquiera de sus formas, significa hacer tributar a los industriosos para sostener a los indolentes, si no es a los que roban" (Mill, 1848, pág. 678). Remataba reconociendo los males de la competencia, pero que sin duda evitaría el surgimiento de otros: "No pretendo con ello decir que la competencia no presente inconvenientes o que las objeciones de carácter moral que contra ella alegan los escritores socialistas, como origen de la rivalidad y la hostilidad entre los que se dedican a la misma ocupación, esté por completo desprovista de fundamento. Pero si la competencia tiene sus males, evita otros aún mayores" (Mill, 1848, pág. 678). Por tanto, decía que la competencia es preferible al monopolio o al proteccionismo, debido a que evita que los factores de producción ocupen una situación de comodidad o de pereza, que los haga cotosos para la sociedad, ya

que siempre con la competencia los participantes estarán constantemente introduciendo nuevas prácticas para mejorar, sintiendo la presión del competidor, aplicando esto tanto para las compañías, los trabajadores, pequeños empresarios, y los hombres que participan en el gobierno. Mantener la organización, los usos y costumbres, sin abrirse a nuevas prácticas, produce la obsolescencia de los activos productivos. Veía que sucesivos errores cometidos desde el gobierno, han acostumbrado a la sociedad a acciones contrarias a los del bien público, con decisiones temerarias que afectan a la sociedad, que se han ganado cada vez más el sentido popular de no intromisión en los asuntos privados y restringir dentro de los más estrechos límites su esfera de acción.

Esos límites y esfera de acción del Estado, Mill las definía como las *funciones del gobierno en general*, y son mucho más variadas de lo que la mayor parte de la gente cree; las cuales las hay como funciones *necesarias* del gobierno, que no son líneas de demarcación perfectamente definidas, entre otros, la protección contra la fuerza y el fraude, obligar el cumplimiento de los contratos que entre particulares celebren, la administración y provisión de bienes públicos, las *leyes de pobres*, acuñar moneda, cobrar impuestos, pavimentar, alumbrar, limpiar las calles, hacer puertos y mejorarlos, los trabajos topográficos para obtener mapas o cartas de navegación, levantar diques que mantengan el mar a distancia y los que limitan el curso de los ríos. “Los ejemplos pudieran multiplicarse al infinito sin entrar en terreno objeto de discusión. Pero se ha dicho ya lo bastante para que aparezca bien claro que las funciones que se admiten como de gobierno abarcan un campo mucho más amplio del que puede con facilidad incluirse dentro de los

límites de una definición restrictiva” (Mill, 1848, pág. 685). Y otras funciones llamadas *facultativas*, que son aquellas que se han considerado discutibles si los gobiernos deben ejercerlas o no, ya que la conveniencia de ejercerlas no llegan a ser una necesidad, dando lugar a diversas opiniones sobre este asunto. Pero en estas funciones facultativas hay una preocupación por parte de Mill debido a que existen multitud de casos en los cuales los gobiernos, con la supuesta aprobación de la mayoría, se adjudiquen poderes y ejecuten funciones monopólicas que vayan en detrimento de la eficiencia o que perjudiquen los derechos del hombre.

Dentro de esas funciones necesarias, decía Mill, se encuentran las *leyes de pobres*, de las cuales habían muchas consideraciones con las que no estaba de acuerdo, debido a que el mal uso de éstas fomentaban la pereza; sin embargo, el hambre lo veía como un mal que era urgente resolver, ya que a cualquier ser humano que se debata entre la vida y la muerte por el hambre, no podía condicionársele a que prestase algún servicio en contraparte debido a la urgente situación del momento, pero sí cuestionó la comodidad a la que pueden caer muchos pobres al recibir alimentos, debido a que, después de satisfacer el hambre, nunca lucharían por elevar su riqueza e ingreso desempeñando alguna actividad, lo que ocasionaría tener a un número de pobres siempre latente.

En cuanto a la canasta básica, estuvo en contra de los impuestos a los satisfactores indispensables de supervivencia de la fuerza de trabajo, porque encarecía el salario y afectará la acumulación de capital, como veíamos con Ricardo. Y como todos los economistas políticos clásicos, estaba en contra a toda intervención que afectara al capital. Por lo que su postura era también a favor de

los impuestos al ingreso (renta), y principalmente mediante impuestos progresivos. “Partiendo, pues, de la máxima de que debe exigirse a todos iguales sacrificios, tenemos ahora que examinar si se hace esto en realidad haciendo que cada cual contribuya con el mismo por ciento de sus medios pecuniarios. Muchas personas sostienen que no es así, pues dicen que una décima parte que se tome de un ingreso reducido es una carga más pesada que la misma fracción deducida de otro mucho mayor: y sobre esto se base el plan tan popular de lo que se llama un impuesto progresivo de la propiedad, esto es, un impuesto sobre el ingreso en el cual el porcentaje sube a medida que aumenta el importe de éste” (Mill, 1848, pág. 690).

La solución que daba a la canasta básica, y a los ingresos más bajos de una sociedad, era que mediante las leyes de pobres, dejar libre de impuesto a un determinado ingreso mínimo. Ya que no es lo mismo poner un impuesto que derive de economizar los lujos y otro que cercena lo necesario para vivir. Al de mayor ingreso no se le privará de nada que sea en realidad necesario para vivir. “La manera que me parece más equitativa para hacer desaparecer en lo posible esas desigualdades es la recomendada por Bentham, que consiste en dejar libre de impuesto a un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer las cosas más necesarias para la vida...y los ingresos que excedieran de esta cifra, pagarían impuestos no sobre su importe total, sino sobre el excedente... Cada uno pagaría entonces una proporción fija, no sobre la totalidad de sus medios, sino sobre lo que tiene de superfluo” (Mill, 1848, pág. 690).

Estas leyes de pobres que existieron en Inglaterra, durante los siglos que aquí comentamos, y el análisis que hizo la economía política clásica, junto con la visión que tenían de llegar a alcanzar el *estado estacionario*, serían el antecedente de la *economía del bienestar*, que en la primera mitad del siglo XX propondrían Arthur Pigou, como precursor, y John R. Hicks en la síntesis neoclásica. Decía Hicks: “Aunque Adam Smith tenía mucho que decir acerca de la distribución, ello no figura en el título de su libro; y los autores posteriores pensaron que lo había subestimado. *Determinar las leyes que regulan la distribución es el problema principal de la economía política*, dijo Ricardo en el prefacio de sus *Principios*, con la evidente intención de corregir lo que consideraba una omisión relativa de Adam Smith. Mill inicia sus *Principios* con el libro I sobre la producción y el libro II sobre la distribución. Para Mill, la distribución se encuentra en primer plano. Hay continuidad entre la forma del libro de Pigou y la de Mill” (Hick, 1981, pág. 240).

Por ello Mill estaba consciente en que no existe una solución universal, sino que existen ventajas e inconvenientes de la intervención del Estado. “Los que defienden la intervención se han contentado con afirmar el derecho y el deber del gobierno a intervenir siempre que su intervención sea útil, y cuando aquellos que forman la escuela que se ha llamado del *laissez faire* han intentado limitar con alguna exactitud las atribuciones del gobierno, las han reducido por lo general, a la protección de las personas y los bienes contra la violencia y el fraude, definición con la cual no pueden estar de acuerdo ni ellos ni nadie, ya que excluye...algunos de los deberes más indispensables y más unánimemente reconocidos del gobierno” (Mill, 1848, pág. 805). Dejando claro con esto que es importante

estimular el libre mercado para mejorar la producción de riqueza en toda la sociedad, pero también determinar aquellas funciones en las que debe intervenir el Estado para proveer los bienes públicos que la sociedad necesita, ya que no todos los producirá el mercado.

De lo anterior, podemos decir que, por ello importantes historiadores del pensamiento económico, por citar Eric Roll (1994), Robert B. Ekelund y Robert F. Hebert (1992), sitúan los *Principios* de John Stuart Mill como un completo tratado de teoría económica clásica, política económica y filosofía social. El cual se usó como libro de texto durante casi sesenta años, al que le consideran como el último gran economista clásico, y que vivió la crítica intelectual y socialista hacia la economía clásica. Se tomó en serio el estudio del socialismo y fue muy sensible con los temas de la redistribución de la riqueza, por lo que apostó por una reforma social, pero siempre conservando y realzando la libertad y dignidad individuales. Siempre poniendo al individuo por delante trató de impulsar una serie de reformas sociales en los salarios, la educación, la equidad de género, la democracia, los derechos de los trabajadores, la igualdad de oportunidades y la redistribución de la riqueza, temas que en la actualidad siguen vigentes y están en la agenda pública de los países, sean desarrollados, emergentes o pobres.

Para concluir este punto, no fue pretencioso enunciar los postulados de Locke, cuyo análisis sienta las bases de la liberal-democracia en la ciencia política, en un documento de teoría económica como el que aquí se presenta, ya que nuestra finalidad es dar un enfoque interdisciplinario como lo son las políticas públicas que, como se verá más adelante, todas las disciplinas convergen a la hora de la

hechura de las políticas públicas y se requiere una visión global para diseñarlas correctamente. Además, era debido hacer una recapitulación de los clásicos, ya que, como lo apuntaba en la segunda mitad del siglo XX el politólogo Norberto Bobbio (1989), los conceptos sobre los derechos del hombre, los límites al poder del Estado, la democracia, la libertad y la igualdad, se mantienen vigentes tanto para los derechos políticos, como también en la libre empresa y las actividades productivas de cada individuo.

1.2 EL ESTADO EN LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Para entender el funcionamiento del Estado y sus políticas públicas, es preciso referirse a sus integrantes, a los humanos que forman parte de él, y que les fue delegada la responsabilidad por la sociedad civil; y no verlo solamente como un *ente normativo*, en un sentido *orgánico*, sino aceptar que está integrado por hombres y mujeres que actúan de acuerdo a sus gustos, a sus valores éticos, sus preferencias idiosincrásicas, según al grupo social al que pertenezcan. Para ello, podemos soportarnos en el andamiaje analítico propuesto por la *escuela de la elección pública*, que nos permite relacionar la *economía* con la *política*, partiendo de la tradición de la economía política clásica. Esta escuela arroja puntos claros para entender a los tomadores de decisiones en los aparatos de gobierno. Tiene la visión de que quienes ejecutan la acciones de gobierno son agentes *maximizadores* de su beneficio antes de que piensen en el beneficio de la

mayoría, sin embargo, la suma de los intereses individuales de los burócratas pueden en el mejor de los casos coincidir con el interés colectivo.

James M. Buchanan, principal teórico de esta escuela, decía en *El cálculo del consenso* (1962), su obra más importante, que "Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante" (Buchanan, 1962, pág. 44).

Buchanan insinuaba que los científicos sociales muchas veces se manejaban con una falsa moral al analizar el Estado, ya que consideran que los actores de la política siempre deben dirigirse con probidad y buscar el beneficio social, reemplazando el beneficio privado por el social. Decía que, "En la esfera política, la búsqueda del beneficio privado por parte del individuo participante ha sido condenada casi universalmente de *demoníaca* por los filósofos moralistas de muchas tendencias. Nadie parece haber investigado cuidadosamente la hipótesis implícita de que el individuo debe cambiar de cualquier modo sus mecanismos filosóficos y morales cuando se les desplaza entre los aspectos privados y sociales de la vida" (Buchanan, 1962, pág. 45).

Ante las debilidades del ser humano, la *escuela de la elección pública* busca la conformación de mayorías que sean funcionales y que respondan al beneficio colectivo, tratando de obtener Constituciones consensuadas que rijan el comportamiento individual o de grupo. Esto conlleva a lograr un beneficio que sea *óptimo en el sentido de Pareto*, y que dé la pauta para el mejor funcionamiento de la acción colectiva. Sosteniendo que solamente así será posible llegar a alcanzar el *interés público*, debido a que éste es subjetivo y que depende de la visión que cada individuo tiene; siendo muy difícil delimitarlo con exactitud, la mejor manera es alcanzando mayorías simples en un primer término, hasta llegar a los consensos. Debido a que, "...cada individuo tendrá un concepto significativo de lo que él concibe que es el interés público, habrá tantas funciones de bienestar social como individuos haya en el grupo. El *bienestar social* o el *interés público* existen, para el individuo, como algo aparte e independiente de los intereses especiales de grupo...Volviendo al criterio de Pareto para valorar los cambios, admitimos como *mejores* sólo los cambios que se observan que se van a aprobar unánimemente por todos los miembros del grupo. Cualquier cambio que asegura el apoyo unánime es *deseable*, y podemos decir que tal cambio está *en el interés público*...vamos más lejos, y decimos que, para *cualquier* cambio *en el interés público*, se debe conseguir el apoyo unánime" (Buchanan, 1962, pág. 325). Esta mejora en el interés público a la que se refería la escuela de la elección pública tiene un significado *económico* debido a que concibe el proceso político como un medio a través del cual los participantes obtienen ventajas mutuas en un intercambio, y por ende pueden estar en mejor situación siempre y cuando se produzca una *mejora* suficiente para que sea recíproca.

Sin embargo, observaba también que existen *intereses especiales* y *grupos de presión* que buscarán imponer sus beneficios, independientemente de que se cumpla o no el interés general. Esto se hará con las concesiones que hagan los burócratas desde el gobierno hacia grupos beneficiados que responderán con rentas y prebendas a estos integrantes del Estado. Por lo que esto conlleva a que existan *fallas de gobierno* que impedirán un manejo eficiente tanto de los recursos públicos, como de las intervenciones del Estado; "...a medida que se ha incrementado la importancia del sector público con relación al sector privado, y a medida que esta expansión ha tomado la forma de un impacto cada vez más diferencial o discriminatorio sobre los grupos de población distintos e identificables, es un resultado predecible el incremento de la inversión en una organización tendiente a asegurar ganancias diferenciales a través de instrumentos políticos" (Buchanan, 1962, pág. 327). Siendo así que, las fallas de gobierno también se darán en lo administrativo, en la aplicación de las tecnologías, y en el uso desproporcionado del gasto público. Que formarán un Estado ineficiente, obsoleto en muchas de sus áreas y endeudado, con la subsecuente hiperinflación y sobreendeudamiento.

Podemos entender con esto que, la escuela de la elección pública, nos arroja un marco en el que actuarán las políticas públicas y que debemos prever para el logro del bienestar general. Enfoque que se manifestó en contra de las políticas públicas con presupuestos desequilibrados, proponiendo inclusive que se prohibiera a nivel constitucional el endeudamiento del gobierno. En este último punto, ubicándose en sentido opuesto a lo que propone la escuela *keynesiana*. La

óptica de la *elección pública* es, que mediante el intervencionismo del Estado se fomentan actividades rentistas, dando lugar al proteccionismo y los monopolios. Ya que de antemano habrá un acuerdo solidario entre los burócratas y los beneficiados privados. Por ello, finalmente, vuelven a la propuesta del estado mínimo.

El argumento principal de Buchanan en *La hacienda pública en un proceso democrático* (1973), es sostener que la actuación individualista y racional del burócrata ocurre con una escasa identificación en cuanto miembro de una unidad de gobierno local o nacional. Por lo que al estar inmerso en un proceso democrático, podrá buscar la maximización de su presupuesto, sea como legislador o como funcionario de gobierno y, debido a que ellos acumulan compromisos con sus grupos a los que pertenecen, buscarán siempre elevar el gasto público por medio de deuda pública o mediante la emisión de dinero. Ante ello, la escuela de la elección pública determina que "...existe una diferencia fundamental entre el endeudamiento del gobierno local y el de una familia. En el caso de una familia, hay normalmente una sola unidad de decisión responsable de la misma. En cambio, en un grupo organizado democráticamente, el participante individual sabe que no es responsable, individual y personalmente, de las de grupo o colectivas...se da cuenta, con más o menos precisión, de que las decisiones colectivas influyen sobre el propio bienestar. Sin embargo, no siente lo que puede denominarse la *responsabilidad unitaria* en igual medida que en el caso del proceso de decisión de la familia privada" (Buchanan, 1973, pág. 113).

Con esta base argumentaba que los regímenes democráticos tenían una propensión inherente hacia la creación de déficit, ya que es parte del funcionamiento de los regímenes que actúan mediante asambleas legislativas representativas. Decía que las teorías que basan el crecimiento económico mediante déficit presupuestarios, como la *keynesiana*, no son realistas al analizar las estructuras de las instituciones políticas de decisión que hay de por medio, ya que una *hacienda funcional* difícilmente puede actuar bien ante la manipulación deliberada de los actores políticos. "El resultado se ve reforzado, como es lógico, cuando la aparición de déficit presupuestarios se racionaliza y justifica en el terreno de la *política fiscal*. Los argumentos keynesianos y neokeynesianos en favor de los déficit tienden a acentuar y a legitimar la propensión hacia la creación de déficit que, por las razones expuestas, tienen inherentemente los gobiernos democráticos" (Buchanan, 1973, pág. 115).

Hasta aquí una breve recapitulación de la escuela de la elección pública. Del otro lado, para entender el enfoque opuesto al estado mínimo de la economía convencional, debemos considerar, para el estudio de las políticas públicas del Estado, a la *economía del sector público de la escuela neokeynesiana*, cuyos elementos principales conviene revisar en los escritos de Úrsula K. Hicks, *Hacienda Pública (1947)*, John Hicks, *Riqueza y bienestar: Ensayos sobre teoría económica (1981)*, y Joseph E. Stiglitz, en *La economía del sector público (1986)*. De aquí resaltaremos algunos aspectos básicos del *por qué* debe intervenir el Estado, *cómo* debe hacerlo y, finalmente, *para qué* deben realizarse tales intervenciones. Con ello cerraremos nuestra exposición de tres marcos teóricos, la

economía política clásica, la escuela de la elección pública, y la economía del sector público de la escuela neokeynesiana, que nos serán referentes para las políticas públicas que se desean proponer en esta investigación.

Para definir el *por qué* debe intervenir el Estado en la economía a través de las políticas públicas, desde la visión neokeynesiana, debemos recordar a Úrsula K. Hicks en uno de los primeros estudios de la hacienda pública del siglo XX, ya en la etapa de la posguerra; en éste ella define al *sector público* como el conjunto de organismos gubernamentales, mayores y menores, que son una parte fundamental de una nación. Y rescata lo planteado por Adam Smith, en el punto acerca de los *deberes del soberano (o del Estado, como diríamos hoy)*, sosteniendo que Smith agrupaba los *deberes* en tres clases fundamentales, el primero de ellos, defender a la sociedad ante los posibles ataques de otras naciones independientes o la milicia y defensa; segundo, dar certeza jurídica a la convivencia interna de los ciudadanos y protegerlos de las faltas que cometiere quien quebrante la ley o la justicia interna; y el tercer deber, el que resulta más inquietante, que puede ser descrito como el *gasto para fines económicos y sociales*.

Como lo platicamos antes, Smith visualizaba una serie de *obras públicas* que el Estado debe proveer que resultan ventajosas para la sociedad y que impulsan el desarrollo de actividades productivas, pero que difícilmente serán dispuestas por los privados, ya que no resultan remuneradoras para los individuos. El tercer deber del soberano, surge entonces porque el *mercado* no podrá por sí mismo

colocar todos los bienes y servicios para la sociedad, excluyendo a muchas personas que no podrán gozar de ellos.

Aquí reside el *por qué* debe intervenir el Estado, para poder resarcir las carencias que deja el mercado, mediante las expensas de los aparatos de gobierno, y como dice Úrsula K. Hicks, "En términos actuales, el tercer deber de Smith puede ser descrito como el gasto para fines económicos y sociales. Es notable que, en la Inglaterra del siglo XVIII, Smith vislumbrase ya el desarrollo de estas dos ramas del gasto público, que han llegado a superar a las otras en volumen de importancia, y más aún: Smith, evidentemente, advirtió el papel que el Estado había de desempeñar en la provisión de aquellos servicios colectivos capaces de ser apetecidos por todos, pero que están más allá del campo de actividad de la empresa privada. La posición ecléctica de Smith es una exculpación total al cargo de que una rígida interpretación del *laissez faire* haya formado parte de la tradición británica" (Hicks, 1947, pág. 19)

Podemos entender, entonces, que el enfoque neokeynesiano nos ofrece una perspectiva que defiende la intervención del Estado debido a las insuficiencias del mercado, inclusive en condiciones de competencia perfecta. Stiglitz (1986) expone el *por qué* de la intervención del Estado mediante la *teoría de los fallos del mercado*, éstos se deben principalmente a ocho factores, de los cuales los seis primeros ocurren porque el mercado en determinadas circunstancias deja de ser eficiente en el sentido de Pareto, y los otros dos, pueden estar justificados aun cuando la economía sea eficiente en el mismo sentido de Pareto. Los enunciaremos brevemente de la siguiente manera:

- Fallo de la competencia: Existen diferentes industrias que son dominadas en el mercado por pocas empresas y que alteran la formación de precios, la calidad, la eficiencia, y el bienestar.
- Bienes públicos: Como lo hemos visto en este documento, existen bienes y servicios que ningún privado tendrá el interés de proveer, debido a que no proporcionará ganancias, que sin embargo son de mucha utilidad para la sociedad en su conjunto.
- Externalidades: Hay factores que no son previsibles *a priori* que afectan a la producción negativamente, o también hay acciones que la actividad económica de un productor surte efectos negativos sobre otros, que necesitan ser corregidos por un tercero.
- Mercados incompletos: Se trata de bienes o servicios que no son públicos, son de consumo privado, y que también son necesarios. Que a pesar de que existan industrias no se suministran debidamente. La oferta de estos bienes y servicios se dice que está incompleta.
- Fallos de la información: El mercado muchas veces no ofrece la información que los consumidores y productores requieren para tomar decisiones. La información es un bien público a la que todos deben tener acceso.
- El paro, la inflación y el desempleo: Los fundamentos macroeconómicos deben ser cuidados por el Estado. Si se deja que el mercado actúe sólo, devendrá en crisis. El elevado desempleo, considera la escuela neokeynesiana, es el *fallo de mercado* más admitido, el paro de los

trabajadores y de las máquinas. Tanto en las naciones pobres, emergentes, o desarrolladas, este nivel de paro es la prueba fiel de que algo funciona mal en el mercado.

- La redistribución de la riqueza: Aunque la economía fuera en su totalidad eficiente en el sentido de Pareto, la eficiencia no piensa en la equidad, ni se preocupa por el bienestar general. La economía puede funcionar eficientemente, pero la riqueza estar en muy pocas manos, por ello la escuela neokeynesiana piensa que el Estado debe intervenir para tener un sociedad equitativa y sin rezago social.
- Bienes preferentes: La visión neokeynesiana cree que el Estado debe obligar al consumo de ciertos bienes y servicios a los que denomina *preferentes*. Estos tienen que ver con el carácter *normativo* del Estado, por medio del cual debe cultivar la cultura ciudadana, y educar a la sociedad para no afectar los derechos de otros ni dañar el suyo propio.

Con ello, se tiene una base argumentativa que justifica la intervención del Estado y que se contrapone a los postulados de la *escuela de la elección pública* que expusimos anteriormente, y que también nos proporciona elementos importantes que se deben de considerar cuando se estudia el comportamiento del Estado.

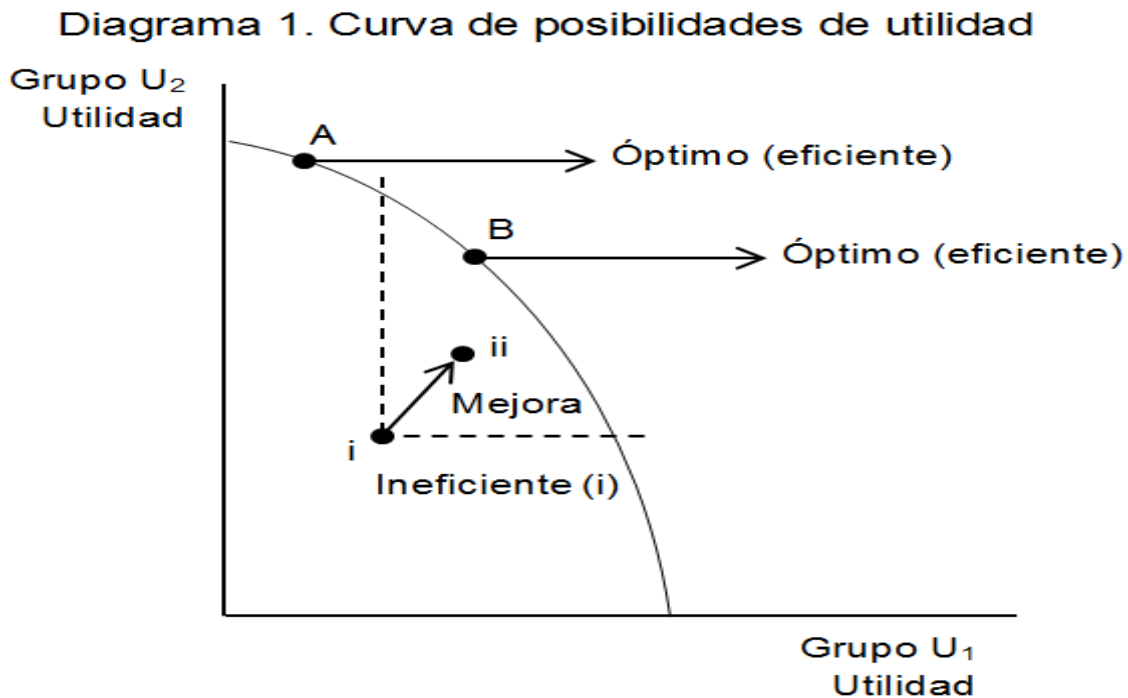
Ya se enfatizó el *por qué* de la intervención de Estado, la pregunta siguiente es *cómo*. La escuela neokeynesiana critica las insuficiencias del mercado, y reconoce que una intervención del Estado no garantiza que vaya a ser eficiente. Por ello debe anticiparse el *cómo* debe actuar el Estado, para no cometer los mismos

errores y, por el contrario, dirigir las intervenciones eficientemente. Stiglitz (1986) decía, "En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo, y, en segundo lugar, hay que demostrar que en el intento de remediar un fallo del mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto" (Stiglitz, 1986, pág. 115). En este argumento existe el espíritu de la maximización de la utilidad de la sociedad, mediante mejoras que produzcan el óptimo de Pareto. Esto significa que las intervenciones del Estado deben realizarse con el enfoque *costo-beneficio*, tratando siempre de beneficiar a la población en su conjunto al menor costo posible. Aquí reside la complejidad de las decisiones públicas, y esa es la finalidad de la *economía del sector público*, estudiar cómo se toman las decisiones colectivas (o decisiones sociales), en las naciones democráticas.

Debido a que una política pública puede ser considerada buena para un grupo de personas y mala para otro (ineficiente en el sentido de Pareto), debemos calcular bien quién se beneficia y quién se perjudica, y si tiene sentido o no implementarla de acuerdo al beneficio global. Se parte del principio de Pareto al decir que *una mejora de la sociedad es eficiente siempre y cuando se beneficie a un individuo sin perjudicar a ningún otro*, también conocido como eficiencia de Pareto, para entender que en una sociedad siempre pueden existir mejoras eficientes que produzcan un beneficio a la colectividad, sin perjudicar a nadie. Hasta llegar a un

límite que maximice el bienestar general con una cantidad de recursos dados, al que le denomina óptimo de Pareto.

En el Diagrama 1, (Stiglitz, 1986, p. 68), podremos ejemplificar la curva de posibilidades de utilidad a un caso supuesto de una sociedad compuesta por dos grupos U_1 y U_2 . Cuando los recursos productivos de una sociedad no se han asignado eficientemente (por ejemplo, una política o programa social que es ineficiente), la economía (o la institución de gobierno que implementa la política) se encontrará en un punto como el i , situado por debajo de la curva.



Fuente: Stiglitz (1986, p. 68)

Cualquier situación que lleve a la economía (o a la institución de gobierno) a un punto como el ii (situado por encima y a la derecha de i) es una *mejora en el sentido de Pareto*, ya que mejora la situación de ambos grupos de la sociedad. Estas mejoras se pueden ir dando hasta toparse con la curva de posibilidades de

utilidad, el óptimo de Pareto, que maximiza el bienestar general con una cantidad dada de recursos. La curva de posibilidades de utilidad representa las diferentes combinaciones de utilidad máxima que pueden alcanzar los dos grupos de la sociedad con una cantidad fija de recursos. Si el desplazamiento fuera de i a A , habría un aumento de la utilidad en general para la sociedad, pero la cual no sería mejora en el sentido de Pareto debido a que el grupo $U1$ disminuiría su utilidad y el grupo $U2$ lo aumentaría. Si el desplazamiento ocurriera del punto A al B , sería de un punto óptimo de Pareto a otro óptimo, en donde ambos grupos maximizan su utilidad con los recursos dados, pero tampoco sería una mejora de Pareto, debido a que el grupo $U2$ disminuiría su utilidad y el grupo $U1$ lo aumentaría a costa del otro.

Las conclusiones que podemos sacar de aquí es que una sociedad puede ir teniendo mejoras de Pareto mediante las intervenciones del Estado (por medio de políticas públicas eficientes), corrigiendo las seis primeras de las ocho fallas del mercado que mencionamos antes y beneficiando a toda su población sin perjudicar a nadie, eficientemente en el sentido de Pareto. Pero debemos contemplar también el caso de que se alcance el óptimo de Pareto en los límites de la curva de posibilidades de utilidad. Y que para cuando se trate de las dos últimas fallas del mercado, el de la redistribución de la riqueza y el de los bienes preferentes, las intervenciones no serán Pareto-eficientes, debido a que el mejoramiento de un grupo social será a costa del otro. En nuestro ejemplo, representados por los desplazamientos de A a B (por mencionar, un impuesto

progresivo) o de *i* a *A* (otra mención, la ley que prohíbe fumar en espacios públicos cerrados).

Por último, nos queda claro el *cómo* debe intervenir el Estado, con políticas públicas eficientes, evitando los gastos dispendiosos y las erráticas acciones del gobierno, debido a las características naturales de los burócratas. Ya que no siempre será deseable la intervención del Estado, debemos de tomar en cuenta los *fallos de gobierno*, de los cuales la escuela nekeynesiana ha estado consciente, "...dado que existen fallos, tenemos que comprender cómo funciona la administración pública si queremos saber qué probabilidades tiene la intervención del Estado de remediarlos" (Stiglitz, 1986, pág. 116).

Para ello Úrsula K. Hicks proponía realizar balances de los ingresos y gastos del Estado, verificar su impacto, construir indicadores y, establecer mecanismos de control y supervisión hacia los burócratas para que desarrollaran su trabajo con eficiencia. Decía: "El peligro no es imaginario, pero fácil es hacerle frente en dos formas: en primer lugar, se requiere un aparato administrativo eficiente para el control del gasto y para frenar su expansión. En segundo término, deben desarrollarse y perseguirse objetivos políticos claros a fin de determinar, tanto los límites de una expansión consciente, como las adecuadas prelaiones entre las exigencias de recursos nacionales en colisión" (Hicks, 1947, pág. 32). Hicks emitía así, desde la etapa de la posguerra, argumentos sólidos para desarrollar una administración pública eficiente, sin excesos en los gastos, y que pusiera en una balanza objetiva cada política pública, evitando crecimientos innecesarios del Estado.

Finalmente, ¿para qué la intervención del Estado? La escuela neokeynesiana dio respuesta a esta pregunta mediante lo que ellos llamaron la *economía del bienestar*, de la cual, John Hicks hacía una *síntesis* de todos los pensadores de la economía desde los clásicos hasta Keynes. Decía que como tal el primero en denominar la economía del bienestar fue Arthur C. Pigou, sin embargo, desde la economía política clásica se habló de ella sin que se dieran cuenta; "...es el marco que Pigou estaba usando, un marco que no había inventado sino que había tomado de sus predecesores, economistas que no pensaban estar escribiendo sobre la *economía del bienestar*. Era la teoría *clásica* de la producción y la distribución lo que Pigou estaba tomando y convirtiendo en la economía del bienestar. *The Economics of Welfare* es *La riqueza de las naciones* con ropaje nuevo" (Hicks, 1981, pág. 240). Así, el *bienestar* de la sociedad debía ser el *fin último* del Estado, el cual podía ponerse en marcha a través de la *economía del bienestar*, como la rama de la ciencia económica encargada de ver la manera de producir mayor riqueza para sociedad y su mejor distribución. Siendo éste el *para qué* de la intervención del Estado. La *economía del bienestar* se lograría haciendo el producto social más grande, a través del empleo de todos los factores productivos que se usan en su elaboración, y utilizándolos con eficiencia. Permitiendo que el producto social crezca cuando crecen los factores productivos, el número y la eficiencia de los trabajadores, y la acumulación del capital. Y redistribuyendo esta riqueza creada de forma tal que se alcance el bienestar general de la población. La *economía del bienestar* permanece vigente con los neokeynesianos contemporáneos, dando continuidad a esta teoría en el pensamiento económico y sosteniendo los mismos principios, en los cuales el

Estado al intervenir debía pensar en dos cosas: en su influencia en la eficiencia económica y en sus consecuencias distributivas. "En la práctica, los poderes públicos no trazan curvas de posibilidades de utilidad ni calculan funciones sociales de bienestar, pero sí intentan identificar las consecuencias que los programas gubernamentales tienen para los diferentes grupos de la población. Estas consecuencias suelen resumirse en función de su efecto sobre la eficiencia y la igualdad" (Stiglitz, 1986, pág. 77). Y esta vigencia de la *economía del bienestar* en el pensamiento neokeynesiano nos debe servir de referente para lograr los fines últimos de las políticas públicas que queremos abordar en este documento. Enmarcándolas con los instrumentos de análisis de las escuelas que hemos revisado.

Considerando estos elementos teóricos, muchas veces contrapuestos entre diferentes escuelas, podemos tener la pauta para el mejor diseño de las políticas públicas. Ya que ver al Estado en su estructura y conformación por los individuos que los integran, y sus debilidades humanas, como lo marca la *escuela de la elección pública*, les arroja una lente autocrítica para quienes participan en el Estado, con lo que podrán tomar medidas para corregirlas o evitarlas. Pero también en las sociedades actuales donde la participación del Estado es una realidad, con las herramientas de análisis de la *escuela poskeynesiana*, podremos ubicar una guía del camino que deben seguir todos quienes participen en la labores del Estado, entendiendo *por qué, cómo y para qué* debe intervenir el Estado.

1.3 LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En este primer capítulo de marco teórico, hemos destacado dos enfoques contemporáneos sobre el Estado, desde el punto de vista de la ciencia económica, el de la *escuela de la elección pública* (dentro de los enfoques convencionales del Estado mínimo), y por el otro, la *economía del sector público de la escuela neokeynesiana*, que justifica la intervención del Estado debido a las *fallas de mercado*. Hasta antes de la primera mitad del siglo XX, en las teorías normativas jurídicas, las teorías positivas de la economía, politológicas o administrativas, habían predominado más los estudios del Estado que los del *gobierno*. Lo cual nos ofrecía una reducida visión de las funciones de Estado. Debido a que finalmente en un sentido práctico, el Estado mismo y sus funciones se manifiestan a través del ejercicio de *gobierno*. Y si no entendemos a éste último, no podremos verificar el impacto real del Estado.

Esta inquietud en las ciencias sociales por la falta de un *estudio sistemático del gobierno* se originó en las universidades estadounidenses. El problema surgió en la etapa entre las dos guerras mundiales, ante una crisis de las ciencias sociales, cuyas investigaciones muchas veces respondían a las situaciones bélicas, o sus desarrollos habían sido tales que llegaban a modelos sofisticadísimos, matemáticos, rigurosos metodológicamente, pero imprecisos para resolver los problemas de antaño como la pobreza, la discriminación, el racismo, que no tenían el alcance suficiente para formar los consensos necesarios, en una sociedad que

debía probar a todo el mundo que la democracia era la mejor opción frente al régimen de partido único del naciente socialismo. Como dice Aguilar (1994, p. 9), "Se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y agentes de la representación y agregación de intereses, de la configuración del interés público, pero poca atención se había presentado al *output* de la política, a la manera como se elaboran las decisiones de las políticas, que pretenden satisfacer el interés público y responder a los consensos".

Fue así como la moderna fundación de lo que han denominado las *ciencias de las políticas públicas* (ciencias de *policy*), en 1951, cuando en la Universidad de Stanford, se asocian un grupo de científicos sociales para discutir las *policy sciences*. Resultando de este grupo de análisis un documento intitulado *La orientación hacia las políticas*, por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (1951), el cual vierte los principales elementos del nuevo enfoque hacia las políticas públicas. Harold D. Lasswell, considerado el padre de las ciencias de las políticas, plantea en esa investigación el carácter interdisciplinario de los grupos donde se hacen las políticas públicas. Él creía firmemente que el proceso de gobierno no estaba respondiendo cabalmente al interés público, debido a sesgos que lo limitaban, muchos de los cuales se debían al enfoque o la orientación con que se diseñaban las políticas. Para ello debían participar profesionales de las políticas públicas de todas las disciplinas, él los denominaba *policy meakers*. Su visión era profesionalizar el ejercicio de gobierno, hacerlo eficiente y eficaz, sí, que las intervenciones del gobierno fueran al menor costo, logrando la maximización del

beneficio, pero siempre identificando las necesidades reales de la sociedad con una visión interdisciplinaria y global de los problemas y las soluciones. En cuanto a la sistematización y profesionalización del proceso de gobierno, Lasswell sostenía: "Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones...Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso...esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas..." (Lasswell, 1951, págs. 80 y 81). Esta racionalidad en las decisiones, hace referencia a que la política pública es un conjunto de *respuestas* del Estado que debe darse frente a situaciones consideradas *socialmente como problemáticas*.

El conjunto de respuestas del Estado debe realizarse con un método o una serie de pasos que hagan una valoración científica de esos problemas sociales y con un enfoque multidisciplinario (Salazar, 2009). El *desarrollo* de esta serie de pasos en las ciencias de las políticas se le denomina el *ciclo de las políticas públicas*, el cual está compuesto por seis etapas bien definidas:

- El origen o formación: tiene lugar cuando un problema se vuelve prioritario e ingresa a la *agenda pública* del Estado. Los problemas que ingresan a la agenda pública surgen a partir de las presiones que ejercen los *actores sociales* sobre el Estado, séase los de tipo político como los partidos y

movimientos, los de tipo económico como los conglomerados o grupos empresariales, los sociales de organizaciones gremiales, de colonos, campesinas, étnicos, ambientales, de género, etc., también los puede haber internacionales como las determinaciones de organismos multilaterales.

- La formulación: es la etapa en donde el Estado experimenta distintas soluciones al problema. Considerando que los problemas pueden ser variados e interminables, y que los recursos son escasos, las posibles soluciones se dan a través de una negociación con los actores, hasta llegar a una decisión.
- La implementación: es el momento en que esta decisión final de solución al problema se ejecuta, mediante una política pública específica, con los mecanismos adecuados, focalizando las áreas de influencia dentro de la administración pública quienes serán las responsables de llevarla a cabo hasta sus últimas consecuencias.
- La evaluación: ocurre una vez puesta en marcha la política pública durante ciertos periodos de tiempo, en los que con la ayuda de las técnicas adecuadas pueda estimarse y contrastarse los resultados de las acciones del Estado, su efectos e impactos o niveles de éxito.
- El análisis: a veces tiende a confundirse con la evaluación, sin embargo la evaluación suministra la materia prima para el análisis. La diferencia estriba en que la evaluación es más descriptiva, ya que cuando muestra lo que sucedió con la política su enfoque es retrospectivo; en cambio, el análisis,

va más allá y con los resultados de la evaluación explica por qué se dieron los hechos en uno u otro sentido y poder así realizar una prospectiva de la política. No se puede analizar la política si no se cuenta con una evaluación previa, que sirva para fundamentar la prospectiva. Se puede especular, pero la especulación no es análisis de políticas públicas.

- La reformulación: es la etapa final en el ciclo de las políticas públicas, debido a que todas las políticas públicas serán perfectibles, para mejorar su eficiencia y eficacia; ya que al paso del tiempo pueden ocurrir diferentes fenómenos que requieran corregir, adicionar, o prescindir en parte o en la totalidad de la política pública.

Todo el ciclo de las políticas se desarrolla con la participación de los hacedores de las políticas públicas que, finalmente, convergen en grupos de trabajo de áreas específicas del gobierno, donde requerirán poner en marcha las herramientas científicas de sus disciplinas, que lleven a alcanzar la solución de la situación socialmente problemática; "...las políticas públicas pueden regular la conducta social, organizar las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos. Bajo esta óptica, en los países desarrollados las políticas públicas se han aplicado a campos sustantivos de la vida social y colectiva, entre otros, la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano, y otros más que huelga mención" (Guerrero, 1991, p. 19). Las ciencias de *policy* aportan una estructura conceptual bien definida, con métodos y técnicas probados, que sirven a los gobernantes y a los hacedores de

políticas (*policy meakers*), para capacitarlos y habilitarlos en las acciones específicas del Estado, previniendo sus repercusiones y evitando los conflictos sociales siempre latentes.

Dentro del marco conceptual de las ciencias de las políticas públicas han surgido diferentes metodologías y cuerpos teóricos. De ellos, uno de los más aceptados y mejor estructurados, cuyos resultados han sido altamente positivos en el proceso de gobierno es la *Nueva Gestión Pública*. Definición que han usado especialistas y profesionales de las políticas públicas para designar a una tendencia internacional de gestión de la función pública desde la década de los ochenta, cuyos primeros artífices fueron los gobiernos del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Suecia, desde los años ochenta, y al igual que éstos, en los años noventa la gestión pública fue un ítem principal para el presidente Clinton en los Estados Unidos (Barzelay, 2001). Esta tendencia llevó adelante cambios substanciales en la gestión de la función pública, como respuesta a la crisis del Estado de la década de los setenta, que significaba altos niveles de endeudamiento de las naciones, bajo o nulo crecimiento económico, elevadas tasas de desempleo, una etapa considerada como de *estanflación* de las economías mundiales. Por ende, se llevaron a cabo importantes cambios en la manera de administrar al Estado, cambiando la gestión, en las relaciones laborales, la organización del capital humano, la planeación de los ingresos y gastos, la auditoría y control, la gestión financiera y la evaluación de impacto de las políticas públicas. La *Nueva Gestión Pública* se presenta como un conjunto de instrumentos para crear una administración pública eficiente y eficaz, que permita contrastar la bondad de la

intervención del Estado, modificando los tradicionales instrumentos de control y auditoría, por otros en donde se introduzca una *evaluación orientada a resultados*, donde la ciudadanía asuma un papel más participativo, y en la cual el proceso de gobierno esté abierto al escrutinio público por medio de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*). Esta visión pretende conciliar los dos tipos de administración, la pública y la privada; a través de un enfoque *neotaylorista* sobre la gestión de la función pública que busca la *reinvención* del gobierno. Entre los *mecanismos* que busca establecer esta tendencia son: Completa división entre política y gestión; la búsqueda del gerencialismo o la profesionalización principalmente de los órganos directivos, logrando mayores rangos de acción y decisión; mayores controles financieros para una gestión responsable, que den la pauta a exigir responsabilidades; incentivos para premiar logros y sancionar fallas; otorgamiento de plena *transparencia y rendición de cuentas* de los procesos, planes y resultados; facilitar a la *sociedad civil* su participación para la formulación de políticas públicas; la introducción de la *gestión transversal* de las políticas públicas; y la adaptación de nuevas herramientas de seguimiento y evaluación, como la *matriz de marco lógico*, para la ejecución de la *gestión pública orientada a resultados*¹.

Sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la *Nueva Gestión Pública*, García (2007) nos habla de la necesidad de la comunicación externa de la administración hacia los ciudadanos, facilitándoles información constante a quienes estén interesados sobre las actuaciones de la gestión. Con ello los

¹ Ver: Barzelay (2001), García (2007), ILPES (2004) y Serra (2005).

ciudadanos tienen el derecho a reclamar un incumplimiento y a obtener una compensación. Esta comunicación externa ha dado la pauta en las naciones que iniciaron con la nueva gestión, a generar aceptación y confianza sobre el proceso de gobierno.

En el tema de la participación ciudadana, el enfoque de la nueva gestión es considerarla como el *input* de las políticas públicas, y su instrumentación ha sido exitosa para generar un diagnóstico adecuado para la formulación de políticas públicas. Barzelay (2001) ejemplifica, entre otros, el caso del Reino Unido sobre la *Iniciativa de la Carta Ciudadana* de John Major, a principios de los noventa, cuya idea fundamental fue obligar a los servidores públicos a generar indicadores y estándares de servicio, además de crear canales de tratamiento de las quejas ciudadanas.

La *gestión transversal* surge debido a que la estructura organizativa clásica (vertical, departamental, aislada por especialidades, y divisional), no es capaz de resolver los nuevos retos que se presentan en las sociedades contemporáneas, debido a la aparición de demandas sociales que no pertenecen exclusivamente a una sola área del Estado, sino a toda la organización o a una parte significativa de ella (por citar, las prioridades que deben tener las áreas de gestión sobre la equidad de género, la sustentabilidad del medio ambiente, la no discriminación, la atención a personas vulnerables, entre muchas otras). Con la nueva gestión transversal, según Serra (2005), las organizaciones deben ser conscientes de sus limitaciones y deben hallar la forma de integrar la realidad en todas sus dimensiones.

La *gestión pública orientada a resultados* tiene que ver con una visión sobre la efectividad de las acciones del Estado, buscando los instrumentos adecuados de medición, lo que nos permitirá tener un seguimiento puntual de la evolución de las políticas públicas. Este enfoque de gestión nos llevará a los nuevos *sistemas de evaluación del desempeño* que se han venido instrumentando en varios países, y a los *presupuestos basados en resultados* de estos mismos. En el que desembocarán todos los *mecanismos* de la *Nueva Gestión Pública*, de los que será necesario hacer uso de herramientas de evaluación de impacto, como la *metodología-matriz del marco lógico*, que se ha venido usando en importantes organismos multilaterales y en países desarrollados para la preparación de sus proyectos o programas y en la evaluación de sus resultados e impactos.

Finalmente, estos *mecanismos* de gestión convergerán en la *metodología del marco lógico*, que nos permitirá tener objetivos claros en las políticas públicas, definiciones precisas de las responsabilidades, métodos adecuados de seguimiento y control, y una base objetiva para comparar lo planificado con los resultados obtenidos (misma que retomaremos en el capítulo IV de este estudio). Constituye un modelo que ha dado resultados en los países que lo han instrumentado debido a sus componentes, analizando a los actores involucrados, visualizando las causas de los fenómenos que rodean un determinado problema y, sobre todo, generando indicadores de desempeño de la gestión pública que permite la mejora de las políticas públicas (ver ILPES, 2004).

Con la visión de las políticas públicas y las experiencias de la Nueva Gestión Pública, tenemos un cuerpo teórico que nos permitirá analizar las políticas

públicas del Estado mexicano y visualizar posibles recomendaciones para hacer del gasto público un uso eficaz que redunde en beneficios para el país.

CAPÍTULO 2

LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

2.1 LA NECESIDAD DE INGRESOS PÚBLICOS Y LA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL CONVENCIONAL

El Estado requiere tener la solvencia económica para desempeñar las funciones-y las políticas públicas-que tiene encomendadas, lo cual se logra principalmente por la recaudación de los tributos y por el resto de los ingresos a los que tiene acceso. La *finalidad* del Estado y, por ende de la *recaudación*, como hemos visto, debe ser *lograr el bienestar de la población en su conjunto*. Para ello, debe instrumentar los mecanismos de recaudación adecuados para el logro de un mayor volumen de ingresos disponibles para financiar las políticas públicas dirigidas a encauzar el desarrollo del país. El conjunto total de las políticas públicas del Estado depende, en estricto sentido, de su capacidad para ser financiadas, es decir, de los ingresos que capte, tributarios y no tributarios.

En cuanto al tema de nuestro estudio, en este capítulo nos interesa saber el origen del financiamiento de las políticas públicas del Estado mexicano, debemos centrarnos en revisar cómo están constituidos los ingresos del sector público. Lo que permitirá hacer un balance de su solvencia y su situación actual frente a las acciones necesarias que requiere la economía del país.

La estructura impositiva vigente en México tiene sus bases en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980², que dio orden a las relaciones entre los tres niveles de gobierno, con la que se eliminaron la multiplicidad y la concurrencia de tributos federales, estatales y municipales, cuya existencia significaban una limitante para el comercio, la inversión y la producción. En esa reforma se afinó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), generalizándose tanto para personas morales como para personas físicas, y se hizo más progresiva la tarifa. Se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que exentaba a los productos básicos, que permitió terminar con una gran cantidad de impuestos desordenados y concurrentes, que implicaban doble o triple tributación; entre los cuales estuvieron, 28 impuestos y 4 disposiciones federales, y se abrogaron, derogaron o dejaron en suspensión 360 impuestos locales; esta fue la última verdadera reforma fiscal que ha habido en México (López, 2010).

Nuestra Constitución da potestades tributarias a los tres órdenes de gobierno, por lo que no delimita, salvo ciertas excepciones que estén reservadas expresamente, la competencia federal y estatal para recaudar impuestos; eso originó por varias décadas la concurrencia a lo largo y ancho del país. Con la reforma de principios de los 80, da inicio el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que está basado en un esquema de participaciones hacia los estados, mediante criterios y fórmulas de distribución de recursos para los gobiernos estatales y municipales. Los estados y municipios renuncian a utilizar ciertas bases fiscales

² La Ley de Coordinación Fiscal fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación en Diciembre de 1978 pero entró en vigencia el 1 de Enero de 1980.

locales, a cambio, tienen derecho a recibir las participaciones mediante las fórmulas incluidas en la LCF. A partir de entonces todas las entidades deben estar coordinadas con la Federación³ (Rabell, 2010).

Estos impuestos y el resto de los recursos recaudados por los tres niveles de gobierno, tienen su referente normativo cada año en la Ley de Ingresos de la Federación, que se ajusta a los objetivos y criterios generales del presupuesto anual. Estos recursos han resultado limitados para poder enfrentar la gran cantidad de necesidades del país, e insuficiente para estructurar un plan de mediano y largo plazos que den como resultado el crecimiento de la economía, la generación de empleos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el país, desde hace tres sexenios, se han intentado hacer reformas fiscales de largo alcance, las cuales han resultado en verdaderos fracasos, reducidas a misceláneas fiscales con una trascendencia anual. El factor más importante para no lograr una verdadera reforma fiscal es la contraposición en las propuestas de los partidos políticos y la falta de voluntad para lograr un acuerdo de entre ellos.

Diferentes estudios que se han realizado de las finanzas públicas en México, a nivel macroeconómico reportan serias debilidades estructurales e insuficiencia de recursos. Señalan que a pesar de que año con año se incrementan los ingresos tributarios, la carga fiscal de México todavía es muy baja en relación a los estándares internacionales, de alrededor de 10% del PIB, cuando en países como

³ Se forma una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales integrados por los secretarios de finanzas de ocho estados como parte del Sistema, elegidos en una Reunión Anual y sesionando cada tres meses, con el propósito de perfeccionar el funcionamiento del SNCF.

Dinamarca, Noruega, Austria, Canadá, Reino Unido y el promedio de la OCDE, tienen niveles superiores a 45, 33, 29, 27, 26, y 25% del PIB respectivamente (Werner, 2005). Además, existen fuertes presiones del gasto que en un futuro pueden poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Existen estudios a los que denominaremos *convencionales*, que parten de fuertes similitudes para diseñar sus propuestas afirmando que, deben eliminarse las distorsiones producidas por las exenciones y tasas cero en medicinas y alimentos, diversificarse las fuentes de ingresos y aumentar la base tributaria, previendo que cualquier impacto que tenga la reforma fiscal sobre los ingresos de grupos sociales específicos, éstos podrán ser compensados vía programas de gasto diseñados para este fin. Estos estudios convencionales, sostienen elementos microeconómicos con los que justifican dichas propuestas, que se han presentado al menos en los últimos 18 años mediante intentos fallidos de reforma fiscal. Tales fundamentos microeconómicos, al menos son cuatro: 1) las tasas impositivas y la competitividad internacional, 2) las distorsiones en el esquema tributario, 3) la evasión fiscal, y 4) la distribución del gasto (Werner, 2005).

Sostienen que México tiene tasas que no son competitivas en el plano internacional. Para el caso del ISR, ponen de manifiesto que las tasas de varios países del mundo tienen una tendencia a la baja en el impuesto sobre la renta, para hacerlas más competitivas en un entorno de libre comercio, convirtiéndolas atractivas para la inversión extranjera. En el periodo que analizamos (2000-2012), estas propuestas convencionales significaron el eje rector de ambos sexenios, y fueron vertidas a principios de la administración de Vicente Fox argumentando que

México poseía una tasa del ISR (del 35%), superior a varios países emergentes quienes eran fuertes competidores para la atracción de inversión extranjera, entre ellos, Brasil con 28%, España 29%, Perú 30%, Costa Rica 30%, y Ecuador 25%, entre otros. Además, enfatizaban que, nuestro país contaba con una tasa baja del IVA (del 15%), en comparación a muchos de estos países emergentes, por ejemplo, Argentina 21%, Chile 19%, Irlanda 21%, y República Checa 22%.

En el tema de las distorsiones en el sistema tributario, consideran como nocivo la variedad de regímenes especiales que se han introducido gradualmente, convirtiéndolo en un sistema complicado de administrar y disminuyendo la recaudación respecto a su potencial. Las más importantes distorsiones son las que se presentan en los tratamientos especiales, exenciones, deducciones y subsidios salariales en el caso del ISR, y por el lado del IVA en los productos sujetos a tasa cero o exentos.

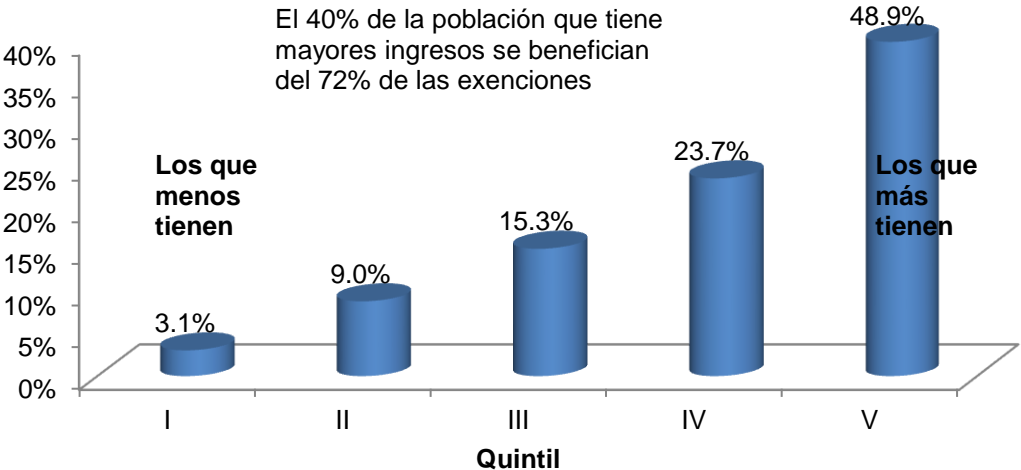
Por lo que propusieron la aprobación de una tasa más baja del ISR, en el sexenio de Vicente Fox. El Secretario de Hacienda Gil Díaz sostenía que una simplificación muy importante era tener una sola tarifa del ISR en lugar de 49 posibles tarifas de retención (Gil, 2001). La cuál bajó al 34% en 2003, 33% en 2004, 30% en 2005, 29% en 2006, hasta llegar a la de 28% en 2007, con tasas marginales inferiores a las que prevalecían en ese momento.

Para el IVA proponían eliminar las exenciones y las tasas cero, con ello, se proyectaba recaudar más de las familias de mayores ingresos, y compensar la afectación que se tuviere con los grupos de menores ingresos mediante transferencias directas a los trabajadores a través del crédito al salario. Para

compensar a las familias pobres que resultarían afectados por el IVA generalizado en alimentos y medicinas, proponían exceptuar del ISR a los segmentos de la población que tuvieran hasta 50 mil pesos anuales de ingreso familiar. También, la clase media recibiría un alivio parcial mediante una reducción del ISR. Con ello se esperaban obtener recursos equivalentes a 2.2 % del PIB adicionales para los tres niveles de gobierno (Gil, 2001).

Diagrama 2. Esquema convencional para la Reforma Fiscal

¿Quiénes se benefician más con la tasa cero en el IVA?



Nota: Incluye tanto exenciones como tasa cero en alimentos y medicinas.
Fuente: Gil (2001).

La propuesta convencional de elevación del IVA se fundamenta en que de los cinco quintiles de la población, el quinto, cuarto y tercer quintil (de mayores ingresos) realizan el 48.9, 23.7 y 15.3%, respectivamente, de los gastos en los productos que están gravados con tasa cero o que están exentos (ver Diagrama 2). Y que los quintiles de más bajos ingresos, el segundo y el primero, solamente generan el 9 y 3.1% del gasto en esos mismos productos. Dicen por tanto que,

claramente la tasa cero o las exenciones están beneficiando más a quienes mayores ingresos poseen. De esta manera propusieron terminar con las exenciones y las tasas cero en medicinas y alimentos, lo cual finalmente no se concretó.

Fue hasta el sexenio de Felipe Calderón que, con otra propuesta similar que buscaba eliminar las mismas exenciones y tasas cero en los productos básicos, lo que se alcanzó fue elevar el IVA al 16% (y un alza de 10 a 11% en zonas fronterizas) para 2010. También, en 2008 se deroga el impuesto al activo, el cual se sustituye por Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), mismo que tiene por objeto gravar la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes (con una tasa base vigente del 17.5 por ciento). De igual manera, en 2008 se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) para personas físicas y morales que hagan depósitos en efectivo en el sistema financiero mexicano (que actualmente es del 3% a depósitos superiores a \$15,000.00 pesos).

Estos impuestos, ISR, IVA, IETU e IDE, junto con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), impuestos al comercio exterior, tenencia, y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), son los que constituyeron las principales bases tributarias del periodo en estudio, y los que actualmente proporcionan más del 90% de los ingresos tributarios del país (ver Cuadro 1 y 2). El resto lo conforman impuestos de recaudación estatal y municipal que tienen potestad local, entre ellos, el impuesto sobre nóminas, el impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, al hospedaje, premios derivados de

juegos y sorteos, diversiones y espectáculos públicos, entre otros (Mandujano, 2010).

Los estudios convencionales consideran que adicionado a la pérdida de ingresos por el tema de las distorsiones generadas por las tasas preferenciales, exenciones y regímenes especiales, debe sumársele la evasión fiscal que ocurre al no contar con un régimen claro y eficiente. Los tratos preferenciales se traducen en la falta de control y en incumplimiento en los pagos. Afirman que sin tantas distorsiones, se puede lograr la simplificación administrativa, neutralidad, cobertura amplia y recaudación potencial elevada, disminuyendo la fuerte evasión.

Por el lado del gasto, señalan que cerca del 90% del gasto programable del sector público es de naturaleza ineludible y ya está comprometido desde antes que se recauden los impuestos. Entre los compromisos que se tienen son los servicios personales, el pago de pensiones y jubilaciones, las amortizaciones de proyectos de inversión financiada, los subsidios, la compra de medicamentos, las participaciones y aportaciones federales a entidades federativas, entre otras, lo que muestra las limitantes del gobierno federal para usar los ingresos en áreas nuevas que requieran asignación de recursos (Werner, 2005).

Ante esto se plantean dos retos: elevar la recaudación de ingresos tributarios del Gobierno Federal y mejorar la eficiencia del sistema tributario. Como ya se dijo, la propuesta principal se engloba en eliminar las exenciones y tasas cero de medicinas y alimentos, y aumentar el IVA a un nivel equiparable a países con mayores tasas. La propuesta del sexenio de Vicente Fox se llamó “Nueva

Hacienda Pública distributiva” y la del Felipe Calderón “La reforma hacendaria por los que menos tienen”.

Las propuestas convencionales han estado conscientes de que la eliminación de las distorsiones del sistema tributario que generan las exenciones y tasas cero de alimentos, medicinas y otros productos considerados básicos, tienen implicaciones sobre la distribución del ingreso (Gil, 2001). Generalizar el IVA a todos los productos y servicios ocasionará un aumento en el precio, lo que repercutirá de inmediato en los ingresos de las familias, haciendo más restrictiva su posibilidad de consumo. Para esto, las propuestas convencionales han diseñado paralelamente mecanismos mediante el gasto que puedan compensar a los agentes que resulten perjudicados. Con ellos, dicen, rebaten los argumentos que se han presentado en contra del IVA a medicinas y alimentos. Debido a que quienes se benefician más son los deciles de mayores ingresos, ya que son los que en términos porcentuales gastan más sin pagar el IVA. Con el IVA generalizado, se obtendrían mayores recursos que permitirían incrementar los beneficios que hoy reciben los deciles más pobres, mediante la ampliación de los programas sociales ya existentes, o mediante subsidios directos a los asalariados de menores ingresos.

Sin embargo, las propuestas con este enfoque no han sido aprobadas en lo general. Durante los dos sexenios de alternancia democrática se hicieron reiterados esfuerzos en la Cámara de Diputados, pero los partidos de oposición no dejaron que esas propuestas pasaran. Lo que ha provocado que las finanzas públicas sigan siendo débiles y carentes de los recursos necesarios. Como se ha

comentado, se logró la aprobación de algunos impuestos e incrementos en lo particular, cuyos impactos analizaremos a continuación.

2.2 BALANCE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN EL PERIODO DE ALTERNANCIA DE GOBIERNO

Para el primer sexenio de estudio, partamos del año 2000, así podremos saber en qué circunstancias financieras ocurrió la transición de la alternancia de gobierno y cómo se encontraba la estructura de los ingresos públicos del país.

Cuadro 1. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2000-2006

(Porcentaje del PIB)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Presupuestarios	18.6%	19.2%	20.4%	21.2%	20.7%	21.1%	21.8%
Gobierno Federal	13.7%	14.2%	14.5%	15.0%	14.8%	15.3%	15.0%
Tributarios	9.2%	9.9%	10.7%	10.1%	9.0%	8.7%	8.6%
ISR 2/	4.1%	4.3%	4.7%	4.5%	4.0%	4.2%	4.3%
IETU							
IVA	3.0%	3.1%	3.2%	3.4%	3.3%	3.4%	3.7%
IEPS 1/	1.3%	1.7%	2.0%	1.6%	1.0%	0.5%	-0.1%
Comercio exterior	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
IDE	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Tenencia	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
ISAN	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%
Accesorios	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Otros 3/	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
No Tributarios	4.5%	4.3%	3.8%	4.8%	5.8%	6.5%	6.4%
Derechos	3.3%	3.1%	2.3%	3.6%	4.3%	5.3%	5.2%
Productos	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Aprovechamientos	1.1%	1.1%	1.4%	1.2%	1.4%	1.2%	0.6%
Cont. de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros							0.5%
Org. y Empresas 4/	4.9%	5.0%	5.8%	6.2%	5.8%	5.8%	6.8%
PEMEX	1.6%	1.6%	2.2%	2.3%	2.2%	2.0%	3.1%
CFE	1.5%	1.5%	1.6%	1.9%	1.8%	1.9%	2.0%
IMSS	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%
ISSSTE	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%
Otros	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%

1/ No incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

2/ Incluye Impuesto al Activo.

3/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías y otros no comprendidos.

4/ Excluye las aportaciones al Gobierno Federal al ISSSTE. Para el año 2004 al 2006 solo incluye lo derivado de LFC.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, y Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2006.

En el cuadro 1 podemos observar cómo se integraban los ingresos del Sector Público Presupuestario al iniciar el periodo de nuestro estudio, y cuál fue su evolución en el sexenio de 2000 a 2006. Para el año 2000, los ingresos tributarios representaban el 9.2% del PIB (la carga fiscal), éstos estaban integrados, en orden de importancia recaudatoria, por el ISR (4.1% del PIB), IVA (3%), IEPS (1.3%), Impuestos al Comercio Exterior (0.5%), y con 0.1% la Tenencia, ISAN y Accesorios⁴, cada uno.

Para el caso de los ingresos no tributarios, en el año 2000, su valor porcentual respecto al PIB fue de 4.5%, que lo integraban derechos con 3.3% (el más importante ingreso no tributario y superior a lo recaudado por el IVA), aprovechamientos⁵ 1.1% y productos⁶ 0.1%, principalmente. Mención aparte debe hacerse de los derechos⁷, debido a que han tenido una evolución clave históricamente, ya que aquí se contabilizan los derechos recibidos por la venta y exportación de hidrocarburos. Estos ingresos son los que han logrado compensar las caídas de los ingresos tributarios en los periodos de crisis económica. Pero también han resultado en fuertes presiones para las finanzas públicas, debido a la

⁴ Los Accesorios de acuerdo al Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (CFF) vigente, lo componen los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y de indemnización de las contribuciones.

⁵ De acuerdo al Artículo 3 del CFF vigente son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

⁶ Del mismo Artículo 3 del CFF vigente, son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

⁷ Los derechos son parte de la clasificación de las contribuciones que hace el Artículo 2 del CFF vigente, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

volatilidad de los precios internacionales del petróleo crudo, resultando en fuertes golpes cuando caen estos precios⁸.

Y los ingresos por organismos y empresas en ese mismo año representaron el 4.9% del PIB, distribuidos en PEMEX 1.6%, CFE 1.5% IMSS 1.3% e ISSTE 0.3%. Nuevamente PEMEX tiene una alta participación que sumado a los derechos lo ubican que aporta prácticamente el 5% del PIB⁹. Esto significa que del 100% de los ingresos del sector público presupuestario, en el año 2000, los ingresos tributarios representaron el 49.3%, los no tributarios el 24.3% y por concepto de organismos y empresas el 26.4%. De ellos, el ISR representó el 22%, los derechos el 18%, el IVA el 16.1%, y por concepto de PEMEX el 8.5% del total de los ingresos. A partir de estos datos, si vemos su evolución durante el sexenio de Vicente Fox, prácticamente no hay cambios sustanciales, los impuestos de mayor recaudación que son el ISR e IVA, se mantuvieron en los mismos niveles porcentuales de alrededor de 4.5 y 3.4% del PIB, respectivamente. Sin haber ninguna tendencia de crecimiento constante, por lo contrario un comportamiento volátil. La carga fiscal que empezó con un 9.2% del PIB terminó con un 8.7 y 8.6% en los dos últimos años del sexenio. Por lo que los resultados de recaudación tributaria son malos durante este sexenio.

Si observamos detenidamente el total de los ingresos públicos, vemos que existió una mejora gradual en proporción al PIB, ya que en 2000 representaron 18.6%, y en los últimos dos años del sexenio alcanzaron 21.1% en 2005 y 21.8% en 2006.

⁸ Un ejemplo cercano muy evidente fue en 1998, cuando el precio internacional de exportación pasó de 16.5 dólares el barril en 1997 a 10.2 dólares en 1998, obligando a la SHCP a varios cortes en el gasto público.

⁹ Aunado a los ingresos por IEPS sobre hidrocarburos e IVA a gasolinas. Más adelante dividiremos los ingresos en petroleros y no petroleros.

Sin embargo, se debió al buen comportamiento de las exportaciones petroleras, que alcanzaron en el rubro de derechos los niveles más altos del sexenio en 5.3 y 5.2% del PIB, respectivamente. Por lo que el diagnóstico que obtenemos de este primer sexenio de alternancia en el gobierno es negativo para los ingresos públicos. Ya que no hubieron resultados concretos para recaudar más ingresos vía impuestos, la carga fiscal no solo se mantuvo baja sino que empeoró, y se dejó a la suerte de los ingresos petroleros.

Para el sexenio de Felipe Calderón, con el Secretario de Hacienda Carstens, los cambios en la estructura impositiva fueron mayores. Se inició con un Impuesto Sobre la Renta de 28%, y a mediados de sexenio se aprobó elevarlo a 30% entrando en vigor a partir de 2010. Hubieron varios intentos de reforma fiscal, logrando crear nuevos impuestos; en 2008 se sustituyó el Impuesto al Activo (IMPAC) de 1.25% introducido en el sexenio de Salinas, por el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) inicialmente de 16.5% para concluir con 17.5% a partir de 2010 a la fecha. Se crea en el mismo año 2008 el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) del 2% a montos de \$25,000.00 pesos para concluir con 3% a montos de \$15,000.00 pesos. A partir de 2010 el IVA sube de 15 a 16% (y de 10 a 11% en zonas fronterizas). El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) también tiene importantes modificaciones; bebidas alcohólicas de 50 a 53% (2010), cerveza de 25 a 26.5% (2010), tabacos de 140 hasta 160% más una cuota por cigarro enajenado o importado (2009), los juegos de apuestas y sorteos suben de 20 a 30% sobre los premios (2010), un Impuesto a las Telecomunicaciones del 3% (2010) y a las bebidas energizantes de 25% (2011).

En relación a los ingresos tributarios, nuevamente los impuestos que representaron mayor cuantía porcentual respecto al PIB fueron el ISR con 4.3% al iniciar el sexenio y alcanzando su máxima en 2011 de 5% del PIB; y el IVA con 3.7% inicial en 2006, hasta el punto más alto en 2010 con 3.9%. El nuevo impuesto IETU empezó en 2008 con 0.4% concluyendo con un 0.3% del PIB. Y el IDE con 0.1% en 2008 hasta descender sin tener ninguna participación representativa en el PIB (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Resumen de Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2006-2012

(Porcentaje del PIB)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012/e
Ingresos Presupuestarios	21.8%	22.0%	23.5%	23.6%	22.6%	22.8%	21.5%
Gobierno Federal	15.0%	15.1%	16.8%	16.8%	15.9%	16.2%	15.1%
Tributarios	8.6%	8.9%	8.2%	9.5%	9.6%	9.0%	9.6%
ISR 2/	4.3%	4.7%	4.6%	4.5%	4.8%	5.0%	4.9%
IETU			0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
IVA	3.7%	3.6%	3.8%	3.4%	3.9%	3.7%	3.6%
IEPS	-0.1%	-0.1%	-1.4%	0.4%	0.0%	-0.5%	0.3%
Comercio exterior	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
IDE	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	-0.1%	0.0%
Tenencia	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%
ISAN	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Accesorios	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Otros 3/	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
No Tributarios	6.4%	6.3%	8.7%	7.3%	6.3%	7.2%	5.5%
Derechos	5.2%	5.1%	7.7%	4.3%	5.1%	6.2%	5.1%
Productos	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Aprovechamientos	0.6%	1.1%	0.9%	2.9%	1.1%	1.0%	0.3%
Cont. de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.5%						
Org. y Empresas 4/	6.8%	6.8%	6.7%	6.8%	6.7%	6.6%	6.5%
PEMEX	3.1%	3.3%	3.0%	3.2%	2.9%	2.8%	2.8%
CFE	2.0%	2.0%	2.2%	2.0%	2.0%	2.1%	2.0%
IMSS	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%	1.4%
ISSSTE	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Otros	0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012.

1/ No incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al artículo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

2/ Incluye Impuesto al Activo.

3/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías y otros no comprendidos.

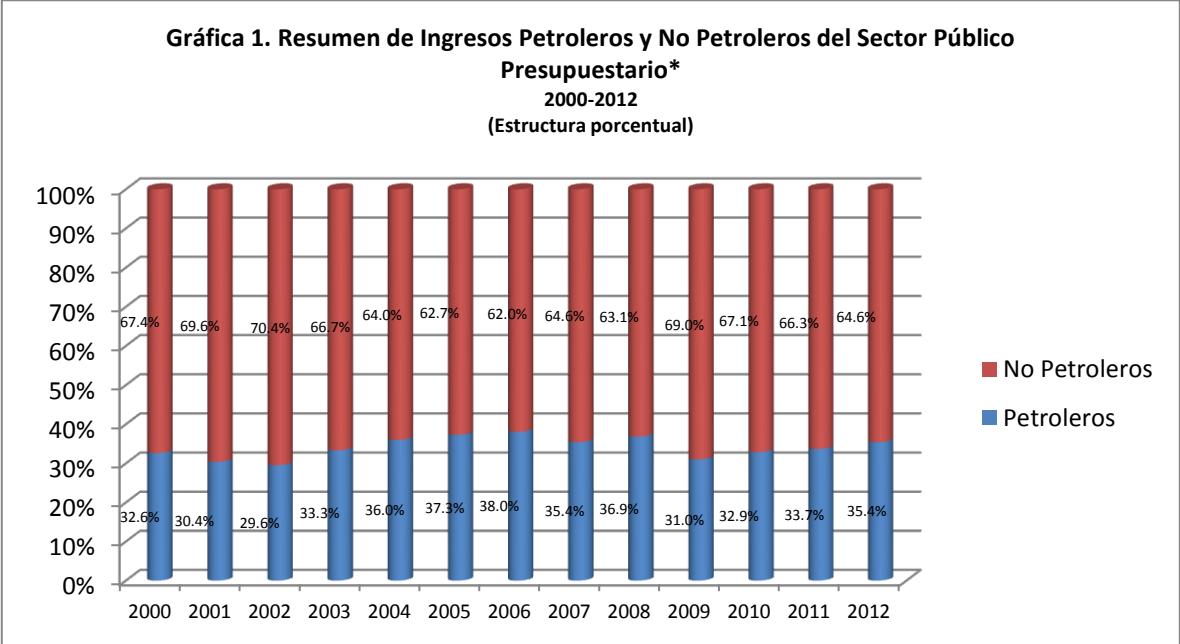
4/ Excluye las aportaciones al Gobierno Federal al ISSSTE. Para el año 2006 a la fecha solo incluye lo derivado de LFC.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2011, y la Ley de Ingresos 2012.

El IEPS en comparación al sexenio de Fox, el de Calderón tuvo un comportamiento completamente errático. Siendo negativo en 2006, 2007, 2008 y 2011, debido a los amparos interpuestos por el empresariado y las devoluciones por parte del fisco. El estancamiento en la recaudación que aquí se observa ha provocado limitar la solidez de las finanzas públicas. Si bien cada año hay un incremento en la recaudación en pesos corrientes, no es un crecimiento superior a la tasa de crecimiento del PIB ni mucho menos un crecimiento sostenido, por lo tanto vemos que los ingresos tributarios o carga fiscal se han mantenido bajos y volátiles durante los dos sexenios en comparación a otras experiencias internacionales. Como puede verse en el Cuadro 2 para el sexenio de Felipe Calderón la carga fiscal empezó con 8.6% en 2006 y terminó con 9.6% en 2012, recuperando solamente lo perdido en el sexenio de Fox, ya que Ernesto Zedillo terminó el sexenio con una carga fiscal de 9.2%. Nuevamente los buenos ingresos petroleros fueron los que sacaron las finanzas públicas a flote. Ellos tuvieron un excelente comportamiento, empezando con 5.2% del PIB en el rubro de derechos, alcanzando su máxima en 2008 con la histórica cifra de 7.7% del PIB, seguida en 2011 por 6.6% del PIB, ambos resultados batieron récord desde el boom petrolero de finales de los 70.

Si se quiere lograr mayor solvencia financiera en las finanzas públicas es imprescindible elevar los ingresos tributarios, y no seguir dependiendo de los ingresos petroleros. México lleva desde la década de los 70, año con año, esperando que los ingresos por concepto del petróleo tengan un buen comportamiento para no sufrir presiones presupuestales. Como podemos ver en la

Gráfica 1, si clasificamos los ingresos públicos presupuestarios en petroleros y no petroleros, podemos observar que los ingresos del sector público dependen en una tercera parte de los recursos petroleros (alrededor del 35%), esta es una cantidad similar a lo que representan la suma del ISR e IVA, los dos impuestos más importantes, juntos ascienden al 38% de los ingresos públicos presupuestarios totales y el 96% de los ingresos tributarios en 2011. Durante el periodo de estudio el punto más alto de los ingresos petroleros fue en el último año de gobierno de Fox (2006), que llegaron a representar el 38% de los ingresos públicos presupuestarios (ver Gráfica 1), superando para ese mismo año, a la suma del ISR e IVA que fue de 36.6% de estos ingresos, y que representaron el 93% de los ingresos tributarios totales (ver Gráfica 2).



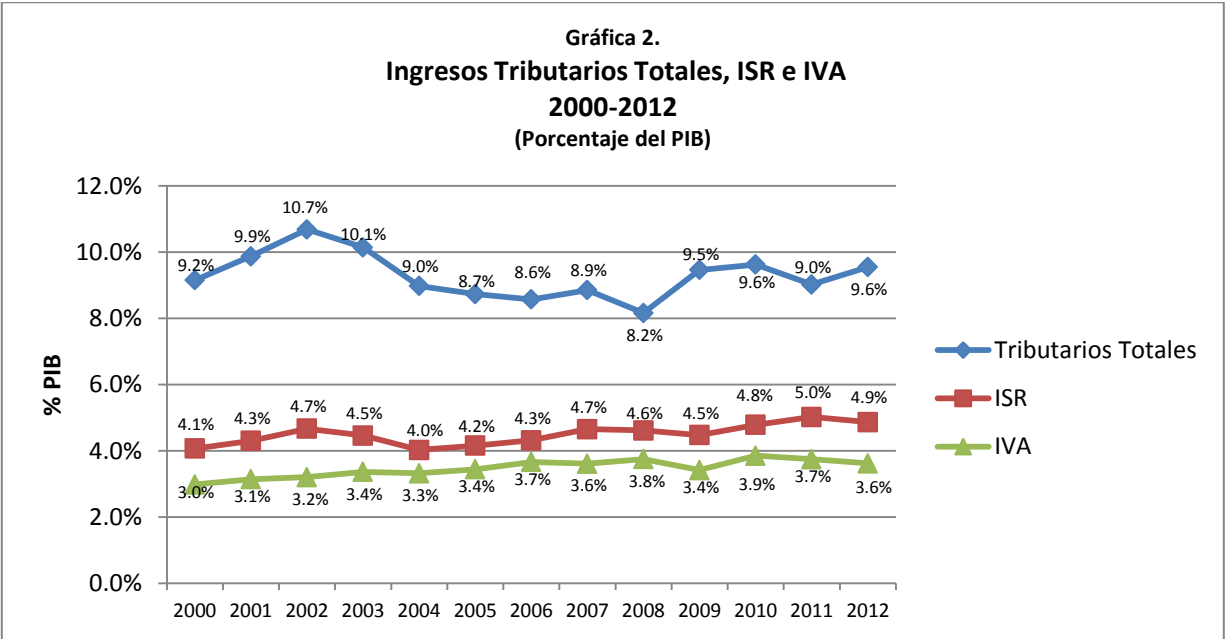
*Los ingresos petroleros del fisco incluyen ingresos tributarios (IEPS, IVA y aranceles) y no tributarios (diversos derechos).
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, y la Ley de Ingresos 2012.

Como sostiene Tello (2010), por el hecho de tener una baja carga fiscal, por muchos años se han buscado otras fuentes de financiamiento para sostener las expensas del Estado, el crédito externo, el crédito interno y el encaje legal. Y a partir de los años 80, esa fuente de financiamiento fue la producción y exportación de petróleo que, como hemos visto, ha ocupado un papel primordial en los ingresos públicos, hasta el punto de llegarse a convertir en un problema de finanzas públicas. Al final las caídas en la recaudación de impuestos se compensan por los ingresos petroleros. Esto origina que la productividad en la recaudación no se haya fortalecido, debido a que los gobiernos no han tenido la presión suficiente para incrementarla. Siempre el petróleo salva las finanzas públicas. Mientras esto ocurra México seguirá siendo uno de los países a nivel mundial que presenta uno de los niveles más bajos de productividad en la recaudación de impuestos, en específico el ISR e IVA, los dos principales instrumentos tributarios del mundo (Tello, 2010).¹⁰ La baja productividad en la recaudación de los impuestos es un problema estructural, que se ve alentado por la mala administración tributaria, la falta de voluntad de terminar con innumerables privilegios de importantes sectores productivos y círculos del poder empresarial, los elevados niveles de evasión y elusión, y por una economía informal cada vez mayor ante la ausencia de tasas de crecimiento de la economía que estén en niveles altos y de manera sostenida por varios años.

Como podemos ver en la Gráfica 2, comparativamente, los ingresos tributarios totales (carga fiscal) se han mantenido en niveles muy bajos, para el periodo de

¹⁰ La productividad de un impuesto se mide del cociente de la carga fiscal sobre la tasa general del impuesto.

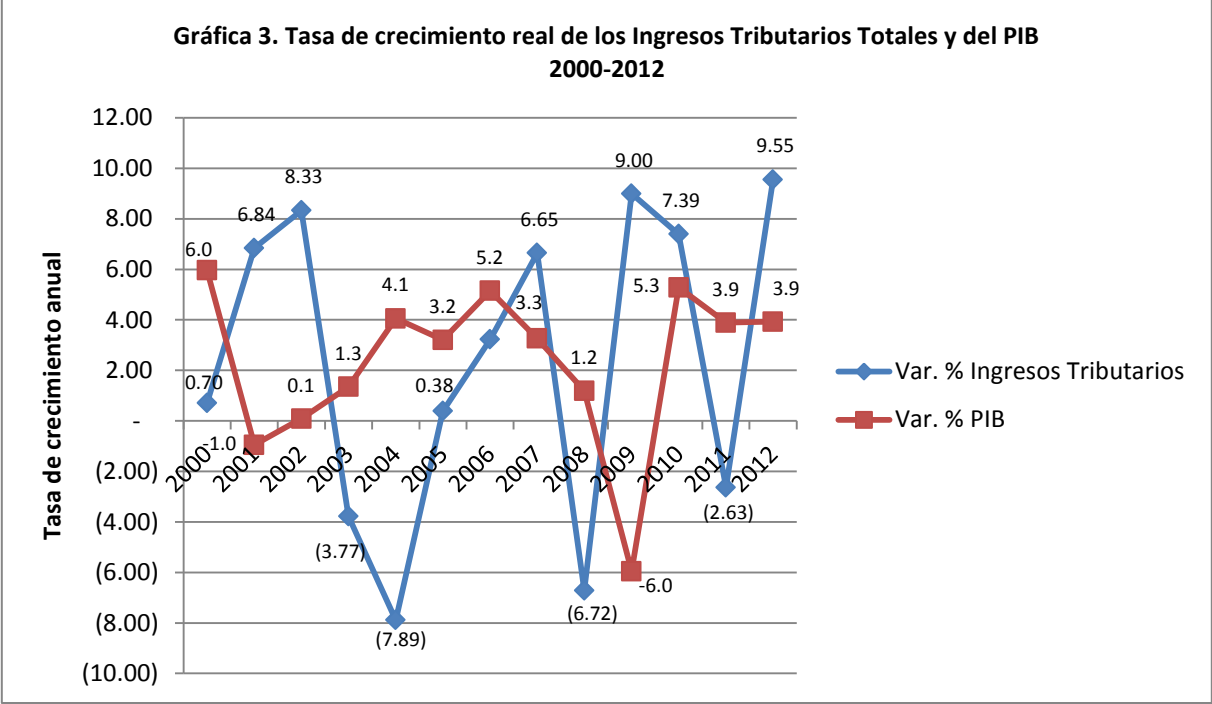
estudio estuvieron en un rango cuyo mínimo que fue de 8.2% del PIB en 2008 y el máximo de 10.7% en 2002. Lo mismo ocurre con los dos impuestos más importantes, en el caso del ISR de 2000 a 2012, el mínimo fue de 4% del PIB en 2004 y el máximo de 5% en 2011. Y para el IVA su nivel inferior fue de 3% en 2000 y el nivel superior lo alcanzó en 2010 con 3.9% del PIB. Se ve con esto claramente que los impuestos no tienen una tendencia de crecimiento respecto al PIB en el largo plazo. Pues en los doce años analizados su tendencia ha sido cíclica y volátil. No hay una estrategia real de las administraciones tributarias sexenio tras sexenio para combatir la evasión y los privilegios fiscales.



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, y la Ley de Ingresos 2012.

Para que exista una mayor carga fiscal se requiere tener un crecimiento en la recaudación de manera sostenida, instrumentando los mecanismos necesarios para que podamos mejorar la productividad en la recaudación, y haciendo crecer

los ingresos tributarios a una tasa más elevada que la del crecimiento del PIB durante varios años. Sin embargo, como vemos en la Gráfica 3, las variaciones en el crecimiento anual en la recaudación de ingresos tributarios han sido tan inestables y cíclicas como la propia economía. En el periodo que estudiamos, la economía tuvo dos puntos negativos en su crecimiento, en el año 2001 tuvo la tasa de -1.0% y 2009 fue de -6.0%. Y las tasas de más alto crecimiento fueron en 2000 con 6% y 2010 con 5.3%. Para el caso de los ingresos tributarios se presentaron cuatro años con tasas negativas, en 2003 con -3.7%, 2004 con -7.89%, 2008 fue de -6.7% y para 2011 la tasa de -2.6%. Tuvo en tanto, tasas aisladas de muy alto crecimiento en 2002 de 8.3%, 2009 con 9%, 2010 fue de 7.39% y 2012 proyectado a 9.55% (ver Gráfica 3).



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, y la Ley de Ingresos 2012.

Podemos resumir que, mientras no mejoremos la productividad recaudatoria de los impuestos, éstos seguirán estando anclados a la volatilidad del crecimiento de la economía (ver Gráfica 3). Debido a que la economía no ha tenido un crecimiento sostenido desde hace varias décadas, la recaudación tributaria deberá ser la palanca del crecimiento económico, y no lo contrario. Para que así la carga fiscal adquiera los niveles deseados, comparables con otras naciones. Como vimos en la Gráfica 3, en algunos años hemos alcanzado tasas de crecimiento anual en la recaudación del 8% y llegando al 9%; el aumento en la carga fiscal dependerá que podamos conservar estas tasas de crecimiento de manera sostenida durante varios años, con una tendencia creciente de la recaudación tributaria en el largo plazo como ha ocurrido en los países desarrollados.

2.3 COMPARATIVO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO CON OTROS PAÍSES

En el enfoque que desarrollamos sobre el financiamiento de las políticas públicas del Estado, es importante tener una perspectiva acerca de la conformación de los ingresos públicos de otras naciones, principalmente de naciones desarrolladas, y a partir de ello hacer un análisis comparativo con México. En el Cuadro 3 hacemos una selección de países con una clasificación de sus ingresos públicos totales, incluyendo ingresos de los gobiernos federales y los subnacionales¹¹, que aquí denominaremos *captación total*; con muy alta captación están aquellos países que tienen ingresos públicos totales por arriba del 40% del PIB, con alta captación los

¹¹ No incluye organismos y empresas paraestatales.

que se encuentran entre 40 y 30% del PIB, de captación media situados en el rango de 30 a 20%, y los de baja captación los que están en un rango inferior al 20%. Hemos seleccionado países que se encuentran por arriba de México en los niveles de captación total, con el propósito de buscar los puntos débiles que nos permitan proyectar acciones que deben tomarse en beneficio del país. Es importante apreciar en el Cuadro 3 que los países con muy alta captación tienen Estados muy grandes y solventes, aproximándose a casi la mitad del PIB como tamaño del Estado y con economías eminentemente de mercado, cuando en México nuestra captación total es del 17.4% del PIB. De aquí nos gustaría centrar la atención primero en dos indicadores, el del ISR e IVA, debido a que para el caso de México son los dos impuestos más importantes, constituyendo más del 90% de la recaudación tributaria.

Cuadro 3. Parte I. Países seleccionados. Composición de los Ingresos del Sector Público. % del PIB, participación del ISR, IVA e impuesto sobre la propiedad (año 2009)

(Cuadro 3. Parte I)	Países con muy alta captación (+40%)						
	Dinamarca	Suecia	Italia	Bélgica	Noruega	Austria	Francia
(Captación como % del PIB)							
CAPTACION TOTAL*	48.1	46.7	43.4	43.2	42.9	42.7	42.4
Impuestos sobre el ingreso y ganancias (1000)-ISR	29.4	16.5	14.2	14.6	19.7	11.9	8.8
Contribuciones a la seguridad social (2000)	1.0	11.4	13.7	14.4	10.1	14.8	16.7
Impuestos sobre nómina (3000)	0.3	4.0	0.0	0.0	0.0	3.0	1.3
Impuestos sobre la propiedad (4000)	1.9	1.1	2.7	2.9	1.2	0.6	3.4
Impuestos sobre bienes y servicios generales (5110)-IVA	10.1	9.8	5.7	7.0	8.0	8.1	7.1
Otros 1/	5.4	3.9	7.1	4.3	3.9	4.3	5.1
Coeficiente de Participación del ISR en la Captación Total	0.6	0.4	0.3	0.3	0.5	0.3	0.2
Coeficiente de Participación del IVA en la Captación Total	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Coef. de Participación del Impuesto sobre la Propiedad en la Captación Total	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1

(*)Contiene ingresos tributarios y no tributarios de gobiernos federales, contribuciones a la seguridad social e ingresos tributarios de gobiernos subnacionales. No contiene ingresos de empresas y organismos de control paraestatal.

1/ Impuestos específicos y sobre uso de bienes, otros no clasificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

Para el caso de estos países de muy alta captación encontramos un dato importante, que efectivamente tanto el ISR e IVA son los impuestos con los que

obtienen mayor recaudación tributaria, pero la composición de esos dos impuestos tienen algo peculiar para algunos países de muy alta captación total, que podemos tomar en cuenta para la reforma fiscal que se quiere implementar en México: hay evidencia de que existe un modelo tributario al que dan seguimiento algunas naciones, que consiste en fortalecer la recaudación por medio del ISR con mayor intensidad que sobre el IVA. Además, hay un impuesto adicional que emerge y llama la atención, pues se coloca para muchos países en un nivel alto, inmediatamente inferior al IVA y muchas veces en la misma proporción de equivalencia, este es el *Impuesto sobre la Propiedad*.

Si elaboramos un coeficiente de participación de ambos impuestos en la captación total, vemos que en varias naciones el ISR es un impuesto mucho más importante que el IVA, por lo que los esfuerzos recaudatorios son mayores para él. Sea el caso de Dinamarca cuya captación total es la más alta de 48.1% del PIB; si vemos los coeficientes de participación en la parte inferior del Cuadro 3 (Parte I), encontramos que la relación de ISR/IVA para este país es de 6/2, es decir, el esfuerzo recaudatorio o el peso tributario del ISR es del 60% del total de los ingresos públicos o captación total frente al 20% del IVA. Abismalmente diferente al caso de México, en que los coeficientes de participación ISR/IVA nos arrojan una relación de 3/2, donde ambos impuestos tienen esfuerzos recaudatorios similares, el primero de 30% y el segundo del 20% respecto a la captación total de los ingresos públicos, es decir, el fisco en México le da la misma importancia recaudatoria al ISR e IVA (ver Cuadro 3. Parte III).

De los países con más alta captación que hemos seleccionado, el mismo caso ocurre para Noruega con una relación de ISR/IVA de 5/2, Suecia 4/2 e Italia 3/1. Este dato nos da cuenta que no es una tendencia mundial la disminución del ISR, quizá lo sea para países emergentes como lo argumenta Werner (2005), pero por el contrario, muchos países desarrollados centran sus esfuerzos en una mayor recaudación del ISR. En estos países de muy alta captación los montos de recaudación de ISR están muy por arriba que el caso de México que es de alrededor 5% del PIB, para Dinamarca 29.4%, Noruega 19.7%, Suecia 16.5%, Bélgica 14.6%, Italia 14.2%, Austria 11.9% y Francia 8.8% del PIB (ver Cuadro 3. Parte I). También es importante resaltar que la mayoría de estos países tienen porcentajes por arriba del 10% del PIB en cuanto a las contribuciones a la seguridad social, cuando en México es de 2.9%, lo que nos indica que en esos países existen suficientes derechos y prestaciones de seguridad social asociados a la mayoría de la población ocupada, contrario al caso de México que cada vez es mayor el número de empleados por honorarios, sin prestaciones o en la economía informal.

De estos países con muy alta captación, debemos poner atención que sobresale el Impuesto sobre la Propiedad, debido a que en la mayoría de éstos dicho impuesto se encuentra en el orden del 2% del PIB, cuando en México apenas y ronda el 0.3%, siendo que es la principal fuente de ingresos municipales el Impuesto Predial. Para Francia representa el 3.4% del PIB, en Bélgica 2.9%, Italia 2.7%, Dinamarca 1.9%, Noruega 1.2%, Suecia 1.1% y solamente Austria 0.6%.

**Cuadro 3. Parte II. Países seleccionados. Composición de los Ingresos del Sector Público.
% del PIB, participación del ISR, IVA e impuesto sobre la propiedad (año 2009)**

(Cuadro 3. Parte II)	Países con alta captación (40-30%)							
	P. bajos	Eslovenia	Alemania	Rep Checa	R. Unido	Canadá	España	Grecia
(Captación como % del PIB)								
CAPTACION TOTAL*	38.2	37.4	37.3	34.7	34.3	32.0	30.6	30.0
Impuestos sobre el ingreso y ganancias (1000)-ISR	10.8	7.7	10.8	7.2	13.2	15.2	9.2	7.6
Contribuciones a la seguridad social (2000)	13.8	14.9	14.5	15.3	6.8	5.0	12.1	10.3
Impuestos sobre nómina (3000)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0
Impuestos sobre la propiedad (4000)	1.5	0.6	0.9	0.4	4.2	3.6	2.0	1.2
Impuestos sobre bienes y servicios Generales (5110)-IVA	7.0	8.4	7.5	7.1	5.7	4.3	4.0	6.7
Otros 1/	5.2	5.6	3.7	4.6	4.4	3.3	3.4	4.2
Coeficiente de Participación del ISR en la Captación Total	0.3	0.2	0.3	0.2	0.4	0.5	0.3	0.3
Coeficiente de Participación del IVA en la Captación Total	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Coef. de Participación del Impuesto sobre la Propiedad en la Captación Total	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0

(*)Contiene ingresos tributarios y no tributarios de gobiernos federales, contribuciones a la seguridad social e ingresos tributarios de gobiernos subnacionales. No contiene ingresos de empresas y organismos de control paraestatal.

1/ Impuestos específicos y sobre uso de bienes, otros no clasificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

En los países de captación total alta, entre 40 y 30% del PIB (ver Cuadro 3. Parte II), el ISR se vuelve a situar como el primer impuesto, todos superiores al 7% del PIB. Solamente en los casos de Eslovenia y República Checa vemos que el IVA ocupa un lugar superior e igual al ISR, respectivamente, pero se tratan de dos naciones ex socialistas y que actualmente son países emergentes, por lo que su nivel de desarrollo es bajo comparado con otras naciones europeas. Vemos los casos en los que el ISR es superior al 10% del PIB, como lo son Canadá 15.2%, Reino Unido 13.2%, Alemania y Países Bajos con 10.8%. Aquí volvemos a encontrar evidencia empírica de las naciones que siguen un modelo tributario que da prioridad al ISR, y que es la base tributaria de la que obtienen mayores recursos, teniendo una relación ISR/IVA de 4/2 como Reino Unido, 3/1 para España, y de 5/1 en el caso de Canadá nuestro socio comercial. Para el caso de estos países con alta captación total debemos mencionar también que las

contribuciones a la seguridad social son superiores a las de México, la mayoría de ellos por arriba del 10% de la captación total. Es importante subrayar el caso de Canadá, dentro del grupo de países con alta captación total, en su caso de 32% del PIB. En vista de que es nuestro socio comercial, debemos conocer que también su estructura tributaria tiene su base en la recaudación del ISR, proporcionando el 50% de la captación total y el IVA únicamente proveyendo el 10% de todos los ingresos públicos. Sobresaliendo el Impuesto a la Propiedad que proporciona el mismo monto que el IVA, alrededor del 10% de la captación total. Lo que contradice la hipótesis convencional de que la recaudación tributaria debe centrarse en el IVA por una supuesta tendencia internacional. De la misma manera que en los países de muy alta captación, en los países de alta captación podemos observar que el Impuesto a la Propiedad tiene valores considerables en la economía en su conjunto para algunas naciones como el Reino Unido que ocupa 4.2% del PIB y Canadá nuestro socio comercial 3.6%. También para los casos de España, Países Bajos, y Grecia, representan 2%, 1.5% y 1.2%, en el mismo orden. De lo que podemos comentar que México ha desperdiciado ese potencial recaudatorio mediante los impuestos patrimoniales.

Por último, debemos ver a los países con captación total media y baja (ver Cuadro 3. Parte III). Tenemos en el grupo de captación media que el único país que asemeja a México en su participación del ISR es Eslovaquia alrededor del 5% del PIB, porcentaje similar al de México y Chile que son de baja captación. Pero también se trata de una nación ex socialista y emergente, cuyo peso del ISR e IVA son equivalentes al 20% de la captación total.

**Cuadro 3. Parte III. Países seleccionados. Composición de los Ingresos del Sector Público.
% del PIB, participación del ISR, IVA e impuesto sobre la propiedad (año 2009)**

(Cuadro 3. Parte III)	Países con captación media (30-20%)						Países con captación baja (-20%)	
	Suiza	Eslovaquia	Japón	Australia	Corea del Sur	Estados Unidos	Chile	México
(Captación como % del PIB)								
CAPTACION TOTAL*	29.7	29.0	26.9	25.9	25.5	24.1	18.4	17.4
Impuestos sobre el ingreso y ganancias (1000)-ISR	14.0	5.2	8.0	14.6	7.3	9.8	5.7	5.0
Contribuciones a la seguridad social (2000)	7.1	12.6	11.0	0.0	5.8	6.6	1.5	2.9
Impuestos sobre nómina (3000)	0.0	0.0	0.0	1.3	0.1	0.0	0.0	0.3
Impuestos sobre la propiedad (4000)	2.2	0.4	2.7	2.5	3.0	3.3	0.9	0.3
Impuestos sobre bienes y servicios Generales (5110)-IVA	3.7	6.7	2.6	3.7	4.4	2.0	7.8	3.4
Otros 1/	2.7	4.0	2.6	3.8	4.9	2.4	2.5	5.5
Coeficiente de Participación del ISR en la Captación Total	0.5	0.2	0.3	0.6	0.3	0.4	0.3	0.3
Coeficiente de Participación del IVA en la Captación Total	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.4	0.2
Coef. de Participación del Impuesto sobre la Propiedad en la Captación Total	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0

(*)Contiene ingresos tributarios y no tributarios de gobiernos federales, contribuciones a la seguridad social e ingresos tributarios de gobiernos subnacionales. No contiene ingresos de empresas y organismos de control paraestatal.

1/ Impuestos específicos y sobre uso de bienes, otros no clasificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

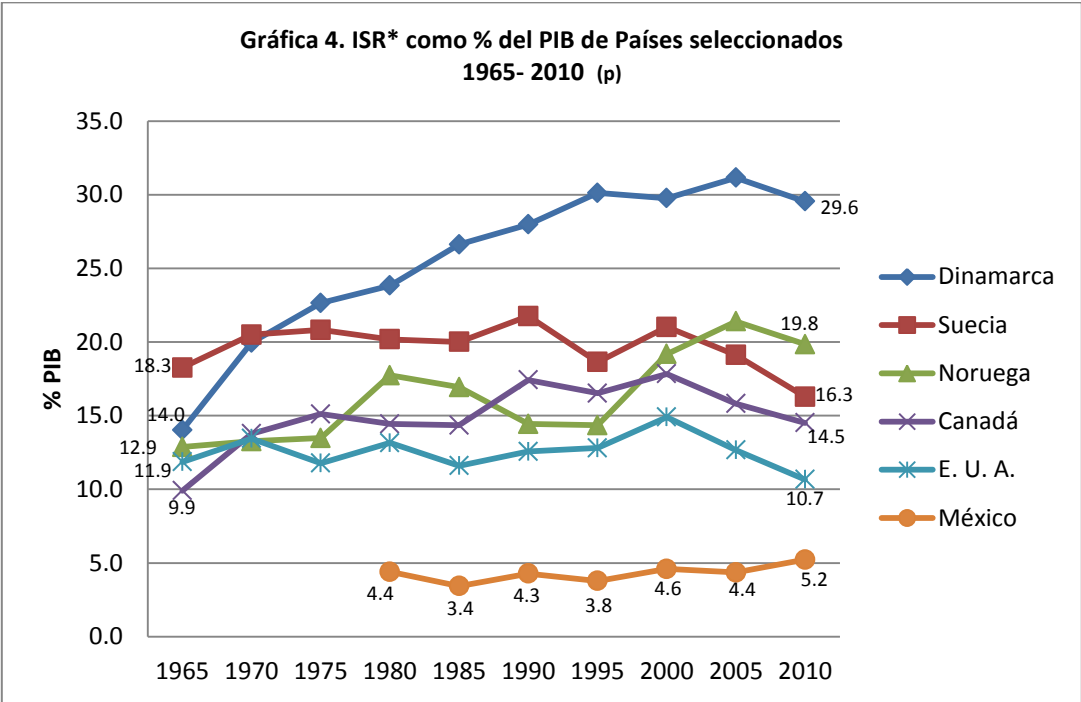
Sin embargo, el resto de los países de captación media tienen una clara inclinación por basar su estructura recaudatoria en el ISR, con valores muy superiores a los de México, como Australia 14.6%, Suiza 14%, Estados Unidos 9.8%, Japón 8% y Corea del Sur 7.3% del PIB. Como hemos venido mencionando hasta aquí, volvemos a encontrar también en el grupo de los países con captación media, a varias naciones que se basan en un modelo tributario que prioriza la recaudación por medio del ISR. Vemos a Japón con una relación ISR/IVA de 3/1, nuestro socio comercial Estados Unidos 4/1, Suiza con 5/1 y hasta el 6/1 de Australia. Además, si bien sus contribuciones a la seguridad social son más bajas en comparación a los países anteriores, siguen siendo en su mayoría superiores a las de México.

Al igual que en los casos anteriores, para los países de recaudación media vuelve a estar presente y jugar un papel muy importante el Impuesto sobre la Propiedad, pues vemos naciones como Estados Unidos, nuestro gran socio comercial, que tiene una estructura recaudatoria fuerte en este impuesto, obteniendo el 3.3% del PIB; así como Corea del Sur que logra el 3%, Japón 2.7%, Australia 2.5%, Suiza 2.2%, y solamente Chile 0.9% y Eslovaquia 0.4%. Manteniéndose la constante de que el Impuesto sobre la Propiedad es un tributo básico de las naciones desarrolladas, debido a que es un impuesto directo y con efectos redistributivos.

Retomando el caso de nuestro más importante socio comercial, Estados Unidos, podemos ver en el Cuadro 3 (Parte III), el ISR proporciona el 40% de la captación total cuando el IVA únicamente el 10% (ver coeficientes). Además, como en el caso de Canadá, es de resaltar el Impuesto sobre la Propiedad, que ronda el mismo nivel del IVA, con el 10% de la captación total aproximadamente. Concluiremos, por tanto, que nuestros socios comerciales del TLCAN están basados fundamentalmente en una recaudación por medio de las rentas-patrimonio, y no por medio del impuesto al valor agregado o a las ventas finales, contradiciendo totalmente la hipótesis convencional de la supuesta tendencia internacional hacia los impuestos indirectos como el IVA.

Entonces, los impuestos idóneos de ser explotados como una mina de oro para el Estado mexicano deben ser el ISR y los impuestos patrimoniales como el Predial, considerando siempre su carácter directo hacia los ingresos y su progresividad para la redistribución del ingreso. Veamos para el caso del ISR (Gráfica 4), podemos ejemplificar para países seleccionados con alto nivel de desarrollo, que

el impuesto sobre la renta lo han mantenido en niveles de dos dígitos respecto al PIB desde la década de los 60, incluyendo nuestros socios comerciales del TLCAN, cuando México a penas y se ha mantenido en el orden del 4.5% del PIB.



(*) Incluye impuestos al ingreso personal y de las corporaciones.
 (p) Cifras preliminares de 2010 disponibles para varios países.
 Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

Para el año 2010, en Dinamarca el ISR representó 29.6% del PIB, Noruega 19.8%, Suecia 16.3%, Canadá 14.5%, y Estados Unidos 10.7%. El caso de México está muy por debajo de estas naciones y sin ver ninguna tendencia hacia el crecimiento en el largo plazo, como sí ocurre con las otras naciones desde hace casi medio siglo. Lo que indica que nuestra productividad recaudatoria está en pésimo estado y que por ende debemos elevar los esfuerzos allí. Emular los modelos que estas naciones han implementado durante varias décadas, elevando la progresividad de impuesto para una redistribución del ingreso, que otorgue un

estímulo al crecimiento a los sectores de bajos ingresos para que posteriormente puedan ser causantes de impuestos, y eliminando las distorsiones debidas a las exenciones y privilegios fiscales.

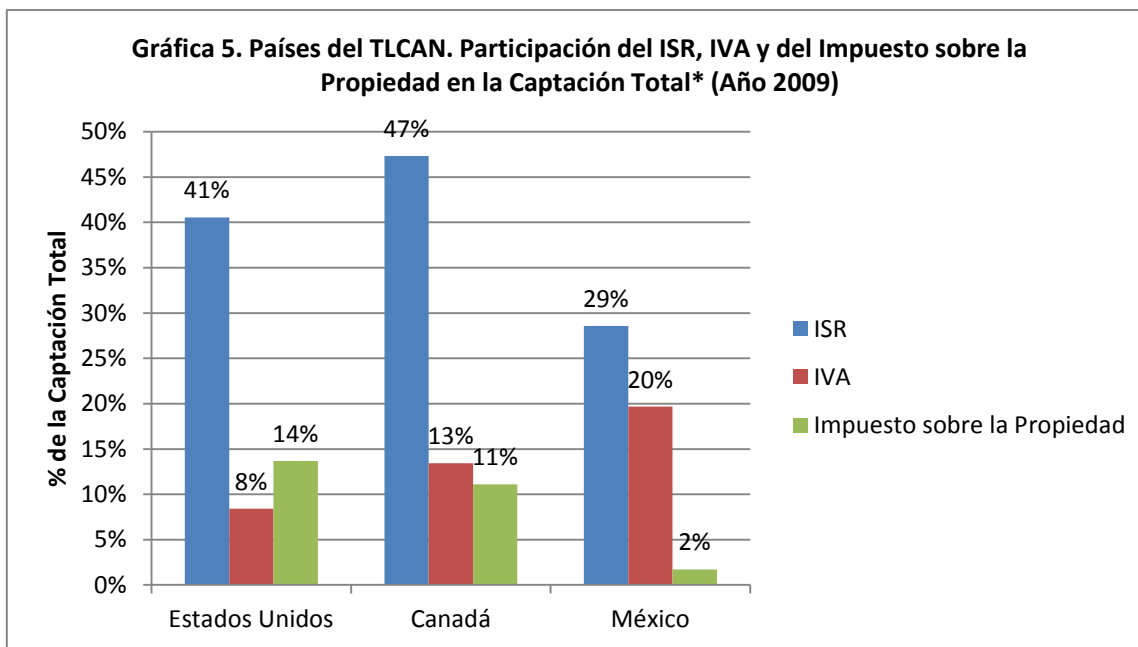
A la expansión del ISR deberá sumársele todo el potencial recaudatorio del Impuesto sobre la Propiedad, ya que hemos mostrado su efectividad y el uso generalizado que le dan los países desarrollados, llegando inclusive a superar los 3 puntos porcentuales en varios de ellos como Corea del Sur 3%, Estados Unidos 3.3%, Francia 3.4%, Canadá 3.6% y el más alto Reino Unido con 4.2% del PIB. Además, se trata de un impuesto directo y que tiene efectos redistributivos, por lo que no impactaría en los ingresos de las familias de menores recursos. Por ende, hay muchas experiencias que debemos revisar de otras naciones para los casos de recaudación de los impuestos directos, específicamente ISR y el Impuesto sobre la Propiedad, experiencias que son urgentes implementar en México, para hacer expansivos los ingresos del fisco. Con ello, se nos presentan alternativas sólidas a la propuesta de reforma fiscal convencional, ya que durante al menos dos décadas, dicha reforma únicamente se ha centrado en los impuestos indirectos especialmente el IVA, teniendo resultados muy pobres en las finanzas públicas.

2.4 REFORMA FISCAL CONVENCIONAL EN MÉXICO VS. LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE AMÉRICA EL NORTE

En la reforma fiscal hay varios mitos económicos, los argumentos para justificar una propuesta muchas veces se presentan de forma tan sofisticada a quienes

toman las decisiones, para que les sea de difícil acceso, en este caso a los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión, lo cierto es que como dice Ayala (2001, p. 219), “los políticos cuando están en la oposición demandarán menores impuestos y les ofrecerán a sus electores rebajas impositivas; sin embargo, la mayoría de las veces, si los políticos ganan las elecciones, también intentarán aumentar los impuestos”. En la propuesta de reforma fiscal convencional, mencionábamos que se sostiene la idea de que México no tiene tasas competitivas a nivel internacional, que hay una tendencia internacional a disminuir el ISR para ser más competitivos, y que las distorsiones que se presentan en los impuestos indirectos en México como las exenciones y tasas cero a alimentos y medicinas, deben eliminarse mediante la generalización de este impuesto a todos los productos y servicios en su totalidad. Estos argumentos no son válidos, debido a que su información es sesgada.

Veamos el caso que le corresponde a México, que es el de la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); ambos socios comerciales, Canadá y Estados Unidos, como hemos revisado, basan su estructura tributaria en la recaudación del ISR, y potencialmente el Impuesto sobre la Propiedad está a un nivel muy cercano al IVA. Como vemos en la Gráfica 5, para el año 2009, hacemos un comparativo para los tres países respecto de los tres impuestos que posiblemente pudieren ser los más importantes para México si se innovan instrumentos de captación en la administración tributaria.



(*) Contiene ingresos tributarios de gobiernos federales y subnacionales, y contribuciones a la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

En la Gráfica 5 podemos observar que tanto Estados Unidos como Canadá tienen niveles de ISR superiores al 40% de la captación total, para Canadá casi llegando al 50%, y niveles muy bajos del IVA, inclusive menores que el de México. En nuestro país se le otorga un sobrepeso al IVA, llegando a tener por esta fuente hasta el 20% de la captación total; cuando en Estados Unidos solamente se obtiene el 8% y Canadá el 13%. También encontramos que en México no se han explorado los potenciales del Impuesto Sobre la Propiedad, del cual solamente se logra recaudar el 2% de la captación Total, cuando en nuestros socios comerciales resulta de alta importancia. En Estados Unidos el Impuesto sobre la Propiedad tiene mayor importancia recaudatoria que el IVA, llegando a representar el 14% de la captación, y el IVA solamente el 8%. En Canadá el IVA y el Impuesto sobre la Propiedad tienen niveles muy cercanos, 13% y 11% de la captación total en el mismo sentido. Con lo anterior, comprobamos que nuestros socios comerciales

tienen mayor eficiencia recaudatoria, y los Estados son altamente productivos al hacerse de recursos. Por ello, debemos explorar estos mecanismos y retomar las experiencias de esos países tan cercanos e íntimamente relacionados con México. Para quienes manejan el argumento de que la tendencia internacional es subir la tasa del IVA (actualmente de 16% y 11% en zonas fronterizas), y derogar todas las exenciones y tasas cero a alimentos y medicinas, es importante refutar esta hipótesis con los argumentos presentados hasta aquí, y por si fuera poco, debemos mencionar también que las tasas de IVA de nuestros socios comerciales son inferiores a la de México.

Para Canadá hay cuatro impuestos similares al IVA de México (Herrera y otros, 2012), Goods and Services Tax (GST), el Harmonized Sales Tax (HST), el Quebec Sales Tax (QST), y el Canadian Retail Sales Tax (CRST). El GST se trata de un impuesto indirecto de orden federal para toda persona física o moral que provea bienes o servicios, excepto los que tienen tasas cero, tales como comida y productos básicos, varía entre 5 y 15% dependiendo de la provincia. El HST existe en una base impositiva similar al anterior, pero se trata de un impuesto que se grava en algunas provincias, y se cobra junto con el anterior, sin exceder la suma al 15%. El QST es el impuesto provincial de Quebec, también se recauda junto con el federal en el mismo punto de venta. La tasa del QST es del 13.5%, de los cuales 5% para federación y el 8.5% para la provincia. También existen bienes exentos del tributo: educación, salud, servicios públicos, libros, los ya mencionados, tales como comida y productos básicos. El impuesto CRST persiste

solamente en tres provincias¹², y tiene el mismo funcionamiento que los anteriores, la suma del impuesto provincial más el federal no deben exceder la tasa del 15%.

Cuadro 4. Tasas impositivas de los R.S.T en los Estados Unidos de América (2011)*

Estado	Tasa %	Estado	Tasa %	Estado	Tasa %	Estado	Tasa %
Alabama	4.0	Indiana	7.0	Nebraska	5.5	South Carolina	6.0
Alaska	-	Iowa	6.0	Nevada	6.9	South Dakota	4.0
Arizona	6.6	Kansas	6.3	New Hampshire	-	Tennessee	7.0
Arkansas	6.0	Kentucky	6.0	New Jersey	7.0	Texas	6.3
California	7.3	Luisiana	4.0	New Mexico	5.1	Utah	6.0
Colorado	2.9	Maine	5.0	New York	4.0	Vermont	6.0
Connecticut	6.4	Maryland	6.0	North Carolina	4.8	Virginia	5.0
Delaware	-	Massachusetts	6.3	North Dakota	5.0	West Virginia	6.0
Florida	6.0	Michigan	6.0	Ohio	5.5	Wisconsin	5.0
Georgia	4.0	Minnesota	6.9	Oklahoma	4.5	Washington	6.5
Hawái	4.0	Mississippi	7.0	Oregon	-	Washington DC	6.0
Idaho	6.0	Missouri	4.2	Pennsylvania	6.0	Wyoming	4.0
Illinois	6.3	Montana	-	Rhode Island	7.0	Promedio E.U.A.	5.6

(*) Por sus siglas en inglés (Retail Sales Tax).

Fuente: Herrera y otros (2012) con datos de la U.S. Taxnetwork para el ejercicio fiscal 2011.

En Estados Unidos, no hay un único impuesto de IVA, por lo contrario están vigentes una multiplicidad de impuestos a las ventas finales para cada estado de ese país, no hay un impuesto federal como en los casos de México y Canadá. Se trata del Retail Sales Tax (RST), es el impuesto a las ventas finales, o sea, que se aplica a la última venta del bien o al consumidor final. En síntesis el R.S.T. es unifásico, y el I.V.A es plurifásico puesto que este último se aplica en todas las enajenaciones del aparato productivo. La diversidad de tasas de este impuesto se muestran en el Cuadro 5, el más alto para el año 2011 fue el de California con una tasa de 7.3%, y el menor fue el de 2.9% en Colorado. Este impuesto resulta ser

¹² Price Edward Island, Manitoba y Saskatchewan.

más regresivo que los aplicados en México y Canadá, debido a que se cobra a muchos productos en donde nosotros tenemos exenciones. Sin embargo, la tasa es mucho menor al aplicado en las otras dos naciones del TLCAN. Si se dice el argumento convencional sobre las distorsiones al esquema fiscal mexicano, debido a la multiplicidad de exenciones y regímenes especiales del IVA. Debemos ver que en Estados Unidos persiste un complicado sistema fiscal en materia de impuestos indirectos, ya que varía en cada estado. Muy parecido a lo que había en México antes de la Ley de Coordinación Fiscal ya mencionada. Por ello, la recaudación del IVA en Estados Unidos es de alrededor del 2% cuando en México es del 3.4% del PIB (ver Cuadro 3. Parte III). Lo que significa que en Estados Unidos centran su atención en la recaudación del ISR y el Impuesto sobre la Propiedad, alcanzando el 9.8% y 3.3% del PIB, respectivamente, cuando en México llega a 5% y 0.3%, en el mismo orden (ver Cuadro 3. Parte III). La regresividad del IVA es notoria, por lo que los países desarrollados optan por tener sistemas tributarios basados en impuestos directos, como el ISR y el Impuesto sobre la Propiedad, los cuales además de tener una fuerza recaudatoria muy eficaz, son mecanismos que permiten al Estado la redistribución de la riqueza. No es casual este dato debido a que las naciones más desarrolladas tienen una mejor distribución del ingreso, lo que no ocurre para el caso de México y en muchos países emergentes. A pesar de que en Estados Unidos hay una tasa cuasi generalizada en cada estado del R.S.T. (IVA), sin exenciones o tasas cero para productos básicos, cuya tasa promedio es de 5.6%, existen organismos que reconocen la regresividad de este impuesto, por ejemplo, en esa nación en 2009 el Institute on Taxation & Economic Policy reconoció que “el factor más importante

que afecta la racionalidad de los diferentes impuestos estatales es el tratamiento de alimentos. Gravar alimentos es una estrategia particularmente regresiva, porque las familias pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentos y otras necesidades” (Herrera y otros, 2012, p. 5).

Un estudio reciente para México del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados (Díaz, 2012), llega a similares resultados para nuestro país. De los impuestos que se modificaron en el sexenio de Felipe Calderón, en su mayoría modificaciones a impuestos indirectos, los cuales ya mencionamos, no se lograron las metas de recaudación esperadas. Por el contrario, la incidencia fiscal¹³ de estos impuestos sobre las familias de bajos ingresos fue muy fuerte en comparación a los deciles de mayor riqueza. En el Cuadro 5 vemos la distribución de los deciles en México, si analizamos el impacto de los impuestos al consumo, como el IVA y el IEPS a bebidas alcohólicas y tabaco, podemos observar la proporción de sus ingresos que cada familia destina para cada impuesto. Los hogares del primer decil (el más pobre) gastan más del 18% de sus ingresos en el IVA, mientras que los hogares del décimo decil (el más rico) destinan únicamente 6.75% de sus ingresos para financiar el IVA. Los mismos resultados pueden verse en el IEPS, en promedio las familias más pobres destinan casi el 12% de sus ingresos para financiar el IEPS, mediante cualquier producto de los aquí considerados, alcohol, cerveza o tabaco, en tanto que las familias más ricas destinan únicamente 1.28%. Si unimos IVA y el IEPS (en la

¹³ La incidencia fiscal es el análisis de la distribución de la carga impositiva en la población y hace referencia al impacto en el bienestar en los agentes económicos que ven afectados sus ingresos por la aplicación de un impuesto o grupos de impuestos (Díaz, 2012).

columna Impuestos al Consumo), podemos encontrar que la incidencia fiscal para las familias de menores recursos es de 19.05% mientras que para las familias más acaudaladas es de 6.97% del total de sus ingresos (Díaz, 2012).

Cuadro 5.
Incidencia Fiscal de los Impuestos al Consumo
de alcohol, cerveza y tabaco en México

Porcentaje que representa el impuesto con respecto al ingreso corriente monetario de los hogares por decil*

Decil	IVA	IEPS				Total	Impuestos al Consumo
		Alcohol	Cerveza	Tabaco	Total		
I	18.56	7.76	13.87	9.99	11.53	19.05	
II	7.05	6.96	2.89	11.19	9.13	7.52	
III	6.61	0.73	3.24	8.6	7.23	7.04	
IV	5.71	2.94	1.72	3.67	3.55	5.92	
V	5.76	2.04	1.64	1.86	2.09	5.93	
VI	5.93	2.37	2.44	2.43	2.83	6.19	
VII	5.95	2.89	1.3	2.27	2.22	6.22	
VIII	6.13	4.3	1.42	1.66	2.07	6.42	
IX	6.61	2.09	0.83	1.75	1.74	6.85	
X	6.75	1.32	0.69	1.31	1.28	6.97	
Nacional	7.45	2.84	1.96	3.18	3.18	7.76	

(*) No pueden compararse entre columnas, no son sumas, sino datos independientes.

Fuente: Díaz (2012), elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, con datos de la ENIGH 2010.

En consecuencia, si pretendemos elevar los recursos públicos en nuestro país no debe ser afectando a las familias de menores ingresos. Si la propuesta convencional de reforma fiscal nos dice que elevar el IVA, y derogar las exenciones y tasa cero en alimentos y medicinas, es la manera más eficiente para recaudar impuestos, también lo es la manera más eficiente de empobrecer a las familias ya de por sí pobres. Ya que si bien los deciles de mayores ingresos son los que en términos absolutos dejan de pagar mayor IVA, por ser las familias que consumen más, por tener mayor poder adquisitivo compran más y mayor

variedades de productos (Gil, 2001). Tenemos de lado opuesto a las familias pobres que compran menos y una limitada canasta básica, y que si la encarecemos apretaremos mucho más su ya paupérrimo poder adquisitivo. Provocando por consecuencia una reacción en cadena, una subida de precios en los productos y servicios básicos, como lo decía la escuela de la economía política clásica, produciendo menor poder adquisitivo, mayor pobreza, y a la larga una subida de salarios, que encarecerían el trabajo y mermaría la acumulación de capital, con el consecuente desempleo. Por ello, los clásicos estaban en lo cierto cuando sostenían que los impuestos debían cobrarse al ingreso y al patrimonio, de manera progresiva, como vimos en el capítulo 1, y no en los productos básicos ni en el capital, ya que limitan la acumulación de capital en el largo plazo.

CAPÍTULO 3.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTENIDAS EN EL GASTO DEL ESTADO MEXICANO Y ANTECEDENTES DE SU EVALUACIÓN

3.1 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El gasto público puede considerarse como el principal instrumento del Estado para proveer de bienes y servicios a la sociedad (Amieva, 2004). Los cuales se suministran a través de las políticas públicas, en diferentes ámbitos, por ejemplo, en infraestructura física: caminos, carreteras, drenaje y alcantarillado, agua potable; en materia social: educación, salud, nutrición; en el cultural: academias de danza, casas de cultura, colectivos de artistas; telecomunicaciones: frecuencias de radio y tv, servicios de internet, regulación de la competencia; hacienda y crédito público: servicio de la deuda, administración tributaria; seguridad pública: estrategias de combate al narcotráfico, prevención y persecución del delito; energía: la extracción de hidrocarburos, su refinación y transportación, electrificación y alumbrado público; seguridad social: sistema de pensiones y jubilaciones, provisión de centros para el desarrollo de la familia; medio ambiente: reforestación, protección al ambiente; economía: apoyo a productores, asesoría y créditos a emprendedores, generación de cadenas productivas; y así, en multiplicidad de áreas, proveyendo bienes públicos que demandan los ciudadanos. El gasto es también, un componente importante de la demanda agregada, por lo

que existen diferentes modelos de la teoría económica con puntos de vista diferentes, sobre el uso que debe dársele al gasto en la política económica (Aguilera, 1998), polémica que está fuera de los propósitos de este estudio. Por lo que nuestra perspectiva no es saber si se debe gastar más o menos, sino verificar en qué se está gastando y cómo se está haciendo. En el cómo, nos referimos a la evaluación y la transparencia del gasto público.

Así como hablamos de la Ley de Coordinación Fiscal que se instauró a principios de los 80, nos referiremos al marco normativo que sentó las bases del actual sistema de presupuestación del gasto. En 1977 entra en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significó un nuevo esquema para la elaboración del presupuesto de egresos, encaminado hacia la estructura programática sectorial y operativa. Se presenta con base en objetivos específicos y en los costos de ejecución de dicho trabajo. Con esa Ley se le daba forma a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (1976).¹⁴ Según Ayala (2001), desde la década de los 60 cuando se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) surge la necesidad de aplicar el enfoque de presupuesto por programas debido a que hasta esas fechas el presupuesto se formulaba identificando aquello en lo que se gastaba sin precisar el destino económico del gasto, ni existía la definición de las responsabilidades de cada secretaría, debido a que la Secretaría de Hacienda tenía la facultad casi exclusiva de elaborarlo. El presupuesto por programas, significó un replanteamiento en su elaboración, además con ello se iniciaba un proceso de descentralización y desconcentración

¹⁴ Estas funciones pasaron a las SHCP en 1992, año en que desapareció dicha secretaría.

de las fases del ciclo presupuestario, el cual se planteó la planeación de objetivos de metas de mediano y largo plazos.

Las etapas de presupuestación del gasto público con la nueva técnica en nuestro país quedaron divididas en cinco: Formulación, Aprobación, Ejercicio, Control y Evaluación. La formulación también quedó normada por la Ley de Planeación aprobada en 1983. Con la que debían regirse los lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Plan Nacional de Desarrollo. Se crea un Sistema Nacional de Planeación Democrática, coordinado por la SHCP, con lo que debe elaborarse un Programa Operativo Anual (POA) por cada dependencia con un pretecho presupuestario detallado hasta el nivel más pequeño de la clave presupuestaria que se compagina con la estimación que hace la SHCP de manera independiente, para ajustar los montos definitivos. Con ello, todas las entidades coordinadoras integran los proyectos en presupuestos sectoriales. Lo mismo es elaborado por las áreas competentes de los otros dos poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) que por los organismos autónomos, para que éstos se incorporen al PEF. A partir de la integración de todos los presupuestos sectoriales la SHCP elabora la iniciativa de decreto del proyecto del PEF (Ayala, 2001).

La etapa de formulación vigente tiene como principales fechas: de febrero a agosto, el gobierno elabora la estructura programática; de junio a agosto lleva a cabo la preparación preliminar del presupuesto; de julio a agosto se determinan las referencias de gasto preliminares; en agosto se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad o dependencia; y en septiembre se formula e integra el proyecto de PEF, para presentarlo el 8 de

Septiembre. El secretario de Hacienda a nombre del Ejecutivo Federal, realiza la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Para la etapa de aprobación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 74 Constitucional el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de Hacienda. La Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre. En la Cámara de Diputados dicho proyecto deberá turnarse a las Comisiones de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público, el dictamen que resulte de ellas se presentará al pleno de la Cámara para votación. Una vez aprobado se envía nuevamente al Ejecutivo Federal para su promulgación. Cuando se trata de un año de cambio sexenal de gobierno el Ejecutivo hará llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 15 del mes de diciembre, para aprobarse como máximo el 31 de diciembre.

El ejercicio del PEF ocurre del 1 de enero al 31 de diciembre, las áreas directivas de la SHCP sobre programación sectorial son las encargadas de remitir a los tres niveles de gobierno los presupuestos sectoriales e institucionales. Las dependencias reciben los lineamientos y la calendarización del presupuesto. La Dirección General de Política Presupuestal en coordinación con la Tesorería de la Federación autoriza y verifican la aprobación de las líneas de crédito, con la que ocurre el traspaso de recursos.

El control se realizó antes del periodo de estudio, tanto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (CMHCD). La primera referente al control interno de las dependencias, verificando que los contratos y gastos se apegasen a la normatividad, que se protegieran los fondos y los activos del gobierno, y se llevara un control de los ingresos y gastos. Abriendo en cada dependencia un área de control interno dependiente de la SECODAM, este control era dependiente del Ejecutivo. Por parte del Legislativo a la CMHCD se le delegó la responsabilidad de revisar la glosa de la Cuenta Pública; verificando el cumplimiento estricto del PEF, registro de los movimientos de los gastos y el respeto a la calendarización de los recursos. Esta instancia del Legislativo emite observaciones sobre el incumplimiento del PEF, después de realizar auditorías al mismo. Como veremos más adelante esta manera de supervisar la ejecución del gasto, es una manera tradicional de revisar cuantitativamente los dineros, más no cualitativamente si impactaron o no en el bienestar de la ciudadanía.

Para la evaluación del presupuesto, los instrumentos que estuvieron vigentes previos al periodo de estudio fueron, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Informe Anual de Gobierno y la Cuenta Pública. Como se verá más adelante, este fue un esquema tradicional que estuvo vigente durante dos décadas, hasta la alternancia de gobierno. Desafortunadamente, la evaluación estaba concentrada en examinar el gasto en etapas posteriores a haber sido ejecutado, es decir, hasta haber pasado el año fiscal.

Actualmente, la normatividad vigente relacionada con las cinco etapas de presupuestación del gasto está englobada en las siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 6, art. 73, fracción VIII y 74, fracción IV; y arts. 126, 134); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12, 23, 31 y 37); Ley de Planeación (arts. 7 y 27); Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (arts. 17-20, 22-46); Ley General de Contabilidad Gubernamental (arts. 2, 3, 5, 6-10, 16-22); Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 29-34, 47, 50, 51, 52, 55, 59-65); Ley General de Deuda Pública (arts. 4, 9-16, 23-26); Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (arts.18-27); Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (arts. 17-24); Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (arts. 3-9, 14 y 16); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (arts. 2, 4-13, 20, 27 y 28); y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (arts. 49-78) (ver Guerrero y López, 2011).

El gasto depende de los ingresos públicos y, como vimos en el capítulo 2, siempre será limitado frente a la enorme cantidad de necesidades, debido a la fragilidad de las fuentes de financiamiento que cada año se obtienen en la Ley de Ingresos; este gasto queda asentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Dicho PEF resulta de un proceso político y determinado por la coyuntura social y económica del país. Y para conocimiento de la sociedad, de la manera en que se canalizan esos recursos y su estructura, existen tres formas reconocidas de

clasificación del gasto: la administrativa, la económica y la funcional (Guerrero y Patrón, 2002). Estas clasificaciones se usan para desagregar el gasto y sistematizar la orientación de los recursos y cuantificarlos.

Cuadro 6. Gasto Neto del Sector Público Presupuestario

En clasificación administrativa: 2000-2012

(Millones de pesos constantes de 2012)

Ramos	2000	2012	Dif. Nominal 2000-2012	TMCA 2000- 2012
Poderes y Órganos Autónomos (A)	41,847.2	69,804.2	27,957.0	5.6
Legislativo	7,298.1	10,987.2	3,689.1	4.2
Judicial	18,141.1	42,582.8	24,441.7	11.2
Instituto Federal Electoral	15,858.7	14,953.9	-904.8	-0.5
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	549.3	1,280.3	731.0	11.1
Administración Central (B)	1,088,256.4	1,891,289.8	803,033.4	6.1
Presidencia	2,779.5	1,986.6	-792.9	-2.4
Gobernación	17,306.5	23,637.5	6,331.0	3.0
Relaciones Exteriores	6,526.1	6,116.4	-409.6	-0.5
Hacienda y Crédito Público	42,847.7	46,233.6	3,385.9	0.7
Defensa Nacional	39,797.7	55,611.0	15,813.3	3.3
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	47,216.8	71,378.3	24,161.5	4.3
Comunicaciones y Transportes	36,672.1	85,544.0	48,872.0	11.1
Economía	5,222.5	18,622.9	13,400.4	21.4
Educación Pública	163,449.2	251,764.6	88,315.4	4.5
Salud	31,068.2	113,479.7	82,411.4	22.1
Marina	16,042.5	19,679.7	3,637.2	1.9

Aquí utilizaremos la clasificación administrativa¹⁵, que identifica al ejecutor directo de los recursos, lo organiza a través de ramos presupuestales, y facilita la ubicación de las entidades responsables del gasto público, mediante los programas (políticas públicas) que se ejecutan en cada entidad y la cantidad de

¹⁵ La clasificación económica identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos, es decir, define en qué gastan los ejecutores directos. Económicamente los recursos se dividen en gasto de capital y gasto corriente. La clasificación funcional define los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir, integra las funciones, programas, actividades y proyectos en donde se aplica el gasto (Guerrero y Patrón, 2002).

recursos que tienen asignados. Lo que nos permitirá verificar cuáles son los ramos y entidades del Estado que recibieron el mayor volumen de recursos y los programas o políticas públicas¹⁶ con más presupuesto, y por otro lado, cuáles son las que tuvieron la mayor Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) y acumulado en el periodo de estudio.

Continúa Cuadro 6...

Trabajo y Previsión Social	6,128.3	4,416.8	-1,711.5	-2.3
Reforma Agraria	3,290.5	5,707.4	2,416.9	6.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	28,361.9	54,717.7	26,355.7	7.7
Procuraduría General de la República	8,425.1	14,905.1	6,479.9	6.4
Energía	23,567.8	3,201.5	-20,366.3	-7.2
Aportaciones a la Seguridad Social	164,529.0	368,687.8	204,158.7	10.3
Desarrollo Social	25,471.8	84,859.9	59,388.0	19.4
Turismo	1,972.1	5,037.0	3,064.9	13.0
Provisiones Salariales y Económicas	41,488.2	63,322.9	21,834.7	4.4
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	26,140.5	32,405.6	6,265.1	2.0
Función Pública	2,135.8	1,630.4	-505.5	-2.0
Tribunales Agrarios	843.1	1,092.4	249.2	2.5
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,186.5	2,065.9	879.4	6.2
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	346,973.3	492,668.2	145,694.9	3.5
Seguridad Pública (2001-2012)*	9,350.1	40,536.5	31,186.5	30.3
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (2002-2012)*	99.3	108.5	9.2	0.9
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2003-2012)*	12,821.3	21,872.2	9,050.9	7.8
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008-2012)* (C)	4,542.8	4,931.6	388.8	2.1

En el Cuadro 6 podemos ver la manera resumida en que se presenta cada año el PEF, el cual está dividido en 38 ramos y entidades, para este caso se hace un comparativo del gasto devengado o efectivamente gastado por cada entidad en el año 2000, comparado con lo presupuestado para el año 2012.

¹⁶ A partir de ahora, en adelante, entenderemos a los programas y las políticas públicas de forma indistinta, debido a que nuestro enfoque es por políticas públicas, nos remitiremos a la perspectiva del presupuesto por programas.

En 2012 el PIB fue de \$15´503,425.87 millones de pesos corrientes (15.5 billones de pesos), y como podemos ver en el Cuadro 6, el total del gasto neto del sector público fue de \$3´706,922.2 millones de pesos corrientes (3.7 billones de pesos), eso significó para 2012 un presupuesto del gasto público equivalente a 24% del PIB. Del total del gasto presupuestado, los 8 ramos y entidades más importantes (ver Gráfico 6) que absorbieron el 90.5% de los recursos fueron: 1) Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo (33.2%); 2) Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 (13.6%); 3) Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 (13.3%); 4) Aportaciones a la Seguridad Social o Ramo 19 (9.9%); 5) Intereses y Comisiones o Ramo 24 de Deuda Pública (8.2%); 6) Educación Pública o Ramo 11 (6.8%); 7) Salud o Ramo 12 (3.1%); y 8) Desarrollo Social o Ramo 20 (2.3%). Los 30 ramos y entidades restantes significaron únicamente el 9.5% del gasto público total. En este dato podemos observar la concentración del gasto en ocho ramos y entidades que absorben la mayor cantidad del presupuesto.

De entre los ramos y entidades, los cuatro que ocupan el último lugar del presupuesto son: 1) la Secretaría de la Función Pública o Ramo 27 (0.044%); 2) la Comisión Nacional de Derechos Humanos o Ramo 35 (0.035%); 3) los Tribunales Agrarios o Ramo 31 (0.029%); y 4) la Consejería Jurídica Federal o Ramo 37 (0.003%). La entidad de menor presupuesto en 2012 fue la Consejería Jurídica Federal con un total de \$108.5 millones de pesos y la mayor fue el Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo con \$1´232,250.2 millones de pesos (1.2 billones de pesos).

Concluye Cuadro 6...

GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL (A+B+C)	1,131,290.0	1,966,025.6	834,735.5	6.1
Menos Transferencias y cuotas al ISSSTE	176,755.0	328,692.7	151,937.7	7.2
Gasto Programable del Gobierno Federal sin Transferencias (D)	954,535.0	1,637,332.8	682,797.7	6.0
Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo (E)	679,532.6	1,232,250.2	552,717.6	6.8
Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario (D+E)=P	1,634,067.6	2,869,583.0	1,235,515.3	6.3
No programable (No P)	740,989.3	837,339.2	96,349.9	1.1
Participaciones a Entidades Federativas	340,338.3	504,867.7	164,529.4	4.0
Intereses y Comisiones	268,427.5	305,783.8	37,356.4	1.2
Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	115,622.0	12,298.4	-103,323.6	-7.4
Adefas	16,601.5	14,389.2	-2,212.3	-1.1
Gasto Neto del Sector Público Presupuestario (P+No P)	2,375,056.9	3,706,922.2	1,331,865.3	4.7

(*) Para estos casos, el período abarca desde el año en que se crea el Ramo hasta el 2012, a Millones de pesos constantes de 2012.

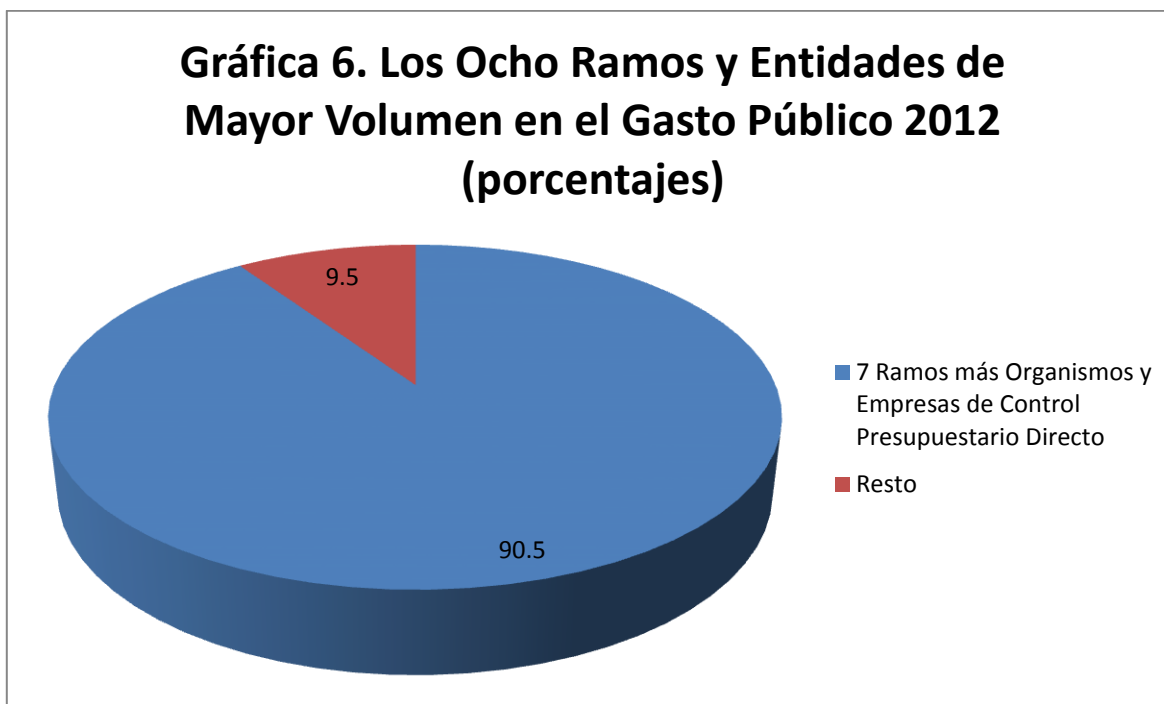
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

Nota: Para el año 2000 a 2008 son gastos devengados, para 2012 es presupuestado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Podemos ver que en el periodo de 2000 a 2012, la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del total del gasto neto del sector público presupuestario fue de 4.7% anual, es decir, un crecimiento acumulado de 56.1% durante todo el periodo; que de los 38 ramos y entidades, ocho tuvieron una TMCA negativa: 1) Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca o Ramo 34 de -7.4% anual (-89.4% acumulado); 2) la Secretaría de Energía o Ramo 18 de -7.2% (-86.4% acumulado); 3) Presidencia o Ramo 2 de -2.4% anual (-28.5% acumulado); 4) la Secretaría de Trabajo y Previsión Social o Ramo 14 de -2.3% anual (-27.9% acumulado); 5) Secretaría de la Función Pública o Ramo 27 de -2% anual (-23.7% acumulado); 6) Adefas o Ramo 30 de -1.1% anual (-13.3% acumulado); 7) Secretaría de Relaciones Exteriores o Ramo 5 de -0.52% anual (-

6.3% acumulado); y 8) el Instituto Federal Electoral o Ramo 22 de -0.48% anual (-5.7% acumulado).



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Los 30 ramos y entidades restantes registraron TMCA positivas. De éstas, los cuatro ramos y entidades que registraron las TMCA más altas durante el periodo fueron: 1) la Secretaría de Seguridad Pública o Ramo 36 que hasta antes del sexenio de Vicente Fox era una Subsecretaría dependiente de SEGOB, pero que en 2001 fue creada por iniciativa del Presidente, su TMCA es la más alta de todo el periodo de estudio con 30.3% anual y 333.5% acumulado; 2) Secretaría de Salud o Ramo 12 de 22.1% anual (265.3% acumulada); 3) Secretaría de Economía o Ramo 10 con 21.4% anual (256.6% acumulada); y 4) Secretaría de Desarrollo Social con 19.4% anual (233.2% acumulada).

De todos los ramos y entidades seleccionamos los ocho de mayor participación porcentual en el gasto, que manejan el 90.5% del presupuesto, y los cuatro que tuvieron la mayor TMCA durante el periodo y que en términos relativos recibieron mayor inyección de presupuesto. Esto nos mostrará dos puntos de vista del presupuesto, por un lado, qué ramos y entidades tienen mayor peso económico, y por el otro, definir cuáles son los más dinámicos debido a una clara intención del Ejecutivo por elevar sus presupuestos. Para cada uno de ellos haremos mención de los programas o políticas públicas más importantes en términos presupuestales y cuál es su porcentaje de participación en el total del ramo y entidad que le corresponda en el año 2012.

La partida presupuestal de mayor cuantía en el presupuesto es la destinada al Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo que representa el 33.2% del PEF, en el 2012 recibió un total de 1'232,250.2 millones de pesos (1.2 billones). De los cuales, PEMEX y el IMSS recibieron el 67.9% de estos recursos. Y la Comisión Federal de Electricidad y el ISSSTE representaron el 32.1% de lo destinado a esta partida. Con la liquidación de Luz y Fuerza del Centro en 2009, este organismo dejó de recibir recursos a partir de 2010.

Para el caso de PEMEX podemos enunciar los programas más importantes, el primero y más importante: Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones, representando el 22.7% del presupuesto total destinado a empresas y organismos paraestatales y el 63.2% de todo el presupuesto de PEMEX, con un total de \$279,145.2 millones de pesos; el

segundo programa en importancia fue: Distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones, representando el 4.2% del presupuesto para las empresas paraestatales y el 11.7% del presupuesto de PEMEX, con \$51,592.1 millones de pesos; en tercer sitio, Exploraciones para descubrir yacimientos de hidrocarburos, con un presupuesto asignado de \$33,233 millones de pesos representando 2.7% del total paraestatal y el 7.5% de PEMEX (ver Cuadro 7).

**Cuadro 7. Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo
(Gasto Programable 2012)**

(millones de pesos de 2012 y porcentajes)

Total	1,232,250.2	100.0
PEMEX	442,485.4	35.9
226. Producción de petróleo crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos y mantenimiento de instalaciones.	279,145.2	22.7
227. Distribución de petróleo crudo, gas, petrolíferos, y petroquímicos, y mantenimiento de instalaciones.	51,592.1	4.2
229. Exploraciones para descubrir yacimientos de hidrocarburos.	33,233.6	2.7
Otras actividades	78,514.6	6.4
IMSS	394,492.7	32.0
J003. Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	48,270.0	3.9
J001. Pensiones en curso de pago de Ley 1973.	122,242.7	9.9
E002. Atención curativa eficiente.	137,386.0	11.1
Otros Programas	86,594.0	7.0
ISSSTE	141,452.1	11.5
CFE	253,820.0	20.6
LFC	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El IMSS recibió la suma de \$394,492.7 millones de pesos que representó 32% de lo asignado a organismos paraestatales. Hay tres programas que sobresalen:

Régimen de pensiones y jubilaciones IMSS con \$48,270 millones de pesos, que equivale al 3.9% del presupuesto paraestatal y el 12% del IMSS; Pensiones en curso de pago de Ley 1973, con \$122,242 millones de pesos, eso es el 9.9% del total paraestatal y el 31% del IMSS; y Atención Curativa Eficiente \$137,386, con el 11% del total paraestatal y el 34% del IMSS (ver Cuadro 7). Podemos observar que, de todo el presupuesto para el IMSS, el 43% va dirigido a los programas de pensiones y jubilaciones y un monto menor, el 34% de su presupuesto, va para atención médica. Los restantes organismos del sector paraestatal de control presupuestario directo fueron Comisión Federal de Electricidad con un presupuesto de \$253,820 millones de pesos, que representó el 20.6% del total paraestatal; y el ISSSTE que le asignaron \$141,452 millones de pesos, representando el 11.5% de ese mismo total.

Los siguientes ramos y entidades en importancia del total del PEF, después de los organismos paraestatales, son: en segundo lugar, Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 (13.6%); y en tercer sitio, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 (13.3%); los cuales serán analizados en el siguiente apartado, debido a la importancia que tienen para transferir recursos a los estados y municipios, dentro del gasto federalizado.

El cuarto lugar en importancia dentro del PEF es el Ramo 19, de Aportaciones a la Seguridad Social (ver Cuadro 8), con un presupuesto total en 2012 de \$368,687 millones de pesos. La enorme participación que tiene el Ramo 19 dentro del PEF está directamente relacionada con el fenómeno del envejecimiento poblacional,

que en los próximos años se convertirán en una fuerte carga para las finanzas públicas si no se fortalece el sistema de pensiones y jubilaciones.

Cuadro 8. Aportaciones a la Seguridad Social (Gasto Programable 2012)
Ramo 19

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	368,687.8	100.0
IMSS	183,127.7	49.6
<i>Pensiones y Jubilaciones</i>	119,851.3	32.5
<i>Seguro de enfermedades y maternidad</i>	55,514.0	15.1
<i>Seguro de Invalidez y Vida</i>	1,792.0	0.5
<i>Otros</i>	5,970.4	1.6
ISSSTE	107,957.6	29.3
<i>Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE</i>	81,653.3	22.1
<i>Apoyos para cubrir el gasto de operación del ISSSTE</i>	13,765.3	3.7
<i>Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE</i>	12,539.0	3.4
<i>Otros</i>	0.0	0.0
Cuota Social al Seguro de Retiro. Cesantía Edad Avanzada y Vejez	22,879.4	6.2
Previsiones para pensiones en curso extrabajadores LFC	18,232.8	4.9
Pensiones Civiles Militares y de Gracia	11,612.3	3.1
Programa IMSS-Oportunidades	8,500.0	2.3
Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	3,613.5	1.0
Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3,497.4	0.9
Otros	9,267.1	2.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Dentro del Ramo 19 (ver Cuadro 8), los programas de mayor importancia en términos presupuestales fueron Pensiones y Jubilaciones, y Seguro de enfermedades y maternidad del IMSS, ocupando respectivamente el 32% y 15.1% de los recursos del Ramo. También sobresale, el programa Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE que tiene un peso del 22.1% del total para el Ramo. Después de las Aportaciones a la Seguridad Social destinadas al IMSS y al ISSSTE, cuyo total representa casi el 80% de los recursos del Ramo;

debe mencionarse que para el caso del programa: Previsiones para pensiones en curso para extrabajadores LFC, que en el 2012 equivalió a \$18,232 millones de pesos, irá reduciéndose al pasar los años, como resultado de la liquidación a la misma compañía.

**Cuadro 9. Intereses, Comisiones y Gasto de la Deuda
del Sector Público Presupuestario**
(Gasto No Programable 2012)

Ramo 24

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	305,783.8	100.0
Gasto de la Deuda Gobierno Federal	257,799.9	84.3
<i>Internos</i>	213,470.9	69.8
<i>Externos</i>	44,329.0	14.5
Sector Paraestatal	47,984.0	15.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

En lo que respecta al Ramo 24 (ver Cuadro 9), Intereses, comisiones y gasto en la deuda del Sector Público Presupuestario, podemos observar en el Cuadro 9 que el monto presupuestado (No programable) fue de \$305,783 millones de pesos, una cifra muy alta que representa el 8.3% de todo el gasto público del Estado. Esta cifra es muy superior a todo el presupuesto del gobierno federal destinado a la educación (\$251,764 millones de pesos), superándola en 21%; diferencia más marcada se ve con la salud (\$113,479 millones de pesos), cuyo presupuesto se ve superado en 2.7 veces, casi el triple; y para el combate a la pobreza (\$84,859 millones de pesos), la diferencia es por demás mayor, equivale al 360% del presupuesto destinado para la pobreza por el gobierno federal. Por lo que la deuda pública significa un lastre año con año, puesto que retira fuertes recursos

del gasto público que se destinan a pagar intereses y comisiones. Esto significa que el país tiene todavía las secuelas del enorme endeudamiento de sexenios anteriores, una cifra que ha crecido desproporcionadamente cada vez que se nos han presentado crisis económicas.

Como vimos antes en el Cuadro 6, en el periodo de estudio el crecimiento del Ramo 24 (servicio de la deuda) fue a una TMCA de 1.2%, cifra menor al crecimiento anual del gasto público total de 2000 a 2012, que fue de 4.7% anual, lo que nos parece indicar que en cuanto al gobierno federal ya se ha logrado asumir una cultura general de prudencia financiera y de bajas tasas anuales de endeudamiento, cosa que no ha ocurrido con gobiernos estatales y municipales, los cuales comprometen año con año un monto cada vez más alto de sus participaciones. Dentro del Ramo 24, el 84.3% del servicio de la deuda pública lo asume el gobierno federal, en su mayor proporción conformada por deuda interna con el 69.8% del presupuesto destinado al Ramo; y la deuda externa representa el 14.5% del servicio que paga el gobierno federal. Por otro lado, el sector paraestatal representa el 15.7% de todo lo destinado al Ramo 24.

De los ocho ramos y entidades de mayor peso, las tres últimas corresponden al eje social: educación, salud y combate a la pobreza (ver Cuadro 10, 11 y 12). Entre los tres sumaron para 2012 un monto presupuestal de \$450,104 millones de pesos, que equivalen al 12% del gasto público total. Que juntos apenas y alcanzan a superar lo destinado a PEMEX (\$442,485 millones de pesos), la entidad con mayor presupuesto de todo el gasto público. Juntas se colocan también por debajo del Ramo 28 de Participaciones a Entidades Federativas con \$504,867 millones

de pesos; y del Ramo 33 de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios con \$492,668 millones de pesos. Para que el país pueda aumentar su nivel de vida y desarrollo humano se requiere multiplicar el presupuesto en este eje social, ya que es por medio del cual que se puede redistribuir el ingreso y sacar de la pobreza a las familias que viven rezagadas. Pero como hemos visto, solamente a través de una reforma fiscal redistributiva se podrá contar con mayores recursos, que eleven sustancialmente los ingresos públicos sin afectar a los deciles más pobres.

**Cuadro 10. Educación (Gasto Programable 2012)
Ramo 11**

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	251,764.6	100.0
Educación Superior	85,958.2	34.1
Educación Media Superior	65,312.9	25.9
Educación Básica	38,859.2	15.4
Cultura	19,658.3	7.8
Investigación Científica	12,003.2	4.8
Deporte	6,147.7	2.4
Educación para Adultos	5,803.8	2.3
Posgrado	3,638.4	1.4
Función Pública	414.9	0.2
Servicios Científicos y Tecnológicos	399.1	0.2
Desarrollo Tecnológico	7.3	0.003
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	13,562.5	5.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

De los programas que están contenidos en estos tres Ramos: Secretaría de Educación o Ramo 11 (Cuadro 10), Secretaría de Salud o Ramo 12 (Cuadro 11), y Desarrollo Social o Ramo 20 (Cuadro 12), podemos observar en orden de importancia, que los nueve programas de mayor peso presupuestal dentro de estos tres Ramos fueron: Educación Superior con \$85,958 millones de pesos, Seguro Popular con \$67,055 millones de pesos, Educación Media Superior

\$65,312 mdp, Educación Básica \$38,859 mdp, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades \$34,941 mdp, Cultura \$19,658 mdp, Programa 70 y más \$18,821 mdp, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud \$15,433 mdp, e Investigación Científica \$12,003 mdp.

Cuadro 11. Salud (Gasto Programable 2012)
Ramo 12

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	113,479.7	100
Seguro Popular	67,055.5	59.1
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	15,433.9	13.6
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,314.4	4.7
Prevención y atención contra las adicciones	1,594.5	1.4
Protección contra riesgos sanitarios	826.4	0.7
Caravanas de la Salud	704.1	0.6
Programa de atención a familias y población vulnerable	279.5	0.2
Programas de atención a personas con discapacidad	258.7	0.2
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ETS	218.7	0.2
Programa para la protección y el desarrollo integral de la infancia	145.0	0.1
Programa Comunidades Saludables	114.7	0.1
Resto programas presupuestarios de salud	21,534.3	19.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Juntos sumaron la cantidad de \$358,040 mdp que representa el 80% del presupuesto para el global de las tres secretarías o el 2.3% del Producto Interno Bruto, cantidad poco superior a lo que anualmente se paga como servicio de la deuda pública (Ramo 24) que asciende a \$305,783 mdp. Y una suma que representa el 64% de todos los ingresos recaudados por el IVA en 2012, los cuales contabilizaron para el fisco la cantidad de \$558,123 mdp.

**Cuadro 12. Desarrollo Social (Gasto Programable 2012)
Ramo 20**

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	84,859.9	100.0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	34,941.4	41.2
Programa 70 y más	18,821.2	22.2
Programa para el desarrollo de Zonas Prioritarias	6,411.1	7.6
Programa de Apoyo Alimentario	4,083.8	4.8
Programa Hábitat	3,566.0	4.2
Desempeño de las funciones	3,148.0	3.7
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,891.1	3.4
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	1,796.0	2.1
Administrativos y de apoyo	1,174.6	1.4
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,050.0	1.2
Programa de Opciones Productivas	400.0	0.5
Resto de programas sociales presupuestarios	6,576.7	7.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

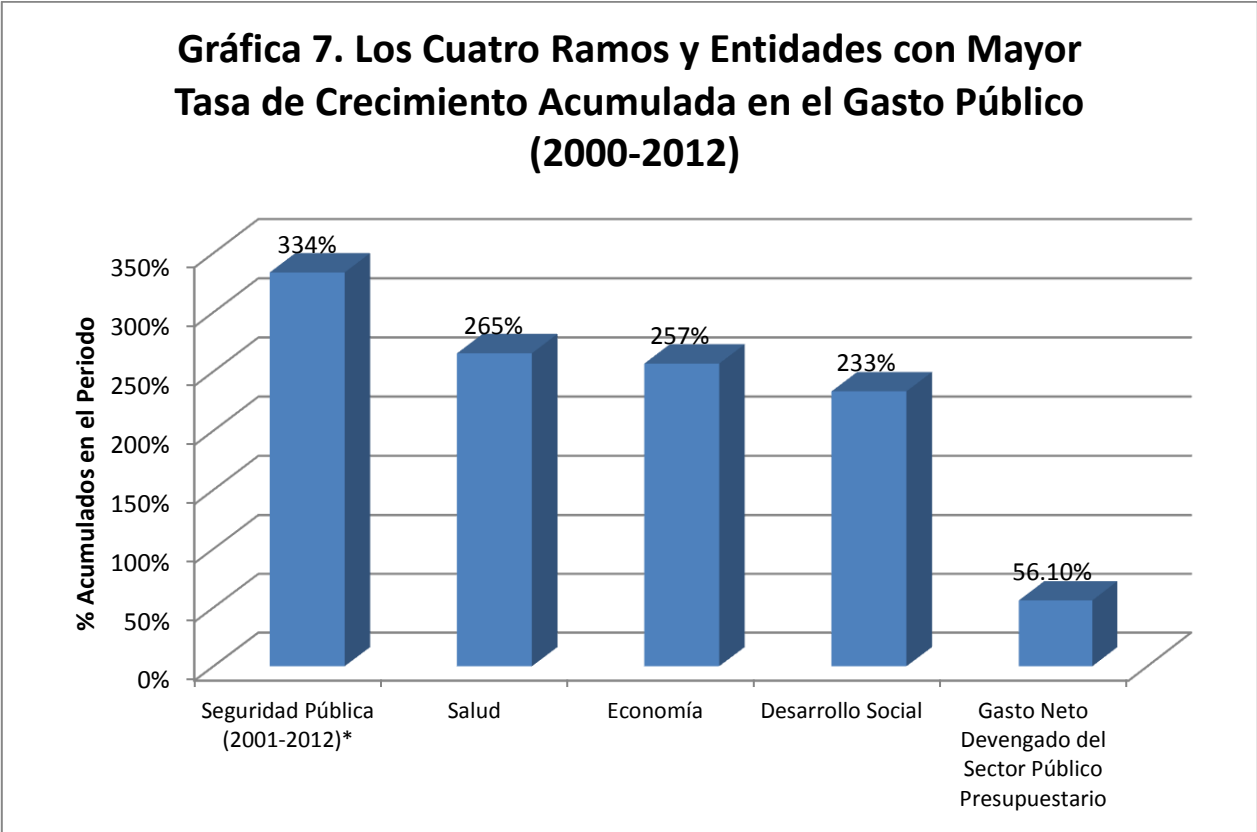
De esta manera podemos entender que la mayor parte del gasto ya está comprometido en los ramos de mayor volumen, alrededor del 90.5% del gasto. Difícilmente podría darse un ajuste en estos ramos, debido a que ya son compromisos pactados, y que inciden directamente en áreas importantes de la economía y en el bienestar de la población. De esta manera, la única vía para poder destinar mayores recursos al eje social, y conseguir la activación de las economías de las familias de menores recursos, será mediante una reforma fiscal que procure una sustancial fuente de recursos. Como hemos visto, actualmente se destinan 2.3% del PIB hacia los nueve programas más importantes del eje social; se requiere entonces, una reforma fiscal que por lo menos recaude alrededor de 3 puntos adicionales del PIB para poder duplicar los dineros destinados al eje social,

que como hemos dicho será mediante el cual lograremos mejores condiciones de vida y una redistribución del ingreso.

Veamos como parte final del análisis sobre el comportamiento del PEF, a los cuatro Ramos y entidades que tuvieron la mayor tasa de crecimiento durante el periodo: 1) Seguridad Pública, 2) Salud, 3) Economía y 4) Desarrollo Social (ver Gráfica 7). De éstas, ya hemos analizado dos, la Secretaría de Salud y la de Desarrollo Social. Cada una de ellas tuvo tasas medias de crecimiento anual muy altas en el periodo de estudio, de 22.1% y 19.4 anual promedio, respectivamente, muy superior a la TMCA del total del gasto que fue de 4.7%. Eso demuestra que las prioridades en ambos sexenios estuvieron enfocadas a estos Ramos, pero que los pobres resultados se deben a la falta de efectividad de los programas y a la deficiente evaluación de los mismos. El Ramo de salud en segundo sitio acumuló un crecimiento acumulado de 265%, y el de Desarrollo Social de 233%, con lo que ocupó el cuarto lugar de crecimiento en el mismo lapso.

La Secretaría de Seguridad Pública (Ramo 36) creada en 2001, es la que a partir de su creación con un presupuesto de \$9,350 mdp se multiplicó aceleradamente hasta el año 2012 que alcanzó los \$40,536 mdp, con un vertiginoso crecimiento del 334% acumulado, el mayor crecimiento de todos los Ramos del PEF. Lo que significó que la seguridad pública fue la prioridad de los gobiernos de alternancia, como una política pública enfocada al combate del crimen organizado y el narcotráfico. Esto puede verse claramente puesto que la Secretaría de Seguridad Pública tuvo como la más importante política pública el programa denominado Implementación de operativos para prevención y disuasión del delito, llegando a

alcanzar en 2012 la cantidad de \$19,979 millones de pesos, es decir, le destinó el 49.3% de su presupuesto total del Ramo 36 (ver Cuadro 13).



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Este programa del Ramo 36, Implementación de operativos para prevención y disuasión del delito (ver Cuadro 13), es un indicador muy importante del rompimiento del tejido social en varias regiones del país donde impera la delincuencia y que las políticas públicas del Estado han resultado fallidas. Hay innumerables zonas de alta peligrosidad en las que las fuerzas policiacas estatales y municipales han sido rebasadas por el crimen organizado, llegando inclusive a estar penetrada por las bandas delictivas.

**Cuadro 13. Seguridad Pública (Gasto Programable 2012)
Ramo 36**

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	40,536.5	100.0
Implementación de operativos para prevención y disuasión del delito	19,979.2	49.3
Administración del Sistema Federal Penitenciario	6,715.7	16.6
Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	6,423.0	15.8
Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	1,853.6	4.6
Plataforma México	930.2	2.3
Otros programas	4,634.8	11.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Los siguientes dos programas importantes dentro de la Secretaría de Seguridad Pública fueron: la Administración del Sistema Penitenciario con el 16.6% de los recursos del Ramo (\$6,715 mdp), con este programa se incrementó la capacidad instalada de los centros federales de readaptación social o cárceles; en el último sexenio se construyeron cinco nuevos centros de reclusión. El siguiente fue Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública que ocupó el 15.8% (\$6,423 mdp), con él se construyeron tres centros tecnológicos de investigación de la Policía Federal: Centro de Mando de Iztapalapa (2008), Ciudad Juárez (2010) y el Centro de Inteligencia (2009) (ver Ricárdez, 2012). Cabe señalar que la Plataforma México, consistente en una política pública pionera en el país en donde se tiene una exhaustiva base de datos sobre delincuentes, de los diferentes niveles, bandas delictivas regionales y locales, y huellas dactilares, ADN y rastros de los infractores de la ley; su presupuesto en 2012 alcanzó apenas la cantidad de \$930 mdp, el 2.3% de la SSP.

Es preciso subrayar en el Ramo 36, que como programa institucional para la prevención del delito, en 2012 la SSP solamente invirtió \$1,853 mdp, eso significó

únicamente el 4.6% del presupuesto del Ramo 36. Con lo que podemos comprobar que la política pública de seguridad pública, en lugar de centrarse en actividades de prevención, se enfocó a estrategias de enfrentamiento directo hacia los delincuentes por medio de la fuerza pública, lo que resultó en un número muy elevado de pérdidas humanas, sobre todo en el sexenio de Felipe Calderón.

Cuadro 14. Secretaría de Economía (Gasto Programable 2012)

Ramo 10

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	18,622.9	100.0
Fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	7,048.2	37.8
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	2,158.5	11.6
Estudios de Preinversión	1,600.0	8.6
Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa	777.8	4.2
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	715.8	3.8
Resto de los Programas	6,322.6	34.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Por último, el cuarto Ramo con más acelerado crecimiento de todo el PEF, fue la Secretaría de Economía o Ramo 10 (ver Cuadro 14). En el año 2000 tuvo un presupuesto de \$5,222 mdp y para el año 2012 creció en 257% para alcanzar la cifra de \$18,622 mdp, con una TMCA de 21.4%. Su crecimiento ha sido dinámico, pero aun así es insuficiente para reactivar la economía del país. Aquí vale la pena puntualizar que si bien la política pública más importante en esta secretaría para el año 2012 fue el programa Fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), con una cifra de \$7,048 mdp, significando el 37.8% de los recursos de la secretaría, esa cantidad apenas y representó el 0.045% del PIB, que repartido a nivel nacional no significa nada, ni un verdadero impulso para las PYMES. Cabe recordar que la actividad de las PYMES genera el 52% del PIB, y

crean el 72% de los empleos formales en el país. Para 2011 en México hubieron 5 millones 144 mil 56 empresas, de las cuales 99.8% son PYMES y MYPYMES formales¹⁷. Los siguientes programas en importancia que hemos de mencionar son: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) con un presupuesto para el año 2012 de \$2,158.5 mdp representando el 11.6% del presupuesto de la Secretaría de Economía, y Estudios de Preinversión que significó el 8.6% del presupuesto del Ramo 10, con un presupuesto de \$1,600 mdp. Revisando todos los programas de esta secretaría, no existe un presupuesto significativo que esté dirigido a reforzar las cadenas productivas, la creación de parques industriales regionales, o incentivar la promoción y fabricación de productos locales. Para hacer que detone el desarrollo en regiones pobres, es menester crear polos de desarrollo local teniendo como base las MYPYMES, con lo que se puede lograr la desconcentración de la producción nacional hacia nuevas regiones de desarrollo (Asuad y otros, 2007). Para ello se requiere inyectar una fuerte cantidad de recursos a la Secretaría de Economía, que pueda tener bases sólidas para una planeación de mediano y largo plazos de la actividad productiva del país, en nuevos centros de desarrollo local, en regiones estatales y municipales. La Secretaría Economía debe tener un vertiginoso crecimiento presupuestal a partir de los nuevos recursos que se obtendrían de una reforma fiscal integral. Este enfoque hacia las MYPYMES permitiría también la redistribución del ingreso, y dotarle de los elementos necesarios a las familias de

¹⁷ Diario El Universal, 3 de junio de 2011, con datos de la Secretaría de Economía:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulos/64360.html>

escasos recursos para que amplíen sus pequeños negocios, con una planeación dirigida hacia la generación de productos de consumo regional.

3.2 FEDERALISMO DEL GASTO PÚBLICO Y SUS FONDOS

El federalismo del gasto público se refiere a la cantidad del gasto que se otorga en beneficio de los gobiernos estatales y municipales para que sean aplicados directamente por ellos, sin intermediación del gobierno federal, hacia las necesidades locales apremiantes. Estos recursos se canalizan principalmente mediante los Ramos 28 y 33 del PEF. Como vimos con anterioridad, el Ramo que ocupa el segundo lugar del PEF, es Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas con el 13.6% del gasto público total; y en tercer sitio, el Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios con 13.3% del gasto total.

El Ramo 28, es parte del presupuesto no programable, debido a que se construye a partir de fórmulas preestablecidas que están indexadas a la recaudación total, con lo que no puede modificarse año con año. Esto le da certidumbre financiera a los estados y municipios con una línea efectiva de recursos cada año. El federalismo del gasto se desprende de la coordinación fiscal (SNCF), ya que las autoridades locales renuncian a recaudar determinados impuestos con el propósito que lo haga la Federación, cuyo derecho en contraparte es recibir las participaciones que se establecen en el Ramo 28. Los ingresos sujetos a participación que se obtienen por el gobierno federal, se colocan en una bolsa

denominada la Recaudación Federal Participable (RFP), que se construye por los principales impuestos del país¹⁸, como lo son el ISR, IVA, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU-antes Impuesto al Activo), impuestos a la importación y exportación, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Tenencia, Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), impuesto general de exportación de petróleo crudo, impuestos a Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, Recargos y Actualizaciones, y Regularización de Autos Extranjeros, el 82.52% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH), el 0.0143 del DOH¹⁹, el 0.46% del DOH²⁰ y el derecho de minería²¹ (Guerra, 2002) y (CEFP, 2009).

La bolsa general de la RFP, que integra los recursos susceptibles de ser participables, es posteriormente asignada a los estados y municipios mediante las fórmulas establecidas. Estos son los beneficios de la coordinación fiscal, pues el gobierno tiene amplias facilidades de recaudación para integrar esta bolsa general. El resto de los recursos que no son entregados a las entidades, los ejerce la Federación.

¹⁸ Ver Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED): http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Recaudacion_Federal_Participable

¹⁹ Destinado a los municipios litorales o fronterizos donde se realice las salidas del petróleo.

²⁰ Destinado a las entidades donde se extrae el petróleo y gas natural.

²¹ A todos estos conceptos debe descontársele el Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, el 2% de las demás exportaciones, la Tenencia, ISAN, la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al registro federal de contribuyentes, 8% Tabacos labrados, 20% Cerveza, 20% Bebidas alcohólicas, 6% loterías, rifas y sorteos. Estos montos que se descuentan es porque se asignan directamente a las entidades (ver CEFP, 2009).

Cuadro 15. Participaciones a Entidades Federativas (Gasto No Programable 2012)
Ramo 28

(millones de pesos de 2012 y porcentajes)

Total	504,867.7	100.0
Fondo General de Participaciones (FGP)	401,959.0	79.6
Fondo de Fiscalización (FOFIE)	24,749.6	4.9
Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina	20,526.1	4.1
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	19,799.7	3.9
Otros Incentivos Económicos	9,759.1	1.9
Incentivos Específicos del IEPS (PEIEPS)	8,445.1	1.7
ISAN y Fondo de Compensación del ISAN	7,057.5	1.4
Fondo de Compensación (FOCOM)	4,561.3	0.9
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	3,936.6	0.8
0.136% de la RFP por Comercio Exterior (COMEXT)	2,692.8	0.5
Incentivos por Tenencia o Uso de Vehículos	1,070.3	0.2
Derecho Adicional sobre Exportación de Petróleo (DAEXP)	310.5	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

El total de las participaciones incluidas en el Ramo 28 en el año 2012 fue de \$504,867 mdp, lo que representó 3.35% del PIB. Las Participaciones a Entidades Federativas, Ramo 28, está compuesto por 12 fondos que no tienen destino específico del gasto en las entidades federativas, es decir, no están etiquetados, además no son auditables a nivel federal (ver Cuadro 15). De estos fondos, el más importante por el manejo de recursos fue el Fondo General de Participaciones (FGP), que constituyó casi el 80% de todos los recursos destinados al Ramo 28, con una cantidad de \$401,959 mdp presupuestados en 2012 (ver Cuadro 15).

Cifras preliminares indican que la RFP para el año 2012 fue aproximadamente de \$2'009,795 mdp (2 billones de pesos), representando alrededor del 13% del PIB y 54% del total del gasto público presupuestario (Ricárdez, 2012). A partir de ello, el FGP está constituido con base en la LCF por el 20% de la RFP, mismo que se distribuye a las entidades federativas con los siguientes criterios:

- 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada estado.
- 45.17% en relación con el comportamiento de los impuestos federales asignables, ISAN, Tenencia, IEPS (bebidas alcohólicas, gasolina, diesel, gas para uso automotriz, bebidas refrescantes, tabacos labrados).
- 9.66% a la inversa per cápita de las participaciones obtenidas en las dos primeras partes del fondo.

El primer criterio trata de redistribuir el ingreso, para que a cada habitante del país le toquen los mismos recursos. El segundo, tiene carácter resarcitorio, pues intenta resarcir a las entidades de acuerdo a su esfuerzo y dinamismo recaudatorio. Y el tercero, tiene carácter compensatorio, y es la inversa per cápita de las participaciones obtenidas de las dos primeras partes del fondo, con ello se disminuyen las dispersiones producidas por los dos primeros criterios (Guerra, 2002).

El Fondo de Fiscalización (FOFIE), creado con las modificaciones de la LCF en 2007 con el propósito de mejorar las políticas públicas de fiscalización estatales, representa el 1.25% de la RFP (ver CEFP, 2009). Se distribuye a las entidades federativas mediante un monto de reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la RFP y fusionado con la coordinación de derechos (1.0% de la RFP). Para 2012 tuvo una asignación presupuestal de \$24,749.6 mdp, representando el 4.9% del Ramo 28. Para el caso de los Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina, también se crearon con las modificaciones de 2007 a la LCF, su conformación se constituye con nueve onceavos de la recaudación del IEPS sobre las ventas finales de diesel y gasolina. Y su distribución es en proporción a la participación

que tenga cada entidad respecto del consumo de estos combustibles. Para el año 2012 representó el tercer fondo en importancia del Ramo 28, con 4.1% de su total, y con una cantidad asignada de \$20,526 mdp, como se puede ver en el Cuadro 15. El cuarto fondo en importancia fue el Fondo de Fomento Municipal (FFM), que tiene destino específico para los municipios. Constituido por el 1.0% de la RFP. El criterio de distribución está en relación a los totales recaudados por impuesto predial, derechos de agua potable y el número de habitantes por estado. Las entidades deben entregar íntegramente este fondo a los municipios de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales. Para 2012 tuvo una asignación presupuestal de \$19,799 mdp, representando el 3.9% del Ramo 28. Estos cuatro fondos constituyen los de mayor importancia presupuestal, puesto que juntos representaron el 92.5% de todos los recursos asignados al Ramo 28. Los siguientes ocho fondos representaron el 7.5% del presupuesto asignado al Ramo 28 en 2012. De ellos, podemos hacer mención del Fondo de Compensación (FOCOM), cuya característica rompe con el objetivo resarcitorio del Ramo 28, debido a que sus recursos son distribuidos entre las diez entidades más pobres en términos per cápita (ver CEFP, 2009). Se constituye con dos onceavos de la recaudación del IEPS sobre las ventas finales de diesel y gasolina. Representando en 2012 \$4,561 mdp, es decir, el 0.9% del total del Ramo 28 (ver Cuadro 15).

Cuadro 16. Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios
(Gasto Programable 2012)
Ramo 33

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	492,668.2	100.0
Educación Básica y Normal (FAEB)	274,137.9	55.6
Servicios de Salud (FASSA)	61,951.4	12.6
Fortalecimiento de los Municipios y el DF (FORTAMUNDF)	50,732.8	10.3
Infraestructura Social (FAIS)	49,499.3	10.0
Fortalecimiento a las Entidades Federativas (FAFEF)	27,719.6	5.6
Aportaciones Múltiples (FAM)	16,117.0	3.3
Seguridad Pública de los Estados y el DF (FASP)	7,373.7	1.5
Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA)	5,136.7	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP.

Por otro lado, las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios se incorporaron al PEF en 1998, con la creación del Ramo 33, fusionando algunos importantes fondos que se habían descentralizado desde 1992 en que se empezó un proceso de transferencia de recursos y funciones hacia los estados. A partir de la política de federalización de la educación básica que transfirió en 1992 la administración de 163,000 escuelas primarias y secundarias a las entidades federativas, con excepción del Distrito Federal. Este antecedente en el tema educativo dio la pauta para la descentralización en otras importantes áreas. Dicha federalización de responsabilidades y recursos tuvo tres principios esenciales: aumentar la eficiencia y la focalización del gasto, fortalecer la democracia y mejorar el equilibrio entre los tres niveles de gobierno (Amieva, 2004). El diseño de cada uno de los fondos se hizo a partir de fórmulas auditables y transparentes. Dichos recursos no pueden ser embargados ni utilizados para financiar créditos o cualquier tipo de deuda local, al estar etiquetados son auditables a nivel federal (Ricárdez, 2012). En términos del artículo 79 de la Constitución, en la que

establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, también fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

El fondo más importante del Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que representa el 55.6% del todo el presupuesto de dicho Ramo. Como se mencionó, surge a partir de 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y su monto se determina en el PEF, y se distribuye en cada estado mediante fórmulas que consideran los criterios de: registro común de escuelas y plantillas de personal, los recursos del FAEB y las ampliaciones presupuestarias del periodo inmediato anterior. Para 2012 el monto presupuestado fue de \$274,137 mdp. El segundo en importancia es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), que representa el 12.6% del Ramo 33. En 1996 se celebró el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, con el objetivo de acercar los servicios de salud a la población. Al igual que el anterior, su monto se determina en el PEF, cuya distribución a las entidades se hace considerando los siguientes factores: el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, los recursos del FASSA del periodo inmediato anterior, otros recursos que se destinen expresamente en el PEF con el propósito de promover la equidad en los servicios de salud. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), es el

siguiente en importancia dado que ocupa el 10.3% de los recursos del Ramo 33. Se crea junto con el Ramo 33 en 1998 con el propósito de fortalecer las finanzas municipales, como FORTAMUN, y para 2001 se convierte en FORTAMUNDF en el que se incluyen también las 16 delegaciones del DF. Este fondo es uno de los cuatro fondos del Ramo 33 que su monto se determina por un porcentaje de la RFP. Su equivalente es de 2.5623% de la RFP, de los cuales 2.35% es para los municipios, y 0.2123% para las demarcaciones del DF. Su distribución es directamente proporcional a número de habitantes. En 2012 su monto fue de \$50,732 mdp. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), tuvo una asignación presupuestal en 2012 de \$49,499 mdp. Representa el cuarto fondo en importancia, con el 10.0% del Ramo 33. También surge en 1998, y su monto se determina como el 2.5% de la RFP, dividiendo el recurso presupuestal en 0.303% de la RFP al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197% de la RFP al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Este fondo se dedica específicamente para el financiamiento de obras en servicios básicos y acciones sociales para la población marginada. Lo distribuye la SEDESOL con criterios de pobreza extrema. Los cuatro fondos enunciados suman el 88.5% del presupuesto total del Ramo 33, por lo que los restantes cuatro solo tienen asignados el 11.5%. El FAFEF, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas representó el 5.6% del Ramo 33. Anteriormente se trataba del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF, incorporado al PEF en el año 2000, de carácter temporal hasta el 2004. Posteriormente, en 2003, se le creó el Ramo 39, denominado Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. A partir de 2007, se

crea el FAFEF dentro del Ramo 33 y su monto presupuestal equivale al 1.4% de la RFP dándole certidumbre a las entidades federativas. Los recursos se distribuyen de acuerdo a fórmulas de distribución que consideran el PIB per cápita por entidad, el número de habitantes y los montos recibidos en el ejercicio inmediato anterior. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) a partir de 1998 es la principal fuente de financiamiento de los organismos estatales de construcción de escuelas, lo que antes se hacía por medio del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) que se creó en 1996. Este fondo se destina a la creación de infraestructura educativa y social, con un monto presupuestado equivalente al 0.814 de la RFP. Sus reglas de distribución se determinan en el PEF. El penúltimo fondo del Ramo 33 es el FASP o Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, desde el año 2000 el Consejo Nacional de Seguridad Pública establece criterios de distribución para las entidades federativas. Su monto se determina en el PEF de acuerdo a lo que determine el Consejo y a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública. Entre otros criterios, número de habitantes, índice delictivo, índice de ocupación penitenciaria, avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, y recursos invertidos por los municipios en acciones de seguridad pública. En el año 2012 su presupuesto asignado representó el 1.5% del Ramo 33, con la cantidad de \$7,373 mdp. Finalmente el FAETA, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que surge desde 1999 a partir de los convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios Educativos Profesional Técnico y de Adultos, transfiriendo las representaciones estatales del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y

del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) a los organismos que para estos mismos fines fueran creados en los estados. Su monto de recursos se determina en el PEF, con los criterios: registro de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal, los recursos del FAETA del periodo inmediato anterior, y estrategias que se consideren específicas para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación en el trabajo.

Hasta aquí hemos podido identificar el presupuesto total asignado a los Ramos 28 y 33, enunciando la importancia de cada uno de sus programas; la suma de ambos Ramos constituyen alrededor del 83.4% del Gasto Federalizado (GF)²². El resto del gasto público federalizado está compuesto esencialmente por el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos), representando el 2.71% del GF; la parte correspondiente a Transferencias a los Estados asignados en el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), que ascienden al 2.35% del GF; los Subsidios a la Seguridad Pública incluidos en el Ramo 4 (Gobernación), que equivalen al 0.83% del GF; y otros recursos que llegan a las entidades como resultado de la suscripción de Convenios de Descentralización y Reasignación²³,

²² Como se mencionó con anterioridad, el Gasto Federalizado (GF) es el total de los recursos federales que son transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para ser ejercidos por ellos directamente, sin intermediación del gobierno federal (CEFP, 2013).

²³ Los Convenios de Descentralización son acuerdos que las dependencias del Gobierno Federal firman con las entidades federativas para transferir recursos presupuestales que son susceptibles de ser federalizados, con el propósito de concertar la descentralización de acciones federales, mediante la colaboración y coordinación de ambas instancias de gobierno. Por su parte, los Convenios de Reasignación son acuerdos que las dependencias del Gobierno Federal firman con las entidades federativas con el propósito reasignar recursos de las dependencias y entidades públicas hacia a las entidades federativas, para el cumplimiento de diversos objetivos de los programas federales (CEFP, 2013).

que sumados todos dan un porcentaje alto de 10.76% del GF, como se puede observar en el Cuadro 17 (ver CEFP, 2012).

Cuadro 17. Gasto Federalizado para el Ejercicio Fiscal 2012

(Millones de pesos 2012 y Porcentajes)

Total	1,196,788.20	100.00
Participaciones Federales (Ramo 28)	504,867.70	42.19
Aportaciones Federales (Ramo 33)	492,668.20	41.17
Convenios de Descentralización y Reasignación	128,814.00	10.76
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25)	32,405.60	2.71
Gasto Federalizado en las Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23 Parcial)	28,094.80	2.35
Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas	0.00	0.00
Programas Regionales	1,279.00	0.11
Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	6,443.10	0.54
Fondo Frontera Sur	200.00	0.02
Fondo de Modernización de los Municipios	300.00	0.03
Espacios Deportivos para los Municipios	355.30	0.03
Fondos Metropolitanos	8,331.90	0.70
Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)	341.60	0.03
Provisión para la Armonización Contable	51.80	0.00
Fondo para Accesibilidad de Transporte Público a Personas con Discapacidad	458.40	0.04
Fondo de Pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa	2,980.20	0.25
Bono de Potenciación	4,000.00	0.33
Adquisición de Inmuebles del Distrito Federal	329.00	0.03
Programa Especial de Proyectos Productivos del Estado de Sonora	200.00	0.02
Programas de Desarrollo Regional	2,824.70	0.24
Subsidios a la Seguridad Pública (Ramo 4)	9,937.90	0.83
Subsidios a la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN)	4,453.90	0.37
Mando Policial	2,484.00	0.21
Apoyos a entidades federativas en materia de seguridad pública	3,000.00	0.25

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, SHCP. Con base en CEFP (2012) y SHCP (2012).

Finalmente, es importante mencionar que el proceso de descentralización de los recursos ha ido avanzando a través de los años, debido a que los gobiernos estatales y municipales solicitan cada vez más presupuesto para afrontar sus necesidades de carácter local. Destacando por lo tanto que, el total del Gasto Federalizado representa actualmente aproximadamente el 59.5% de la RFP, eso significa el 32% del PEF (Gasto Público Presupuestario Total) y el 7.7% del Producto Interno Bruto.

3.3 ANTECEDENTES DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

Antes de la alternancia de gobierno en el Ejecutivo Federal en el año 2000, existieron varios mecanismos de control y evaluación que se diseñaron en forma, pero que al no existir contrapesos fuertes por parte del Poder Legislativo o de organismos autónomos no se pudieron aprovechar para una efectiva fiscalización del gasto y una medición de la eficiencia de las políticas públicas. Ayala (2001, p. 725) decía que, “en México, dadas las características de su sistema político (presidencialista, autoritario, con predominio de un solo partido y sin alternancia en el poder) el control del gobierno era un tema que la mayor parte de las veces se discutía únicamente de modo formal y jurídico...pero no instrumentos de poder reales en manos del Legislativo, de los ciudadanos y de los partidos políticos”. Tradicionalmente, las características del control y evaluación gubernamentales tenían tres objetivos: medir el desempeño de la administración pública enfocándose a fallas administrativas de los funcionarios, de posibles delitos cometidos y desvío de recursos; comparación de indicadores con otros países del mundo; y actividades administrativas para prevenir delitos. Los mecanismos de control se dividían en controles internos y externos. Ambos dependían de la obtención de información, selección de datos, procesamiento y análisis, que lograban las entidades encargadas. Estos tenían costos que eran evidentemente crecientes debido al incremento de la complejidad de la presupuestación, y a las laboriosas acciones de monitoreo, supervisión, auditorías y revisiones.

Las entidades encargadas del control y evaluación, a nivel interno, eran la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y externo por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con fundamento en el artículo 26 Constitucional, que facilita al Poder Ejecutivo para establecer procedimientos y criterios para llevar a cabo el control y la evaluación, del plan y programas de desarrollo; y con base en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en la que se faculta al Ejecutivo Federal de disponer de una Secretaría de Estado que realice las acciones de control del sector público, es como en 1983 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en que se fusionaron la dispersión que existía hasta ese entonces sobre el control y la evaluación de la Administración Pública Federal (APF). Esta secretaría existió como tal hasta 1994, año se reforma la LOAPF, en que se estableció en su artículo 34 las facultades de la SECODAM, entre otras, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio público federal, establecer la congruencia de éste último con el presupuesto de egresos. Además, de poder designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF.

Estas labores se combinaban con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que también estaba facultada para realizar acciones de supervisión con fundamento en la LOAPF, como las de evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la APF, formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones

derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. El control interno también estaba normado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual en su artículo 138 establecía que los órganos internos de control de la APF debían analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de control, comprobar el cumplimiento de normas y examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales. A su vez, el control interno se extendía a las entidades paraestatales, con lo que desde entonces la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determinó en su artículo 4 los lineamientos para los órganos internos de control. De la misma manera se estableció que formasen parte integral de las entidades paraestatales, con el propósito de realizar acciones que mejorasen la gestión, recibieran las quejas conducentes y emitieran dictámenes sobre la responsabilidad de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Los manuales administrativos internos también fueron un mecanismo fuerte que se usó para el control interno, los cuales eran emitidos por las áreas de oficialía mayor, con los reglamentos internos de cada dependencia, con el propósito de que las acciones fuesen normadas y reguladas debidamente.

Por otro lado, el control externo se remonta desde la Constitución de 1824, como un instrumento para hacerle contrapeso al Poder Ejecutivo desde la Cámara de Diputados. El cual significó desde ese año un fuerte enfrentamiento entre federalistas y centralistas. Este instrumento osciló entre la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) y el Tribunal de Cuentas que los centralistas quisieron instalar (ver ASF, 2006). Fue en la Constitución de 1857 con el triunfo federalista y liberal

en que se instauró una larga tradición de la CMH²⁴, que se ha mermado en sus funciones en diferentes periodos posteriores a esta fecha, en los que la ausencia de una Cámara representativa y plural ha obstaculizado su trabajo y objetivos últimos. La CMH cimentó sus bases antes del periodo de alternancia de gobierno ocurrida con el Presidente Vicente Fox, concibiéndose formalmente como un órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuya función principal ha sido la revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo, estas bases no se cumplieron cabalmente en el periodo del partido único, ya que la falta de democratización de la CMH evitó que se efectuara una revisión integral de la Cuenta Pública al paso de las administraciones sexenales. Orgánicamente la CMH dependió desde entonces de la Comisión de Vigilancia del Poder Legislativo, y su base jurídica quedó en los artículos 73, 74 y 93 de la Constitución (Ayala, 2001). En los que se establecen las facultades de la Cámara de Diputados para crear y vigilar el funcionamiento de la CMH, y de las facultades de ésta para revisar el ejercicio del presupuesto, además de la obligación de los secretarios de despacho en rendir cuenta mediante un informe anual sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

Es así como con en éstos importantes órganos se ejerció por muchos años el control y evaluación del gasto público, tanto interno como externo. Por mucho tiempo, los encargados del control y la evaluación fueron cuerpos burocráticos cerrados a la ciudadanía, siendo una verdadera Caja de Pandora que no permitió ejercer el presupuesto de forma transparente, eficiente y eficaz.

²⁴ Desde 1867, año en que se restauró la República, hasta el año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda no cambió su denominación (ver ASF, 2006).

CAPÍTULO 4.

PROSPECTIVA SOBRE LA EVALUACIÓN Y EL NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

4.1 LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

Hemos analizado la situación financiera del Estado mexicano, reportando serias debilidades en su capacidad presupuestaria para poder llevar a cabo políticas públicas que impacten en la sociedad. También revisamos la estructura del gasto público y los principales programas o políticas públicas que existen actualmente. Para cerrar el círculo de las políticas públicas del Estado mexicano, ahora es preciso hacer un balance de la administración pública para entender el *cómo* se están usando esos recursos públicos en el ejercicio de gobierno, de allí la necesidad de verificar la evolución de los sistemas de control y evaluación del quehacer gubernamental en los últimos años.

Con el fenómeno de la globalización y la vinculación con otras naciones a partir de 1994, México ha tenido de cerca los ojos de organismos multilaterales que han solicitado la modernización de la administración pública del país en todos sus frentes. Además, conforme avanzó el proceso de democratización, mayor competencia partidaria, y la creación de instituciones con mayores contrapesos, se fueron instrumentando nuevas políticas en pro del mejoramiento del aparato gubernamental. En ese contexto se dieron los primeros pasos para transformar los

mecanismos de control y evaluación tradicionales, que estuvieron vigentes por muchos años hasta la década de los noventa. El primer intento de cambio profuso se realizó durante el periodo de 1995-2000, en el gobierno de Ernesto Zedillo, con las acciones de mejoramiento que se enmarcaron en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), que buscaba renovar los servicios públicos con un enfoque de gerencia privada que contenía la planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos, todos ellos aplicados a la administración pública (AP). Lo que significó un cambio de paradigma en las labores burocráticas en México, ya que la orientación era hacia la satisfacción del cliente y la construcción de estándares de servicio, como en la iniciativa privada (Sánchez, 2009).

Al menos formalmente, el gobierno de Zedillo fue el que propuso los cambios más ambiciosos en la historia reciente de la administración gubernamental del país. Para ese entonces nuestro país ya se encontraba sumergido en la globalización y la influencia de las naciones desarrolladas estaban latentes, por lo que habría que entrar a la era de la modernidad en todos los circuitos de la burocracia; los proyectos que se presentaron básicamente fueron: como se mencionó, el PROMAP, la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El hecho que se creara el PROMAP fue para elevarlo a un nivel de importancia dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; en los primeros días de ese nuevo gobierno el 28 de diciembre de 1994, se publica en el DOF la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde desaparecía la SECOGEF y se creaba la SECODAM. En

esta secretaría se abre la Unidad de Desarrollo Administrativo (1996) que estaría a cargo de la orientación del programa, el cual reconocía que los esfuerzos realizados en el país para con la modernización administrativa habían resultado infructuosos, y que hasta ese entonces existía un fuerte rezago en cuanto a la incorporación de prácticas de evaluación para medir el desempeño gubernamental, por lo que había una pérdida alta de credibilidad en la función pública y en sus funcionarios (Villalobos, 2010). El PROMAP se trazó como objetivos: Lograr un gobierno competitivo (eficiente y eficaz), y combatir la corrupción a partir del enfoque preventivo. Su característica principal fue diferenciarse de los sistemas de control y evaluación tradicionales que había hasta ese momento. Con el PROMAP se buscaba dejar en el gobierno central la responsabilidad del diseño de políticas públicas y dotar de mayor capacidad de decisión a las áreas operativas de forma descentralizada. El sistema tradicional de control y evaluación, como vimos en el capítulo anterior, era un enfoque basado en la desconfianza, centralización de las operaciones y en la verificación del uso de los recursos, el cual requería de muchos esfuerzos y tramos de control. El nuevo esquema buscaba un sistema de evaluación y control moderno, asentado en la responsabilidad de cada funcionario, un esfuerzo de autocontrol, descentralizando la verificación de los resultados, con el propósito de hacerla más eficiente y menos costosa. Produciendo tres tipos de indicadores para cada dependencia: los estratégicos, que daban seguimiento a los objetivos institucionales (planes y programas); los indicadores de proyectos, que revisaban la gestión de cada uno; y los de servicios, que se traducían en el contacto con la sociedad para sondear su opinión, visualizando a los ciudadanos como clientes.

En la SECODAM se instrumentó una estrategia que cambiaría la visión en la evaluación y control presupuestal que había hasta ese momento, integrando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con un enfoque hacia resultados. Se hicieron los primeros esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto, según fuesen los resultados de cada programa. Las fases planteadas inicialmente fueron: medición y evaluación; descentralización, desconcentración y flexibilidad operativa; y servicio profesional de carrera (Mejía, 2005). En el SED se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, cuya característica era una orientación a resultados. Paralelamente la SHCP, instrumentó la Nueva Estructura Programática (NEP), cuyo propósito principal era generar una renovación integral del proceso de planeación, programación y presupuestación, buscando que las áreas se enfocaran a desarrollar sus funciones con un enfoque de productividad de los recursos públicos. Se buscaba con esto corregir las decisiones de gobierno a la hora de asignar los recursos, que en su mayoría ocurrían de forma discrecional y ambigua, el criterio de asignación sería entonces el de la productividad de los resultados. Durante este periodo de gobierno se hizo un enorme esfuerzo por vincular el SED y la NEP, como elementos clave de la Reforma al Sistema Presupuestario del Gobierno Federal. Sin embargo, todos procesos aquí incluidos no fueron institucionalizados debidamente en la Administración Pública Federal, por lo que sus resultados fueron francamente limitados. Su mérito se debe a que fue la primera formulación de un *presupuesto basado en resultados*, pero la desvinculación de ambas secretarías arrojó la falta de coordinación interinstitucional. Sea el caso de que los indicadores que se formularon por ambas secretarías para efectuar las mediciones

se anularon unos con otros, sobresaliendo los indicadores estratégicos de la SHCP, pero que al haber sido elaborados de manera tardía, ya no fueron aplicados de forma general a todas las dependencias (Villalobos, 2010)²⁵.

Para el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), debe contemplarse que como resultado de una mayor participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, y la pérdida de la mayoría absoluta del partido en el poder en 1997, se realizaron varias modificaciones en su Ley Orgánica y en la manera de fiscalizar los recursos públicos federales, de lo cual derivó en la transformación de la CMH con la creación en su lugar de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año 2000. Las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000, sentaron las bases de la fiscalización superior que nos rige actualmente (ver ASF, 2006).

Estas eran las características que presentaba el proceso gubernamental previo a la alternancia política ocurrida en el año 2000, cuya semilla del SED se había dejado y que sería importante darle continuidad para fortalecer la administración pública. El gran reto para el nuevo gobierno era recuperar la credibilidad en las instituciones, por lo que se requería un cambio de perspectiva en la administración pública que incluyera la apertura hacia los ciudadanos mediante la transparencia y la auscultación de todo el cuerpo de gobierno y del manejo de los recursos por

²⁵ Debemos resaltar el caso del programa PROGRESA que se aplicó en este sexenio, debido a que por primera vez se implementaron mecanismos de evaluación en los programas sociales, a partir de 1997 se emplearon evaluadores externos, prestigiosas instituciones nacionales e internacionales, con el objetivo de emplear metodologías rigurosas, usando tanto enfoques cualitativos y cuantitativos para medir el impacto de estos programas en los segmentos de población marginada del país (Villalobos, 2010).

parte de ellos. Se necesitaban abrir las instituciones para que la población y los sectores especializados realizaran un diagnóstico sobre la salud del Estado en su conjunto, sin las limitaciones ni la opacidad del régimen anterior. Habría que poner énfasis en mejorar la calidad de la gestión pública y efectuar un cambio profundo para la profesionalización de los servidores públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 planteó la necesidad de un gobierno global que tuviera competitividad internacional, cuyos ejes serían la innovación y calidad gubernamental, el buen gobierno, y la gestión estratégica. La propuesta de buen gobierno fue retomada del Banco Mundial y se puso en marcha en México mediante el esquema de un gobierno gerencialista. Al iniciar el sexenio, en diciembre de 2000, se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, de la cual surgió el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PCCFTDA), que tuvo una aplicación acelerada los primeros tres años de 2001 a 2003, pero luego quedó en un segundo plano. Se creó la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, la cual elaboró el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG), dejando a un lado la reforma y la modernización administrativa, el punto clave era la innovación gubernamental. Se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, que derivó en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2003. Se hicieron modificaciones a la Ley de Planeación en 2003, y finalmente la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el 30 de marzo de

2006, que iban encaminadas en el mismo sentido (ver Diagrama 3). A mitad de sexenio se desaparece la SECODAM y se crea la Secretaría de la Función Pública en abril de 2003, en la cual de nueva cuenta se instituye un área encargada de la innovación y calidad gubernamental, llamada Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP). Con ésta área se crea el SIMEP que fue el Sistema de Metas Presidenciales, con el propósito de darle seguimiento y evaluación entre todas las dependencias federales, ya que dichas metas debían estar alineadas al Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de los defectos de este esquema fue la nula vinculación de las metas presidenciales con los aspectos presupuestales y de acuerdo a sus resultados. Además, por tratarse de las metas presidenciales los reportes sobre avances no eran del todo confiables, ya que como fue un sistema ligado a la jerarquía presidencial, se enfocaban a temas que resultaran de interés mediático. Por lo que no se formó ninguna cultura de la evaluación ni se institucionalizó.

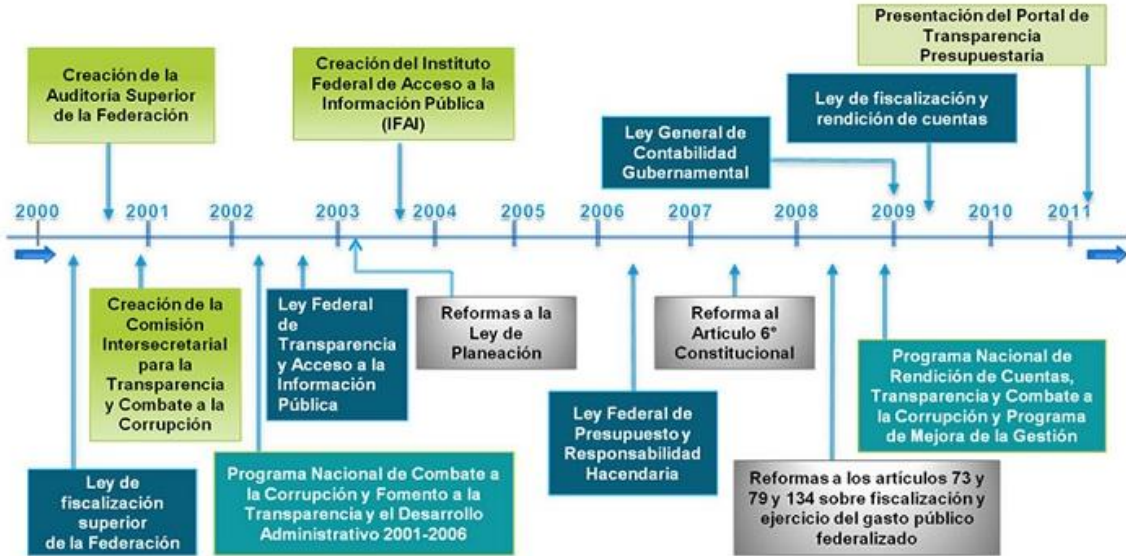
Bajo la responsabilidad de la Oficina de Innovación Gubernamental se creó también el modelo INTRAGOB, orientado a la administración de la calidad total, inspirado en la serie de calidad ISO 9000 y de las experiencias internacionales, con una serie de premios a las prácticas innovadoras, que se establecieron en 2002, bajo el nombre de *Premio a la innovación y a la calidad*. Por lo que muchas entidades que lograron premios y certificaciones se enfocaron exclusivamente a lograr una certificación en la innovación, más no necesariamente se cumplió la meta de mejorar la gestión. Cabe decir que el modelo INTRAGOB y el SIMEP funcionaron completamente separados y desarticulados, con lo que los resultados

no fueron los esperados para la APF (Villalobos, 2010). En la Secretaría de la Función Pública se creó también el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO), que representó el cambio más importante en materia de control interno. MIDO se creó como el mecanismo de dirección y evaluación del desempeño integral de los Órganos de Vigilancia y Control, por medio del cual se efectuaría la relación de la SFP y los órganos internos de control (OIC) en el resto de las dependencias de la APF, para alcanzar sus objetivos y metas con honestidad, transparencia y efectividad. Desde marzo de 2004 la SFP implementó el MIDO que tiene por objetivo reducir los riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, mediante cinco índices: índice de reducción de riesgos de corrupción; índice de reducción de riesgos de opacidad; índice de desempeño institucional; índice de percepción del desempeño; e índice de desempeño operativo (SFP, 2005).

Como último punto importante a destacar del sexenio de Vicente Fox en materia de control y evaluación, fue la creación en 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social, como organismo público descentralizado, con la misión de medir los resultados de los programas que efectúan las diferentes dependencias del gobierno en materia social. Con este organismo se acentúa la verificación de los resultados en materia de pobreza, aunque no se considera el tema de mejoramiento de gestión, ni hay una estrategia continua de monitoreo. Sin embargo, esta institución representa un gran avance en materia de política social y que dejó como legado dicha administración.

A pesar de los esfuerzos en el sexenio de Vicente Fox encaminados hacia la innovación gubernamental y las metas presidenciales, se trataron de mecanismos aislados y con lógicas distintas. No existió una coordinación entre las dependencias para llevar un sistema único, con indicadores comunes para la estandarización de la evaluación y la mejora de gestión gubernamental. Los casos rescatables como el MIDO y el CONEVAL, tampoco estuvieron articulados en una normatividad de largo alcance que cubriera la evaluación de resultados ligados al tema de la presupuestación del gasto público. Nuevamente por un lado quedaron las tareas de presupuestación-programación, y por la otra, la de evaluación-control-mejora de gestión.

Diagrama 3. Evolución del Marco Institucional para la Rendición de Cuentas:
Periodo de la alternancia política.



Fuente: SHCP: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

Para el sexenio de Felipe Calderón, las principales directrices para el mejoramiento de la gestión pública fueron a través de dos instancias: primero, el

Programa de Mejoramiento de la Gestión, 2008-2012, (PMG), y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción: 2008-2012 (PNRCTCC), a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y segundo: el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver Sánchez, 2009). El PMG se estableció como uno de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, con el propósito de coadyuvar a que las dependencias de la APF realizaran las mejoras hacia el logro de resultados. Estas mejoras se refieren a los bienes y servicios públicos, a la productividad de las instituciones, reducción de costos, optimización de recursos, incremento de la eficiencia, y evaluación del desempeño de las instituciones públicas. El PNRCTCC quedó establecido como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la APF, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad (ver SFP, 2008).

El PbR y el SED, en ese orden, tienen la misión de estructurar un modelo organizacional que pone énfasis en los resultados, en vez de los procedimientos, cuando sí es importante todo el proceso previo, la evaluación de un programa o una política pública específica se hace enfocándose a sus resultados, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población. El PbR se conforma de cuatro etapas para su elaboración: 1) programas y proyectos alineados al PND, 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas, 3) seguimiento constante

de los recursos enfocados en los resultados, y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones. Por su parte, el SED tiene dos componentes: 1) la evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas para orientar las asignaciones del presupuesto; y 2) una evaluación permanente de los resultados de las instituciones, para elevar los beneficios hacia la población (ver Sánchez, 2009). La aplicación de la metodología de evaluación de programas a través del PbR tiene como objetivo que el gasto público se aplique prioritariamente en programas que generan más beneficios a la población y que se reasignen los que no funcionen correctamente. “Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)”²⁶. El SED se compone de indicadores estratégicos de gestión que permitirá la valoración de las políticas públicas, dándole seguimiento al cumplimiento de metas. En la administración de Felipe Calderón surgió un renovado interés por recuperar el SED que se había creado con Ernesto Zedillo, impulsando el Presupuesto Basado en Resultados, con lo que se realizaron varias modificaciones de carácter estructural para institucionalizar todo el sistema al interior de la APF; ya que la administración de Vicente Fox implementó sus iniciativas de innovación gubernamental y metas presidenciales usando la misma plataforma del SED, pero sin hacerle contribuciones adicionales. Este

²⁶ SHCP. “Conceptualización GpR-PbR-SED”: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

resurgimiento del SED se debió a las favorables condiciones del marco legal que se habían logrado con la creación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006, ya en la parte final del sexenio de Fox, que abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Con la LFPRH y su reglamento, se regula todo lo referente en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En esta Ley se estableció el capítulo II especialmente para el tema de la evaluación, donde su artículo 110 determina que la SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades; la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales; y las dependencias efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia. En su artículo 111, la LFPRH institucionaliza el funcionamiento del SED, estableciendo que la SHCP y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificará periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño. Dicho SED será obligatorio para

los ejecutores del gasto e incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano. Además, al referirse a todos los ejecutores del gasto, generaliza su mandato a todas las entidades pertenecientes al sector público presupuestario (contempladas en el PEF), cuyo ordenamiento es que la SHCP y la Función Pública emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración. La LFPRH deja establecido claramente que los indicadores de gestión y los resultados de su evaluación deberán incluirse en el PEF y en el informe de la Cuenta Pública anual. También es importante considerar, que de acuerdo a las tendencias internacionales sobre políticas transversales, como se mencionó en el capítulo 1, la LFPRH incluye de manera especial que el SED deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Toda la estructura del SED se proyectó para quedar instalado en un plazo de dos años. En los artículos transitorios de la LFPRH se estipuló que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias debieron concluir la implantación del sistema de

evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008.

Durante el sexenio de Calderón se presentaron importantes reformas en materia de gasto público, fiscalización de los recursos, transparencia y contabilidad gubernamental. En 2007 se reforma el artículo 6 de nuestra Constitución, con la finalidad de subir a rango constitucional el derecho a la información. En ese mismo año se propuso una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, y hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno (ver CEFP, 2008). Se hicieron modificaciones constitucionales en 2008, a los artículos: 73, sobre la facultad de la Cámara de Diputados para expedir leyes sobre contabilidad gubernamental y sobre gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, obligándolos a presentar información homogénea; 74, la autorización para aprobar obligaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura y se modifica el calendario de presentación de la Cuenta Pública; 79, sobre que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá facultades para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; a los artículos 116 y 122, para que las Legislaturas de los Estados y del DF, cuenten con entidades de fiscalización que apliquen los mismos procedimientos y principios de la ASF, para la evaluación del desempeño y el uso de los recursos; y 134, de la misma manera, hace énfasis sobre el gasto federalizado, cuyos

recursos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados de su ejercicio tendrán que ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, sin menoscabo a las facultades de fiscalización del gasto federalizado (ver Diagrama 3).

De esta manera, se sube a rango constitucional las condiciones legales para la aplicación del SED, al que se refiere el Capítulo II de la LFPRH, logrando institucionalizar una nueva etapa sobre la rendición de cuentas en México. Con lo que finalmente se expiden dos nuevas leyes, la Ley General de Contabilidad Gubernamental el 31 de diciembre de 2008, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el 29 de mayo de 2009; y se realiza la presentación del Portal de Transparencia Presupuestaria el 1 de julio de 2011 donde podrá darse seguimiento a la evolución del SED tanto a nivel del gasto federal, como en los estados y municipios sobre los recursos federalizados (ver Diagrama 3). El SED se complementa del PbR, para darle formalidad, dicho PbR quedó establecido en la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en sus artículos 61 párrafo 2, y 80 párrafo 3. Señalando respectivamente que: la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos, el listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados, y deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del

presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño; y que a más tardar el último día hábil de marzo de cada año, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos, además, en ese mismo plazo, la SHCP entregará a la Cámara de Diputados, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, en lo que corresponde a los recursos federales transferidos. Es así como se consolidan el PbR y el SED, los cuales logran ser de aplicación general a todos los ramos de los del gasto público presupuestario (excepto las participaciones a los estados y municipios), y con lo cual se establece una nueva etapa para la evaluación de las políticas públicas en México.

Los instrumentos de evaluación a los que se refieren la LFPRH y la LGCG se conocen como indicadores estratégicos y de gestión, que consisten en la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y constituyen la parte medular del nuevo método de elaboración del presupuesto (ver Diagrama 4), debido a que los objetivos que se establecen en cada entidad pública, deben estar alineados con las prioridades generales y las metas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo. Como se ha mencionado en el capítulo 1, la MIR tiene su base en la Metodología del Marco Lógico (MML), recomendada por organismos internacionales para planificar o gestionar iniciativas de inversión en el sector

público (ILPES, 2004)²⁷. Esta Matriz permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar externalidades que pueden influir en el logro de los objetivos; evaluar el avance del proyecto o programa en todas sus etapas; la alineación de los objetivos en diversos programas conjuntos; y estandarizar los programas presupuestarios con información homogénea²⁸.

Diagrama 4. Etapas del Proceso Presupuestario.



Fuente: SHCP; SFP; CONEVAL (2010).

La elaboración de la MIR tiene como objetivo sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle

²⁷ Usado por organismos de crédito tales como Banco Interamericano de Desarrollo, Asian Development Bank, o el Banco Mundial, entre otras.

²⁸ Las etapas de la MML son: 1. Definición del problema, 2. Análisis del problema, 3. Definición del objetivo, 4. Selección de alternativa de solución, 5. Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario o la coherencia del programa, y 6. Elaboración de la MIR, (ver SHCP; SFP; CONEVAL; 2010).

sentido a la intervención gubernamental; establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios; y definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación (ver SHCP; SFP; CONEVAL; 2010). Con la elaboración de la MIR se contempla que cada dependencia y entidad dentro de la Administración Pública tenga clara su participación en el PND²⁹ como un esfuerzo en conjunto con el resto de las instituciones públicas (ver Diagrama 5).

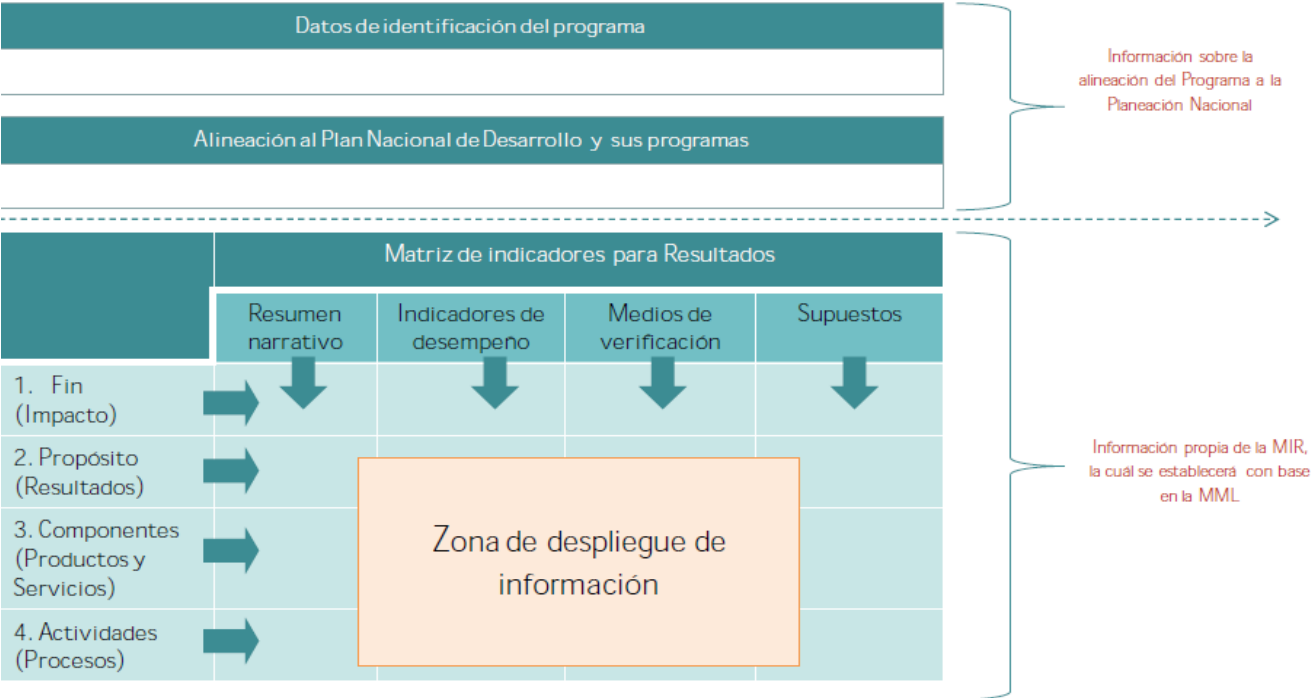
La integración de la MIR que se describe en el Diagrama 5, contiene varios elementos que deben estar articulados de manera coherente y tener una relación causa-efecto entre ellos (ver SHCP; SFP; CONEVAL; 2010). Como vimos, el primer paso es: la Identificación del Programa presupuestario (Pp)³⁰ y su Alineación al PND y sus programas, consistiendo en ubicar el eje y objetivo de política pública del PND al que está vinculado, objetivo sectorial, institucional, especial o regional. Y el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario. Posteriormente se debe integrar la información de las filas de la MIR: el *fin* o su contribución a un objetivo superior con el que está alineado; el *propósito*, que es el efecto directo en una población determinada; los *componentes*, son los productos o servicios que se ofrecen en el programa hacia la ciudadanía; y las *actividades*, son las que se realizan con los recursos asignados al programa. La última fase de *integración de la MIR* son las

²⁹ El PND se elabora de acuerdo a lo que establece el artículo 26 Constitucional y con base en la Ley de Planeación.

³⁰ Usamos indistintamente: Programa, Programa presupuestario (Pp) o Política Pública.

columnas, las cuales se constituyen por: *resumen narrativo* u *objetivos*, en el resumen narrativo se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz, qué resultados se esperan, qué bienes o servicios se producirán y cómo se generarán estos últimos; los *indicadores*, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados. Los de *gestión* implican la medición del avance, el logro de las actividades y la revisión de los componentes, sobre cómo se generan y entregan los bienes y servicios; los *estratégicos* miden los avances de los fines, propósitos y algunos componentes, verifica la cobertura, el cambio producido y los impactos sociales del programa. La *línea base* de los indicadores establecen el punto de partida para las evaluaciones posteriores.

Diagrama 5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).



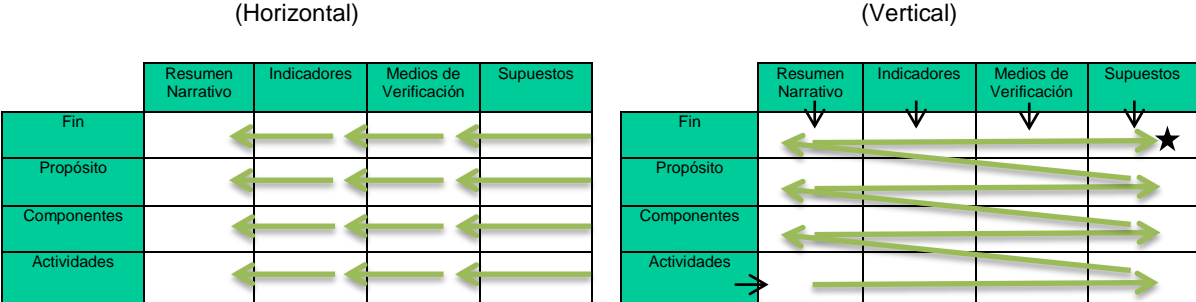
Fuente: SHCP; SFP; CONEVAL (2010).

La tercera columna de la MIR, los *medios de verificación*, se refieren a las fuentes de información para el cálculo de los indicadores, las que proporcionan la evidencia de los resultados logrados. Y por último, en la cuarta columna, se colocan los *supuestos* que se deben de cumplir para evitar la ocurrencia de externalidades que impidan el cumplimiento de los objetivos del programa, o que se modifique su entrega o que altere sus costos (ver Diagrama 5). Una vez integrada la MIR, para su lectura se puede aplicar un análisis horizontal o vertical. Para el primero, se parte de una misma fila de derecha a izquierda, desde los supuestos hasta el resumen narrativo, con ello se verifican las relaciones causa-efecto, y deben cumplirse cada una en las sucesivas etapas. Para el análisis vertical, la causalidad se estudia partiendo desde las actividades programadas y el resumen narrativo (parte baja e izquierda) hasta el extremo derecho de los supuestos. Si se logran las actividades y se cumplen los supuestos pasamos al siguiente nivel de los componentes. Si se logra cumplir los componentes y los supuestos, se puede pasar al siguiente nivel, entonces se logrará el propósito del programa, lo mismo ocurre para lograr el fin hasta llegar a la sustentabilidad de los beneficios del programa (ver Diagrama 6).

La MIR también debe usarse para cuando se trate de políticas públicas con enfoque transversal. Debido a que es indispensable que los programas públicos tengan la capacidad de contemplar las implicaciones de las políticas a sectores específicos, la MIR debe prever en su contenido indicadores estratégicos y de gestión cuando se traten de grupos poblacionales específicos como lo son: indígenas, mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad o con discapacidad,

grupos vulnerables, etc.), o también para cuando se traten estrategias comunes entre un conjunto de políticas públicas como en los temas de: desarrollo rural sustentable, innovación tecnológica, ahorro de energía, seguridad pública, etc.

Diagrama 6. Análisis horizontal y vertical de la MIR



Fuente: SHCP; SFP; CONEVAL (2010).

Con todo lo anterior, en el sexenio de Felipe Calderón se dio un gran paso para afianzar las buenas prácticas en el ejercicio del gasto público, con la introducción plena y definitiva del enfoque basado en resultados. Sin duda que producirá efectos positivos en la eficiencia del ejercicio del presupuesto, con lo que veremos políticas públicas más eficaces en su implementación. La SHCP, la SFP y el CONEVAL, en el marco de la Gestión por Resultados (GxR), evaluarán conjuntamente la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y los fines de los programas federales; como parte del proceso presupuestario anual, las dependencias y entidades públicas atenderán las recomendaciones y medidas derivadas de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, publicados en el DOF el 30 de

marzo de 2007, en los Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas, publicados el 25 de febrero de 2008, en las directrices que fije el Consejo Nacional de Armonización Contable y según la reglamentación de aquellos programas que se encuentren sujetos a Reglas de Operación (ROP), mismos que podrán ser modificados con posterioridad (ver Villalobos, 2010).

4.2 REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y PROGRESIVA PARA UN NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De la mayor solvencia y disposición de recursos públicos dependerá estar preparado para afrontar las necesidades de la población en el siglo XXI y, con la eficiencia en la aplicación de los mismos, se logrará la activación de amplios sectores sociales y económicos que actualmente se encuentran rezagados, impulsando al país al desarrollo económico y social para los próximos años. Como se ha podido verificar en esta investigación, los ingresos del Estado mexicano (tributarios y no tributarios) están muy limitados, tanto por su magnitud como por sus obligaciones que cada año deben cumplirse sin la posibilidad de ser reasignados; con lo que actualmente constituyen una estructura débil y volátil de financiamiento de las políticas públicas, sin una tendencia sostenida de crecimiento real respecto al PIB en el largo plazo.

Con el diagnóstico que realizamos de las políticas públicas en México, pudimos encontrar evidencia empírica sobre la debilidad de las finanzas públicas para

poder resarcir las carencias que hay en el país, requiriendo urgentemente elevar los ingresos públicos. Aquí hemos propuesto que debe realizarse una reforma fiscal eficiente y progresiva, la cual eleve los ingresos tributarios mínimamente en tres puntos porcentuales adicionales del PIB, para poder duplicar el presupuesto dirigido a los nueve programas más importantes del eje social (que analizamos con anterioridad en los Ramos de educación, salud y combate a la pobreza), y elevar sustantivamente el presupuesto dirigido al programa más importante de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del Ramo 10 (economía), con el propósito de tender una base sólida de apoyo familias con mayor rezago del país, tanto en el aspecto social como en el económico-productivo. De los tres puntos adicionales, 2.3% del PIB se usarían para duplicar todo el gasto dirigido a los referidos programas del eje social (distribuidos en los Ramos 11, 12 y 20), y el 0.7% restante se destinaría al Fondo PYME del Ramo 10 (como se dijo en el Capítulo 3, que actualmente es de 0.045% del PIB), este impulso a las MIPYMES sería el soporte para dinamizar el sector productivo del país. Dichos recursos adicionales serían parte de la RFP, poniendo reglas bien definidas en la manera en que se destinarían a las Entidades Federativas, debido al riesgo que corren ante la opacidad de las cuentas estatales; se buscaría etiquetarse desde su origen, con reglas claras y actualizadas para su operación.

Para elaborar una prospectiva acerca del financiamiento de las políticas públicas del Estado mexicano, se necesita hacer una estimación del impacto que tendría una reforma fiscal, eficiente y progresiva en el ingreso de las familias; esto significa cuantificar la incidencia fiscal por deciles de ingresos, calcular el nivel de

evasión que hay en el país, proponer impuestos alternativos y proyectar la potencialidad de un nuevo modelo de sistema tributario. Hacer una primera aproximación a esta propuesta, significa demostrar que es posible alcanzar una reforma fiscal eficiente y progresiva, basada en impuestos directos, los cuales además ser fuertes recaudadores de acuerdo a las experiencias en países desarrollados, como vimos en el Capítulo 2, también generan un efecto acometido en la redistribución del ingreso.

Cuadro 18. Tasas de ISR e IVA*
Países seleccionados: Unión Europea y TLCAN

Países seleccionados			
País	ISR Personas físicas	ISR Personas morales	IVA
Alemania	45.20%	33.00%	16%
Italia	44.10%	33.00%	20%
Francia	55.90%	34.00%	19.60%
Reino Unido	40.00%	30.00%	17.50%
Estados Unidos	41.40%	39.00%	Promedio: 5.6%
Canadá	46.40%	38.00%	Promedio: 13.5%
México	30.00%	30.00%	16%

(*) Para el TLCAN los datos son de 2011, para la Unión Europea son de 2006. Se trata de tasas máximas, debido a que cada país tiene sus propias tasas diferenciadas.

Nota: El IVA para Estados Unidos es el promedio de sus estados y en Canadá es el Quebec Sales Tax (QST) debido a que es el más representativo.

Fuente: CEFP (2007), Herrera y otros (2012), y PricewaterhouseCoopers (2012).

Como señalamos en el Capítulo 2, la propuesta de reforma fiscal convencional desarrollada en Gil (2001) y Werner (2005), señala que hay una gran cantidad de distorsiones en el sistema tributario que lo hacen ineficiente y de difícil recaudación, debido a la gran variedad de exenciones y privilegios fiscales, haciendo énfasis en el IVA. También, señalan que hay una tendencia internacional para elevar los impuestos indirectos como el IVA, y de disminuir los impuestos directos como el ISR, para aumentar la competitividad internacional en un mundo

globalizado y atraer mayor inversión extranjera, ya que le resulta atractivo a los grandes capitales. Otro argumento principal en su planteamiento es que, los beneficiados por las exenciones y tasas cero del IVA son los deciles más altos de ingresos, ya que en términos absolutos son los que dejan de pagar más IVA. La última parte de su propuesta es que, una tasa generalizada del IVA incrementaría substancialmente la recaudación (2.2% del PIB adicionales), y que las afectaciones que se produjeran a los deciles más pobres, se pueden compensar por medio del gasto público con programas específicos dirigidos a las familias más pobres o por medio de subsidios al salario. Nosotros hemos demostrado en el Capítulo 2 con datos de la OECD (2011), que de ninguna manera ocurre esa supuesta tendencia internacional y, por el contrario, encontramos que entre los países desarrollados analizados, sobresalen dos modelos para conformar los ingresos del sector público: por un lado, los que se basan en el ISR para obtener un alto porcentaje de los ingresos públicos, y el IVA ocupa un lugar menor, por ejemplo, Dinamarca con una relación ISR/IVA de 6/2, Canadá de 5/1, Suiza 5/1, Estados Unidos 4/1, Reino Unido 4/2 o Italia de 3/1 respecto del total de los ingresos del sector público. Y un segundo modelo, que equilibra a ambos impuestos, como el caso de Francia 2/2, Alemania 3/2, Corea del Sur 3/2, Países Bajos 3/2 o Bélgica 3/2. Por lo que no se puede hablar de una tendencia única a nivel internacional (ver Cuadro 3).

En México nuestra relación ISR/IVA es de 3/2 de los ingresos públicos totales, es decir, el ISR e IVA proveyeron el 30% y el 20% de los ingresos públicos totales en 2009, respectivamente, según la OECD (2011); por lo que nos ubicamos en el

segundo modelo más equilibrado. Vemos en el Cuadro 18 que, nuestras tasas máximas de ISR fueron de 30% para personas físicas y morales, y la tasa máxima del IVA se encontraba en el nivel de 16% en el año 2011. Comparativamente, otro argumento para refutar la hipótesis convencional sobre la tendencia internacional, es que las tasas máximas del ISR de importantes países de la Unión Europea son superiores a las nuestras, vemos en el Cuadro 18, que tanto Alemania, Italia, Francia y Reino Unido tienen tasas máximas superiores al 40% para personas físicas, y que para el caso de personas morales tres de las cuatro economías (Alemania, Italia y Francia) son superiores a las de México, y una empata en el nivel de 30%, Reino Unido. Para el caso de nuestros socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, tienen tasas máximas de ISR superiores al 40% en personas físicas, y ambos son superiores a México para el caso de ISR de personas morales, con ello refutamos la supuesta tendencia a la baja en el ISR, este impuesto está más vigente que nunca en los países desarrollados. Con base en lo anterior, podemos argumentar que una reforma fiscal progresiva es posible, mediante una transición hacia el primer modelo basado en el ISR, debido a que importantes naciones desarrolladas tienen una fuerte dependencia del ISR en sus ingresos públicos totales, y que además tienen tasas progresivas superiores a las de México, inclusive por arriba del 40% para personas físicas. Esta composición no es casual, dichas naciones se basan en un esquema impositivo directo, debido a que es el impuesto que mejor redistribuye el ingreso, lo que propicia a que el nivel de vida entre sus habitantes sea más homogéneo, y no tan polarizado como en las naciones emergentes y pobres, de la que México es un digno ejemplo.

Como lo muestra Díaz (2012), en México el ISR es un impuesto progresivo, pero su papel ha sido limitado, debido a que las tasas negativas que tienen las familias de los cuatro deciles más pobres son muy pequeñas (ver columna B, Cuadro 19). Si bien las familias que perciben menos de cuatro salarios mínimos se ven beneficiadas por medio de créditos y subsidios al salario, realmente resulta insuficiente si lo que se quiere es sacar de la pobreza a un amplio sector de la población.

Cuadro 19. Incidencia fiscal del ISR sobre sueldos y salarios
(pesos y porcentajes)

	Ingreso Promedio Mensual*	Distribución del pago de ISR	Tasa Efectiva
Decil	A	B	C
I	1007.1	-0.08	-13.66
II	2318.5	-0.21	-9.97
III	3379.1	-0.45	-4.74
IV	4429.4	-0.07	-0.43
V	5549.3	0.86	2.72
VI	6882.9	2.35	5.08
VII	8625.6	4.29	6.46
VIII	11159.1	8.35	8.77
IX	15424.1	17.6	11.24
X	33143.1	67.35	17.67
Nacional	9189.7	100	12.4

*El ingreso promedio mensual hace referencia a los ingresos netos del hogar, ya que es el ingreso que se reporta en la ENIGH.

Fuente: Díaz (2012), elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, con datos de la ENIGH 2010.

Los seis deciles restantes son los que aportan la totalidad de la recaudación del ISR, principalmente los cuatro últimos deciles, que suman el 97.6% del total. El decil más rico aporta el 67.35% (ver columna B del Cuadro 19). Sin embargo, la tasa efectiva es muy baja en comparación a lo que hemos señalado de los países

desarrollados. Hemos visto que, un número importante de países desarrollados tienen tasas progresivas máximas del ISR para personas físicas superiores al 40% de sus ingresos personales. Las tasas son progresivas, beneficiando a las familias de menores ingresos. Para el caso de México podemos observar que la tasa efectiva de ISR sobre el decil más rico apenas llega al 17.67% (ver columna C, cuadro 19). Esto significa por tanto, que existe un amplio margen para aprovechar los beneficios del ISR, que históricamente en México el Estado ha cerrado a esta posibilidad privilegiando siempre a las familias de altos ingresos. Sin embargo, si se realiza una reforma fiscal progresiva y basada en el ISR, serviría para recaudar mayores recursos y redistribuir la riqueza.

En el tema del IVA, tampoco hay una tendencia única, podemos observar en el Cuadro 18, que el modelo de la Unión Europea es mantener tasas superiores al 15%. Esto debido a un acuerdo entre los Estados miembros, en la Directiva 2006/112/CE del Consejo, del 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido³¹, en el cual se establece que el tipo normal de IVA está fijado en un porcentaje de la base imponible que no puede ser inferior al 15% hasta el 31 de diciembre de 2015. Sin embargo, la legislación también concede exenciones, deducciones, tasas reducidas y tasas superreducidas del IVA para algunos bienes, servicios y sectores específicos, según lo determine cada país, en temas como alimentos, medicinas, suministro de gas natural, de electricidad, de calefacción urbana, productos agrícolas, etc.

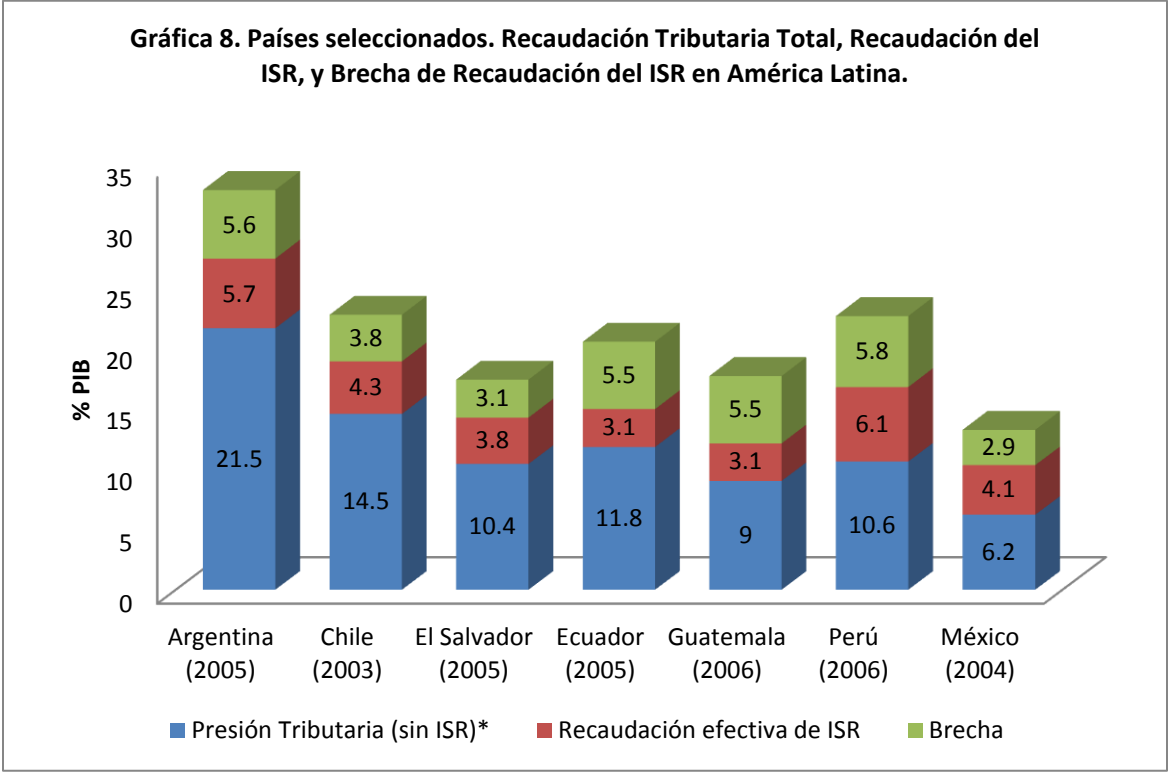
³¹ Ver el sitio oficial Síntesis de la Legislación de la Unión Europea: http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31057_es.htm

En otro sentido, nuestros socios comerciales del TLCAN, Canadá y Estados Unidos, tienen tasas del IVA muy inferiores a las de la Unión Europea; como se dijo en el Capítulo 2, ninguna de las dos naciones tienen una tasa única, para el caso de Estados Unidos la tasa difiere en cada estado, del cual hicimos un promedio en el Cuadro 18, que es del 5.6%, muy inferior a la tasa de México del 16%. En el caso de Canadá, existe una tasa federal del 5% (Goods and Services Tax, GST), al cual se adhieren las provincias, y se les permite recaudar un impuesto local de IVA, cuya suma no sea superior a una tasa del 15% (Herrera y otros, 2012). En ambos países se aplican exenciones y deducciones a productos de primera necesidad, según sea el estado o provincia. A partir de ello, afirmamos que en México es posible mantener las exenciones y tasa cero del IVA a medicinas y alimentos, debido a que no hay una tendencia general mundial hacia el alza del IVA en estos productos. El caso de la Unión Europea, se da mediante un acuerdo explícito entre sus naciones de no bajar la tasa general a menos del 15%, para proporcionar homogeneidad y no exista competencia desleal, sin embargo, existen fuertes exenciones y deducciones a productos básicos. Y para el caso del TLCAN, existe libertad en sus socios comerciales de imponer sus propias tasas. Por un lado, Estados Unidos con un sistema que tiene menos exenciones y deducciones, pero con una tasa promedio muy baja del 5.6%, y por el otro, Canadá con una tasa promedio más alta del 13.5%, pero con fuertes exenciones y deducciones a bienes y servicios considerados básicos. La composición en ambas naciones tampoco es casual, se trata del IVA, un impuesto que resulta regresivo para los estratos de población de menores ingresos en los productos considerados de primera necesidad, lo cual analizamos en el Capítulo 2.

Como vemos, las exenciones y deducciones no son exclusivas de México, es una característica común en los sistemas impositivos a nivel mundial. Por lo que, la evasión no solamente es debida a las llamadas distorsiones del sistema como lo argumenta la propuesta convencional de reforma fiscal, sino también a factores como, la cultura de pago de impuestos, los mecanismos que introduce del Estado para hacer una recaudación más eficiente y sencilla, en las bases de datos y sistemas de información de cada contribuyente, en la posición más justa de un Estado para no privilegiar a los sectores de altos ingresos, y en la capacidad del poder adquisitivo en los diferentes estratos de ingresos de la población, a mayor ingreso de la población mayores posibilidades de pago de impuestos. A pesar que en México la tasa del IVA es superior a la de sus socios comerciales, se calcula que existe una alta tasa de evasión de alrededor del 52% (ver Amieva, 2010), por lo que de poco servirá elevar la tasa y generalizar IVA, si no antes se aplican nuevos modelos que combatan la evasión.

Un estudio reciente para América Latina de la CEPAL, realiza una estimación del nivel de evasión del ISR para varios países, el caso de México reporta una tasa de evasión del ISR de 42% (ver Jiménez y otros, 2010). En ese estudio la CEPAL afirma que si se pone énfasis en el ISR, se podrán lograr sociedades más equitativas en las naciones latinoamericanas, ya que actualmente es la región más desigual del planeta. Para ello, realiza una estimación en países seleccionados sobre la brecha potencial en la recaudación del ISR si se combate la evasión. Comparativamente, Perú quien tiene una recaudación efectiva del ISR de 6.1% del PIB, podría lograr 5.8 puntos porcentuales adicionales del PIB, si instrumentan

mecanismos eficientes que combatan la evasión. Lo mismo ocurriría para el resto de las naciones, Argentina que tiene una tasa efectiva de recaudación del 5.7% del PIB, lograría 5.6% adicionales del PIB, combatiendo la evasión del ISR; Chile con 4.3% lograría 3.8% adicionales; el Salvador podría aumentar su recaudación en 3.1%, Ecuador y Guatemala 5.5% del PIB respectivamente. Para el caso de México, con las cifras del año 2004, teniendo una recaudación efectiva del ISR de 4.1% del PIB se podrían obtener 2.9% adicionales (ver Gráfica 8).



Nota: La Presión Tributaria se define como el total de la recaudación efectiva de ingresos tributarios del país, incluyendo impuestos locales, como porcentaje del PIB.

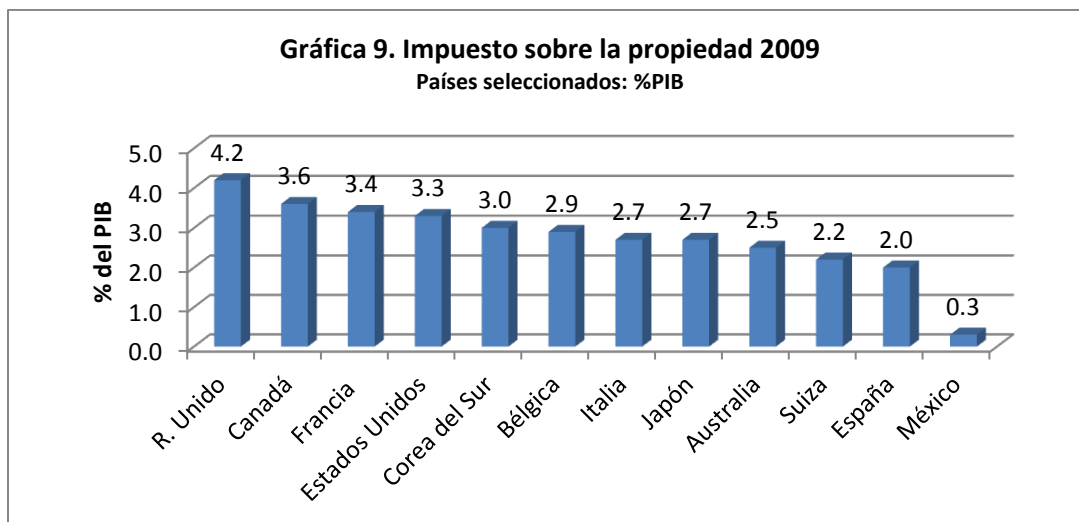
(*) Ingresos tributarios totales (sin ISR) como % del PIB, incluye a gobiernos subnacionales.

Fuente: Jiménez y otros (2010) con datos de la CEPAL.

Lo que significaría que, con solamente combatir la evasión y los privilegios en la recaudación del ISR, se podrían lograr los tres puntos porcentuales del PIB adicionales que hemos propuesto en nuestra investigación, para duplicar el

presupuesto al eje social (nueve programas) y el resto destinarlo al Fondo PYME del Ramo 10. De esta manera, en esta investigación se propone que el país efectúe un fuerte impulso a la recaudación tributaria por medio de impuestos directos, como el ISR, y buscar otras alternativas viables para estos impuestos. Elevar la tasa del ISR y aumentar la progresividad de este impuesto significarán mayores ingresos para el Estado y una mejoría sustancial en los sueldos y salarios de las familias pobres. Es por esta razón que aquí proponemos un cambio de modelo tributario, que se sustente a partir de impuestos directos, como ocurre en varias naciones desarrolladas.

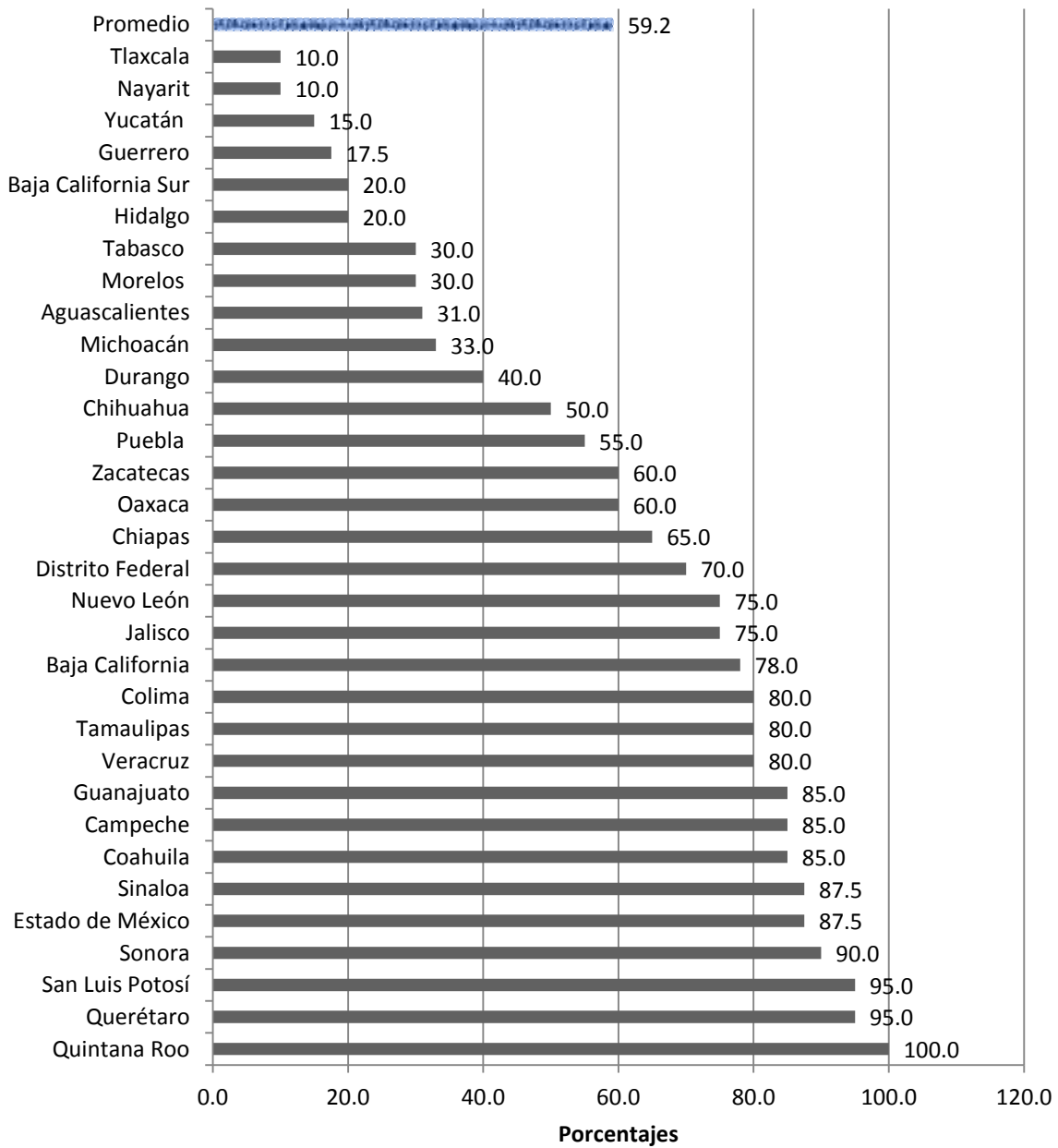
Alternativamente al ISR, otro impuesto directo que ha demostrado ser sumamente eficaz en su recaudación, y que además produce un efecto redistribuidor del ingreso, es el Impuesto sobre la Propiedad, como ya se analizó en el Capítulo 2. Existen naciones que tienen una recaudación muy alta de este impuesto, entre el 3 y el 5% del PIB, lo que significan vastos recursos para el erario de estos países. Entre ellos se encuentran, el Reino Unido con una recaudación del 4.2% del PIB, Canadá con 3.6%, Francia con 3.4%, Estados Unidos 3.3% y Corea del Sur 3% (ver Gráfica 9). Y otros que se encuentran en un nivel alto entre el 2 y 3% del PIB, como Bélgica 2.9%, Italia y Japón 2.7%, Australia 2.5%, Suiza 2.2% y España 2%.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2011), Revenue Statistics: 1965- 2010.

México no ha puesto el suficiente interés por consolidar un sistema del Impuesto a la Propiedad lo suficientemente sólido, pues solamente se logra recaudar el 0.3% del PIB, a pesar de que este impuesto representa la fuente de ingresos propios más importante para los municipios. Lo cierto es que no hay indicadores precisos sobre la cantidad de inmuebles regularizados en México, debido al pobre funcionamiento de las Oficinas de Catastro en las entidades federativas. Se estima que a nivel nacional el valor catastral de los inmuebles en México representa solamente el 59.2% del valor real de mercado (Amieva, 2010), es decir, las propiedades inmobiliarias se encuentran subvaluadas en un 40.8% (ver Gráfica 10), lo que permite que se evada una fuerte cantidad de pagos de este impuesto. Los tres estados que ocupan los primeros lugares en cuanto a sus valores catastrales son: Quintana Roo que ha logrado el 100%, Querétaro 95% y San Luis Potosí 95% del valor catastral respecto del valor del mercado inmobiliario. Del otro lado, los tres últimos lugares son: Tlaxcala 10%, Nayarit 10%, y Yucatán 15% (ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Relación entre Valores Catastrales y Valores de Mercado en México



Nota: Los valores son aproximaciones al año 2005. Con datos del INDETEC. Entre más cerca de 100, mayor cercanía tienen los valores catastrales con los valores de mercado.
Fuente: Amieva (2010).

Modernizar las Oficinas de Catastro de los estados y el D.F., representaría un potencial muy fuerte para lograr mayores ingresos tributarios. Como hemos visto, en países desarrollados el Impuesto a la Propiedad representa fuertes sumas respecto al PIB de esas naciones. Si se modernizan en México los registros catastrales, no solamente proveerían mayores recursos, sino que a su vez se tendría una base de información confiable que serviría, como en otras naciones, para la planeación urbana, proyección de servicios básicos, la certeza jurídica sobre los propietarios inmobiliarios (derechos de propiedad), estrategias de seguridad pública sobre extinción de dominio, control patrimonial sobre los servidores públicos, regularización de predios de las familias de menores ingresos y rurales, entre otros. Por lo que, se requiere asignarle presupuesto mediante programas específicos para llevar a cabo un amplio censo que permita valorar las propiedades al precio de mercado, otorgar estímulos a la ciudadanía para que regularicen sus propiedades, y también, crear el marco jurídico para que sea de carácter obligatorio la actualización de los valores catastrales. Debido a que el mercado inmobiliario es muy dinámico, sería imperante realizar censos de manera periódica. La transformación de las Oficinas de Catastro implicará también realizar un ajuste de las tasas sobre el cobro de este impuesto, las cuales, actualmente tienen una gran variedad dependiendo de la entidad federativa de que se trate. No es fácil determinar la tasa más justa, pero es menester elevarla dado que actualmente son muy bajas, esta elevación para todos los estados del país debe ser en forma progresiva, para no afectar a las familias de menores ingresos que tienen viviendas carentes de servicios básicos. Frente a ello, deben aplicarse mayores tasas a las familias que tienen más de una propiedad y cuyo valor vaya

en ascenso. Actualmente, el mejor catastro del país es el del Estado de Quintana Roo pues han logrado equiparar al 100% el valor catastral con el valor del mercado inmobiliario. Además, posee una tasa progresiva cuyo máximo es de 1.84% sobre el valor catastral del inmueble, muy distante a la tasa más usada por los estados que es de 0.2%. Es decir, entre esas dos tasas hay una brecha potencial de recaudación del 89.1%. Así que un ajuste en las tasas sin duda será necesario, sin perjudicar a las familias de menores recursos, siendo la progresividad un mecanismo fundamental. Como en el caso del ISR, el Impuesto a la Propiedad es un impuesto directo, que al permanecer con una tasa baja privilegia a las familias con mayor poder adquisitivo.

Finalmente, basándonos en el estudio de la CEPAL de Jiménez y otros (2010), podemos hacer una estimación para México en el año 2009 de la Brecha Potencial de Recaudación (Brecha)³² de los tres impuestos analizados en este apartado: ISR, IVA y el Impuesto a la Propiedad, para poder tener una aproximación de lo que México podría recaudar si se combate la evasión en el ISR e IVA, y si se realiza una actualización de las tasas en el Impuesto a la Propiedad y la regularización de valores catastrales equiparables al 100% del valor del mercado.

Con base en el estudio de la CEPAL, México tiene aproximadamente una Tasa de Evasión (TE) del ISR de 42%; en el año 2009 tuvo una Recaudación Efectiva (RE) del ISR de 4.5% del PIB (ver Cuadro 2) y una Presión Tributaria (PT)³³ de 10.1%

³² En este estudio se define a la Brecha Potencial de Recaudación (Brecha) como la Recaudación Teórica (RT) menos la Recaudación Efectiva (RE). Es decir: Brecha = RT- RE.

³³ CEPAL define a la Presión Tributaria (PT) como el total de la recaudación efectiva de Ingresos Tributarios del país, incluyendo impuestos locales, como porcentaje del PIB. En este caso, calculamos la Presión

del PIB; se obtiene por tanto una estimación de la Brecha Potencial de Recaudación³⁴ del ISR de 3.25% del PIB, que podrían recaudarse adicionalmente si se combate la evasión. Con lo que podría elevarse la Presión Tributaria hasta el 13.35% del PIB. Haciendo el mismo ejercicio, con base en Amieva (2010), en el país persiste una Tasa de Evasión (TE) del IVA de 52%; teniendo una Recaudación Efectiva (RE) de 3.4% del PIB para 2009 (ver Cuadro 2); obtenemos la estimación de su Brecha Potencial de Recaudación de 3.6% del PIB adicionales que se pueden obtener combatiendo la evasión del IVA. Que si se suman a los 13.35% obtenidos con el ISR, se lograría una Presión Tributaria de 16.95% del PIB.

Para el caso del Impuesto a la Propiedad (Predial), se requerirán dos estrategias conjuntas. Primero, subir las tasas de todos los estados progresivamente, y segundo, equiparar los valores catastrales con el valor de mercado. Para el primer caso, si se usa como modelo la tasa de predial del Estado de Quintana Roo³⁵, como mencionamos anteriormente: entre la tasa máxima de 1.84% y la tasa más usada en los estados de 0.2% del valor catastral (Amieva, 2010), obtenemos una Tasa de Evasión (TE) de 89.1%; y con una Recaudación Efectiva de 0.3% del PIB en 2009 del predial (ver Cuadro 3); encontramos que el fisco tiene una primer Brecha Potencial de Recaudación del Impuesto a la Propiedad de 2.45% del PIB. Si sumamos este dato a la Recaudación Efectiva del impuesto predial de 0.3%, podrían recaudarse 2.75% del PIB del Impuesto a la Propiedad. Esto nos muestra

Tributaria para el año 2009, sumando los ingresos tributarios federales, 9.5% del PIB (ver Cuadro 2), más los impuestos estatales sobre nómina (0.3% PIB) y a la propiedad (0.3% PIB) de 2009 (ver Cuadro 3).

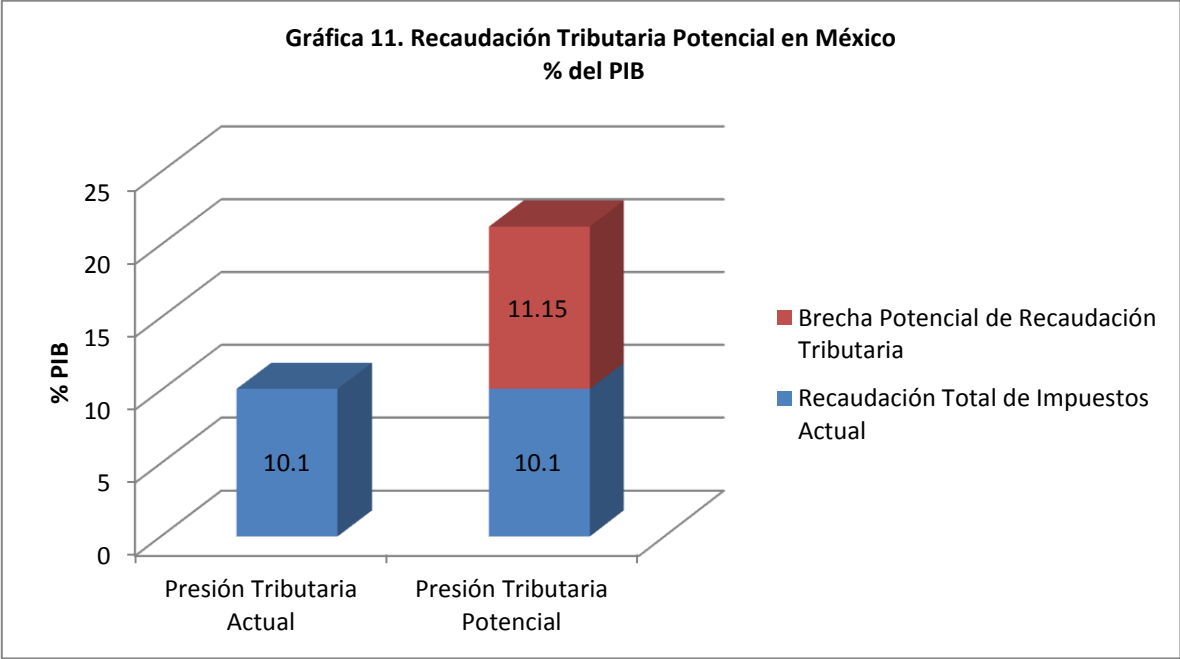
³⁴ Para obtener la Brecha, primero debe calcularse la Recaudación Teórica: $RT = RE / (1-TE)$

³⁵ Ver Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Capítulo I, artículos 11, 13 y 14, Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de Diciembre del 2011.

que México requiere hacer un fuerte reajuste de tasas del impuesto predial, para poder recaudar un porcentaje alto del PIB como ocurre en las naciones que hemos ejemplificado. Una vez hecho el ajuste en las tasas, deberán hacerse las actualizaciones de los valores catastrales al 100% del valor del mercado. Como vimos antes, al estar subvaluados los valores catastrales existe una tasa de evasión de 40.8%; que con una Recaudación Efectiva (RE) de 2.75% del PIB, obtenida después de la elevación de las tasas del predial en todos los estados del país, se estima una segunda Brecha Potencial de Recaudación del Impuesto a la Propiedad de 1.85% del PIB adicionales, si se ajustan los valores catastrales a los valores de mercado. Este porcentaje sumado al 2.75% que se lograría con la elevación de las tasas del predial de la primera Brecha Potencial, llegaríamos a la cifra de 4.6% del PIB, que nos colocaría entre las naciones que tienen una recaudación del Impuesto a la Propiedad entre el 3 y el 5% del PIB que mencionamos antes³⁶. Resulta claro que la tasa del impuesto predial del Estado de Quintana Roo es muy alta y puede estar sujeta a una amplia discusión. Lo importante es que se trata de un caso real y que está funcionando en nuestro país. Nuestro propósito es ejemplificar con evidencia empírica la abundante capacidad que hay en el Impuesto Predial y que no ha sido explorado hasta ahora, debido a que los gobiernos estatales se niegan a afrontar el costo político de las presiones que recibirían de las familias de altos ingresos. Debemos subrayar que esta tasa debe ser esencialmente progresiva para no afectar a las familias pobres.

³⁶ Como señala el estudio de la CEPAL de Jiménez y otros (2010), los resultados obtenidos deben de ser considerados con cuidado, debido a las dificultades metodológicas y la ausencia de estadísticas históricas sobre evasión en América Latina. Sin embargo, tales aproximaciones pueden ser considerados desde una perspectiva global y de largo plazo, donde sea posible identificar tendencias, creando el interés por realizar más y mejores estudios sobre evasión y elusión fiscales.

Con lo anterior, mediante las dos Brechas Potenciales de Recaudación del Impuesto Predial calculadas, de 2.45% y 1.85% del PIB, si las sumamos a la Presión Tributaria de 16.95% del PIB que se obtendría si se combate la evasión del ISR e IVA, el país lograría una recaudación tributaria total de 21.25% del PIB (ver Gráfica 11). En resumen, si en México hay un cambio de paradigma en la política tributaria, combatiendo la evasión con instrumentos eficaces, retirando los privilegios a los deciles de altos ingresos y si transitamos hacia el modelo de impuestos directos y redistribuidores del ingreso, entonces existe un enorme potencial para duplicar la Presión Tributaria (PT) que en 2009 fue de 10.1% del PIB hasta llegar al 21.25% del PIB (ver Gráfica 11). Solamente así dejaríamos de depender de los ingresos petroleros, y se contaría con los recursos suficientes para transitar de una economía emergente a una en desarrollo.



Fuente: Elaboración propia con datos de Jiménez y otros (2010), Amieva (2010) y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Con datos del año 2004.

Nuestra propuesta de elevar los ingresos públicos en al menos 3%, mediante una reforma fiscal eficiente y progresiva es factible, siempre y cuando haya voluntad de dar un giro en la política tributaria. El esquema propuesto se fundamenta en las estructuras tributarias de las naciones desarrolladas que privilegian los impuestos directos, además, que está proyectada a partir de las Brechas Potenciales de Recaudación como se ha demostrado. Tiene sustento debido a que permitiría recaudar mayores ingresos públicos, sin perjudicar a las familias pobres, y con ello financiar políticas públicas dirigidas, por un lado, a proveer de un eje social sólido en materia de educación, salud y combate a la pobreza en los deciles más pobres y, por el otro, estimular el crecimiento económico por medio de las micro, pequeñas y medianas empresas. Como refiere el estudio de la CEPAL citado: “Respecto a la política tributaria, ésta puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados al financiamiento de los gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto la “distribución primaria”, es decir, antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir, luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial” (Jiménez y otros, 2010, p. 24). De allí la necesidad de dar un viraje de

los objetivos del gobierno hacia el logro del crecimiento económico con equidad, como es el caso de los países industrializados en los que la distribución de la riqueza se mejora a través de los impuestos progresivos y los gastos en políticas públicas que otorgan oportunidades a los sectores de menores ingresos. La consolidación de un sistema tributario eficiente y progresivo basado en impuestos directos, será la meta a alcanzar en los próximos años para incrementar los ingresos del Estado que permitan financiar las políticas públicas que el país necesita.

4.3 NUEVO FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROFUNDIZACIÓN DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El nuevo financiamiento obtenido gracias a una reforma fiscal eficiente y progresiva, se topa con la necesidad de tener una estructura del gasto público que funcione adecuadamente, abatiendo los niveles de corrupción y elevando la eficiencia en el impacto de las políticas públicas. Sin duda, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se ha consolidado en México en los últimos años no es la Panacea para el uso de los recursos públicos. Por lo que, es necesario seguir perfeccionando todo el andamiaje construido para la mejor rendición de cuentas por parte de los entes públicos.

Podemos destacar el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP, 2012), realizado por Gestión Social y Cooperación, A. C., como un esfuerzo desde la sociedad civil para realizar un diagnóstico de cómo ha funcionado el SED después de su implementación. Resaltando los resultados que obtuvo, en los que señala la limitación que persiste en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas del gobierno federal en el marco del SED-PbR, debido a que los informes que se han publicado sobre evaluaciones, presupuestos y cuenta pública, tienen formatos poco accesibles para cualquier ciudadano, además, se encuentran de forma dispersa y fragmentada. Por lo que el potencial de tiene el sitio web sobre transparencia presupuestaria enfocado al SED, está en proceso de consolidación.

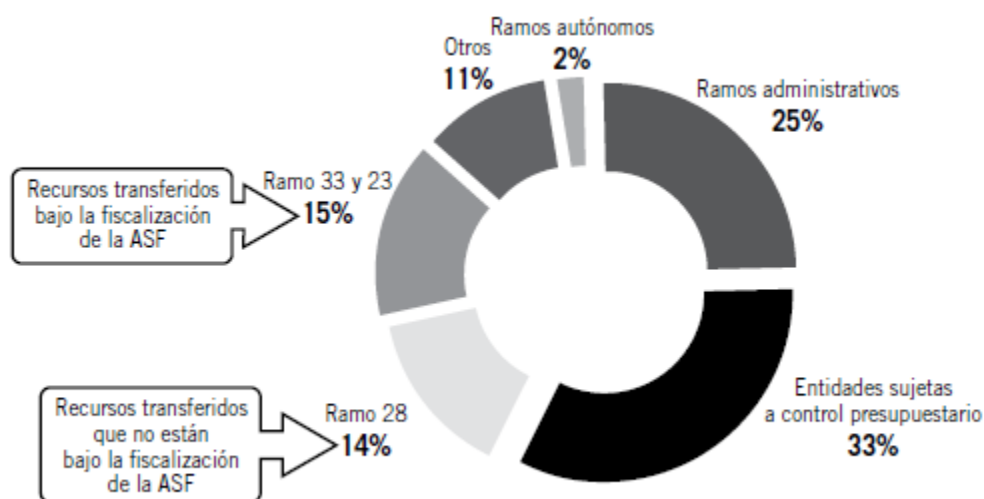
El INDEP evaluó 163 programas públicos federales sujetos a Reglas de Operación (ROP), que recibieron un presupuesto en 2012 de 400 mil millones de pesos (13.9% del gasto público programable). Midiendo del 0 al 100 el impacto del programa para resolver un problema específico. De ellos, los que no reportaron información sobre su cumplimiento ni sobre su cobertura hacia la población beneficiada, se les denominó como “la Caja Negra del Gasto Social Federal”, no pudieron ser evaluados (calificación cero), debido los graves problemas de opacidad que presentan. Así se identificaron 45.40% de los programas públicos federales sujetos a ROP, es decir, 74 de los 163 programas analizados, que tuvieron un presupuesto en 2012 de casi \$153 mil millones de pesos, es decir, 38% del total del presupuesto asignado a los programas con ROP. Del otro extremo, los programas que resultaron mejor evaluados fueron aquellos que

tuvieron alta calidad en su diseño, alcanzaron un avance significativo en el cumplimiento de metas, así como la cobertura total de su población beneficiaria. Solamente 16 de los 163 alcanzaron un nivel óptimo (el 9.8% de los programas con ROP). Entre ellos se encuentran el Seguro Médico para una Nueva Generación (calificación: 95.10), el Seguro Popular (94.71), el Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad (91.77), y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (86.59). Su presupuesto para 2012 fue de 83 mil 700 millones de pesos, es decir, el 21.03% del total del presupuesto a los programas sujetos a ROP. Este estudio muestra claramente que hay una amplia brecha de programas que todavía no alcanzan un nivel óptimo de funcionamiento, por lo que el 78.97% del presupuesto destinado a los programas sujetos a ROP, siguen funcionando deficientemente, a sabiendas de que éstos programas con ROP representan poco más del 10% del gasto programable y que se supone son los más estrictos en su funcionamiento.

Por otro lado, es importante mencionar que el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2010) ha planteado que la Caja Negra del Gasto Público se encuentra en los dineros asignados a los estados y los municipios, debido a que son los que menos fiscalización reciben. El IMCO representa los intereses del sector empresarial, los cuales manifiestan en ese estudio que el imperativo moral del Estado, antes de exigir mayores recursos a la sociedad, debe ser que los tres niveles de gobierno gasten mejor los recursos públicos. Debiendo por un lado, incrementar los mecanismos de control de la Auditoría Superior de la Federación; ya que a la fecha, los resultados son escasos, puesto que sus *observaciones* son

pocas en comparación al elevado presupuesto público. Y, por el otro, hacer énfasis en los recursos que van dirigidos a los estados, debido a que están fiscalizados por sus órganos estatales, los cuales no funcionan con verdadera autonomía de gestión. Del Presupuesto de Egresos de la Federación el 14% que son de Participaciones a entidades federativas, no están bajo la fiscalización de la ASF (ver Diagrama 7). El Ramo 33 y 23 que también forman parte del gasto federalizado³⁷, sí están bajo el control de la ASF, sin embargo, casi la mitad de estos recursos son fiscalizados por las entidades superiores de fiscalización locales por medio de convenios de coordinación que se han formulado con la ASF.

Diagrama 7. Fiscalización de Recursos del PEF



Fuente: IMCO (2010).

³⁷ Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; y Ramo 23: Gasto Federalizado en las Provisiones Salariales y Económicas (parcialmente); cabe mencionar los Convenios de Descentralización y Reasignación, que propiamente son presupuestos de las Secretarías y los fiscaliza la ASF, lo mismo ocurre con Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25).

Esto nos arroja un mundo de posibles *observaciones*³⁸ a la cuenta pública pero que finalmente su ejecución queda mermada por los controles que ejercen los gobiernos estatales. Es así como podemos afirmar que, si bien se ha fortalecido la administración pública, para el buen uso del gasto público y la rendición de cuentas, será necesario diseñar nuevos mecanismos de control y evaluación para que el Estado mexicano pueda cumplir sus funciones adecuadamente, y como vimos, los ingresos públicos obtenidos en una reforma fiscal eficiente y progresiva sean usados responsablemente.

³⁸ Entre las observaciones y puntos rojos que destaca la ASF en el ejercicio de presupuesto son: pagos efectuados con fines distintos a los establecidos; acciones que no atendieron a la población objetivo; multas y recargos por pagos extemporáneos; pagos por estímulos no autorizados; falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores; incumplimiento de estándares establecidos en los sistemas de calidad; otorgamiento de anticipos superiores a los previstos; obras que no benefician a grupos con rezago social; adjudicaciones indebidas de contratos; sobrepagos en el pago de estimaciones; obra pagada no ejecutada; falta de documentación no comprobada del gasto; falta de reintegro de recursos no aplicados; manejo de recursos en varias cuentas; y subejercicio de recursos, entre otras (IMCO, 2010).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los próximos años México puede transitar de ser un país emergente a uno desarrollado, si cambia la dirección de sus políticas públicas. Empezando por hacer un viraje en la política tributaria. Como vimos en el estudio realizado, desde que las naciones europeas y de Norteamérica cambiaron el *statu quo* durante los siglos XVII, XVIII y XIX, con la influencia de grandes pensadores en las ciencias sociales y económicas, como lo fueron Locke, Smith, Ricardo y Mill, fuente de inspiración para generar los cambios sociales de esas naciones, por medio de la organización y defensa de la *sociedad civil*, se pudieron alcanzar las normas constitucionales que velaran por los ciudadanos. Crearon naciones sustentadas en la libertad y la democracia, con un equilibrio entre el Estado y el mercado, lo que produjo gobiernos con presupuestos fuertes, con órganos de control sólidos que respondieran por el buen uso de esos recursos; y con una clara visión de Estado que busca el bienestar de sus naciones. Lo que se traduce en sistemas tributarios basados en impuestos directos, como el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a la Propiedad; redistribuyendo el ingreso, por una lado: mediante la política fiscal, recaudando más de quienes más tienen; y por el otro, con una política de gasto público que prioriza a los sectores sociales más pobres, incentivando las actividades económicas productivas que a la larga se tradujeron en la elevación del nivel de vida de la población y de los derechos sociales.

Nuestro país atraviesa una etapa de competencia democrática, libertad de expresión, acceso a la información y la inserción en un mundo globalizado, que debemos aprovechar para cerrar el círculo del rezago y pobreza que sufren millones de mexicanos, y empezar una nueva fase donde se construyan instituciones transparentes y responsables en la ejecución del gasto público. Con ello se logrará un impacto positivo en los deciles más pobres y proveerles de un futuro promisorio.

Si la reforma sigue el infructuoso camino de los impuestos indirectos como elevar el IVA y quitar las exenciones y tasas cero en medicinas y alimentos, no lograremos beneficios para el país, sino empobreceremos más a las ya de por sí depauperadas familias. Y se volverá a perder otro sexenio más en discusiones redundantes sin que se apruebe la reforma más importante: la hacendaria.

Esta investigación tuvo la finalidad de demostrar que una Reforma Hacendaria es posible; compuesta por un lado, por una reforma fiscal eficiente y progresiva, desde el punto de vista del ingreso; por el otro, desde el lado del gasto público, con la profundización del Sistema de Evaluación del Desempeño y la rendición de cuentas. Siempre y cuando exista la voluntad de los actores políticos.

Es necesario pensar en soluciones alternativas ya probadas en los países desarrollados y emular los mecanismos que han funcionado allí. Las naciones que se han basado en un modelo de recaudación de rentas y patrimoniales son las que mejores niveles de vida tienen entre su población, además de mayores niveles de producto per cápita. Con mayores recursos el Estado podrá duplicar la

inversión en educación, salud, combate a la pobreza, y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas; éstas serán las políticas públicas que traerán el desarrollo del país.

Para que ese gasto público tenga los efectos programados es menester fortalecer el sistema de pesos y contra pesos del país, debido a la complejidad del presupuesto, la creatividad en la contabilidad gubernamental para ocultar los actos de corrupción, el uso partidista de los programas, la ineptitud de muchos burócratas en los distintos niveles, y la falta de transparencia en varias áreas del gobierno. Por ello, es imprescindible encauzar las instituciones de control, evaluación y transparencia; otorgarles completa autonomía de gestión y dotarles mayores facultades para la auscultación de los dineros públicos. En los últimos años el avance ha sido notorio, como resultado de un sistema cada vez más democrático, sin embargo, existen fuertes vacíos del Estado de Derecho en las Entidades Federativas, debido a que los frutos de la democratización no han surtido sus efectos allí. Debe pensarse la posibilidad de un plan global donde participe la sociedad civil que permita una amplia discusión y la realización de un acuerdo nacional para la fiscalización del Estado; debido a que en las entidades federativas los derechos de los ciudadanos son limitados y reiteradamente violados por los gobiernos. Mediante el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la revisión de las cuentas públicas y en la documentación de posibles actos ilícitos, se podrá llamar a cuentas a los servidores públicos, sin temor a represalias.

Finalmente, con los resultados obtenidos en la investigación podemos corroborar que nuestro país avanza hacia el mejor uso de los recursos públicos, con el Sistema de Evaluación del Desempeño, sin embargo, en el futuro próximo éste tendrá que funcionar con la inclusión de todos los Ramos del presupuesto y de todos los niveles de gobierno, en específico todo el gasto federalizado, ya que finalmente éstos son recursos de todos los mexicanos y debemos tener el derecho a que puedan fiscalizarse por la Auditoría Superior de la Federación, y no seguir permitiendo que bajo la supuesta soberanía de los estados se sigan repitiendo los excesos y el dispendioso gasto de los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F (1994). "Hacia una disciplina de las políticas públicas".

Revista Perfiles Latinoamericanos. No. 3, FLACSO, México.

Aguilera Verduzco, Manuel (1998). "Crecimiento Económico y Distribución del

Ingreso: Balance Teórico y Evidencia Empírica". Facultad de Economía-ENEP

Acatlán, UNAM, México.

Amieva Huerta, Juan (2004). "Finanzas Públicas en México". Porrúa-INAP,

México.

Amieva Huerta, Juan (2010). "Finanzas Públicas en México". Porrúa-INAP, 2ª ed.

México.

ASF (2006). "Visión Institucional ASF". Auditoría Superior de la Federación,

México.

Asuad, Normand; Quintana, Luis; y Ramírez, Roberto (2007). "Desarrollo y

políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020" en Políticas de

Desarrollo Regional. Porrúa, México.

Ayala Espino, José (2001). "Economía del Sector Público Mexicano". Esfinge, 2ª

ed. México.

Ayala Espino, José (1992). "Límites del Mercado, Límites del Estado". Instituto

Nacional de Administración Pública, México.

- Barzelay, Michael (2001). "La Nueva Gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas". Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto (1989). "Liberalismo y democracia". Fondo de Cultura Económica, México.
- Buchanan, James M (1990). "Ensayos sobre economía política". Alianza Editorial Mexicana, México.
- Buchanan, James M (1962). "El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional". 1ª Ed. Español (1980). Biblioteca del Pensamiento Económico Moderno, España.
- Buchanan, James M (1973). "La Hacienda Pública en un proceso democrático". Aguilar, España.
- CEFP (2013). "Presupuesto de Egresos de la Federación 2013: Gasto Federalizado". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México.
- CEFP (2012). "Análisis comparativo del Gasto Federalizado, Presupuestos de Egresos 2011-2012". *Nota Informativa. Notacefp / 009 / 8 Feb.* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México.
- CEFP (2009). "El cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos

Federales y los Fondos de Aportaciones Federales”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México.

CEFP (2008). “El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México.

CEFP (2007). “Política Fiscal: Tendencias del Sistema Tributario Mexicano”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México.

Código Fiscal de la Federación. Vigente al 2 de abril de 2013:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/7/3.htm?s=>

Diario El Universal, 3 de junio de 2011, con datos de la Secretaría de Economía:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulos/64360.html>

Díaz Pérez, Miguel Ángel (2012). “Evaluación de la política tributaria en México: 2007-2012”. Revista *Finanzas Públicas*. Vol. 4. Núm. 7. México.

Ekelund, Robert; Hebert, Robert (1992). “Historia de la Teoría Económica y su Método”. Mc Graw Hill, México.

García Sánchez, Isabel (2007). “La Nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias”. Revista *Presupuesto y Gasto*, 47/2007, Instituto de Estudios Fiscales, España.

Gil Díaz, Francisco (2001). “Conferencia intitulada: La propuesta de reforma fiscal para México”. Revista *El Economista Mexicano*. Núm. 2. Nueva Época. CNE. México.

- Guerra Ford, Óscar (2002). "Federalismo en México y Reforma Fiscal". Revista *El Economista Mexicano*. Núm. 1. Nueva Época. CNE. México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo; López Ortega, Mariana (2011). "Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal". CIDE, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo; Patrón Sánchez, Fernando (2002). "Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México". CIDE, México.
- Guerrero Orozco, Omar (1991). "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo*, Núm. 29, diciembre, Colombia.
- Herrera Chaires, María del Carmen y otros (2012). "Conferencia intitulada: Comparación tributaria del I.V.A. entre México y Canadá y el impuesto equiparable en Estados Unidos de América". Presentada en: *XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. Octubre, C.U. UNAM. México.
- Hicks, John (1981). "Riqueza y bienestar: ensayos sobre teoría económica". 1ª Edición en Español (1986). Fondo de Cultura Económica, México.
- Hicks, Úrsula K (1947). "Hacienda Pública". 1ª Edición en Español (1960). Aguilar, España.
- ILPES (2004). "Metodología del Marco Lógico". Boletín LC/IP/L.249. OCT. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Chile.

IMCO (2010). "Índice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público". Instituto Mexicano para la Competitividad, México.

INDEP (2012). "Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales". Gestión Social y Cooperación, A. C., México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED):
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Recaudacion_Federal_Participable_

Jiménez y otros (2010). "Evasión y equidad en América Latina". CEPAL, Chile.

Lasswell, Harold; Lerner, Daniel (1951). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 2000, México.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de Diciembre del 2011, México.

Locke, John (1660). "Ensayo sobre el Gobierno Civil". 3ª Edición en Español (2003), Porrúa, México.

López Tijerina, Gildardo (2010). "El bicentenario de la política fiscal en México". Revista *Economía Informa*. Oct-Dic. Núm. 365. México.

Mandujano Ramos, Nicolás (2010). "*Federalismo Fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*". Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

Mejía Lira, José (2005). "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público

mexicano”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Venezuela.

Mill, John Stuart (1848). “Principios de Economía Política con Algunas de sus Aplicaciones a la Filosofía Social”. 2ª Edición en Español (1951). Fondo de Cultura Económica, México.

OECD (2011), “Revenue Statistics: 1965- 2010”. OECD, Francia.

PricewaterhouseCoopers (2012). “Worldwide Tax Summaries”. Corporate Taxes, 2012/13, Estados Unidos.

Rabell García, Enrique (2010). “Federalismo Fiscal en México”. CONCYTEQ, Universidad Autónoma de Querétaro, México.

Ricárdez Galindo, Ariel (2012). “Evolución del gasto público en el periodo: 2007-2012”. Revista *Finanzas Públicas*. Vol. 4. Núm. 7. México.

Ricardo, David (1817). “Principios de Economía Política y Tributación”. 2ª Edición en Español (1959). Fondo de Cultura Económica, México.

Roll, Eric (1994). “Historia de las doctrinas económicas”. Fondo de Cultura Económica, México.

Salazar Vagas, Carlos (2009). “Políticas públicas y Think Tanks”. Konrad Adenauer Stiftung, Colombia.

Sánchez González, José Juan (2009). “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”. Revista *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, Núm. I. 1er Semestre. México.

Serra, Albert (2005). “La gestión transversal: expectativas y resultados”. Revista *Reforma y Democracia*, Núm. 32, CLAD, Venezuela.

SFP (2008). “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción”. Secretaría de la Función Pública, México.

SFP (2005). “Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO)”. Reconocimiento Innova, Secretaría de la Función Pública, México.

SHCP. “Conceptualización GpR-PbR-SED”:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

SHCP (2012). “Informe sobre Participaciones en Ingresos Federales y Aportaciones, pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal de enero a diciembre de 2012” SHCP, diciembre, México.

SHCP; SFP; CONEVAL (2010). “Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados”. Gobierno Federal, México.

Síntesis de la Legislación de la Unión Europea (sitio oficial):

http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31057_es.htm

Smith, Adam (1776). “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”. 2ª Edición en Español (1978), Publicaciones Cruz O, S.A., México.

Stiglitz, Joseph E (1986). “La economía del sector público”. Antoni Bosch, España.

Tello, Carlos (2010). “Sobre la Reforma Tributaria”. Revista *Economía Informa*.
Núm. 21. Sep-Dic. México.

Villalobos Pacheco, Alberto (2010). “El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales”. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Werner, Alejandro M.; Ursúa, José F (2005). “La Reforma Fiscal en México: una asignatura pendiente”. Revista *ICE*. Marzo-Abril. Núm. 821, España.