



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

México 2013 • Volumen 5

Número 9

ISSN: 2007-154X

FINANZAS PÚBLICAS

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- **Mtro. Raúl Mejía González**
Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Introducción
- **Dr. Samuel Freije-Rodríguez**
Economista Principal para Colombia y México del Banco Mundial
Incidencia del Presupuesto Público sobre la Desigualdad y la Pobreza. Experiencia Internacional y Retos Futuros
- **Dr. César Bustamante Terreros**
Economista Senior de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo
Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales en la Aplicación del Presupuesto por Resultados
- **Dr. Juan Carlos Moreno Brid**
Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL
Mtro. Francisco Villareal
Economista de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL en México
Gasto Público y Política Fiscal
- **Mtro. Daniel Arturo Acevedo Márquez**
Coordinador de Asesores del Subsecretario de Egresos de la SHCP
El Presupuesto Basado en Resultados, el Caso de México
- **Dr. Guillermo M. Cejudo**
Secretario Académico del CIDE
La Calidad del Gasto Público: Tres Agendas
- **Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte**
Director del Centro de la OCDE en México para América Latina
Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 5, Núm. 9, enero a junio de 2013, es una publicación semestral de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., Tels. (52) 55 5036 0000 ext. 55218, <http://www.cefp.gob.mx>, admin.cefp@congreso.gob.mx. Editor responsable: Dr. Andrés Bogarín Serrano. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres –Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, -Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., este número se terminó de imprimir en septiembre 2013 con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Contenido

<i>Presentación</i>	7
<i>Introducción</i> Mtro. Raúl Mejía González	9
<i>Incidencia del Presupuesto Público sobre la Desigualdad y la Pobreza: Experiencia Internacional y Retos Futuros</i> Dr. Samuel Freije-Rodríguez	17
<i>Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales en la Aplicación del Presupuesto por Resultados</i> Dr. César Bustamante Terreros	25
<i>Gasto Público y Política Fiscal</i> Dr. Juan Carlos Moreno Brid y Mtro. Francisco Villarreal	55
<i>El Presupuesto Basado en Resultados, el Caso de México</i> Mtro. Daniel Arturo Acevedo Márquez	71
<i>La Calidad del Gasto Público: Tres Agendas</i> Dr. Guillermo M. Cejudo	79
<i>Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales</i> Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte	95

Presentación

El pasado 10 de abril del presente año, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados llevó a cabo el Foro “Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales,” con el propósito de contribuir a la discusión y difusión de las mejoras prácticas internacionales en el ejercicio del gasto público.

En el Foro participaron: Dr. Samuel Freije-Rodríguez, Economista Principal para Colombia y México del Banco Mundial; Dr. César Bustamante Terreros, Economista Senior de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Dr. Juan Carlos Moreno Brid, Director Adjunto de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Mtro. Daniel Acevedo Márquez, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Dr. Guillermo M. Cejudo, Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); y el Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte, Director del Centro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en México para América Latina.

Con el propósito de que los conocimientos y experiencias vertidas en el Foro, contribuyan al trabajo legislativo y se difundan entre un público más amplio, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, a través del presente ejemplar de la Revista Finanzas Públicas, pone a su disposición un compendio de las conferencias y de los trabajos presentados, mismo que fue elaborado con base en el material estenográfico proporcionado por la Dirección General de Crónica Parlamentaria y las presentaciones que los participantes hicieron llegar de forma oportuna.

Con el presente número, la Revista Finanzas Públicas continúa con su propósito de promover el diálogo amplio y plural sobre los principales temas de la agenda económica-financiera de nuestro país, y de consolidarse como el espacio de reflexión e intercambio de ideas, que vincule a todos aquellos interesados en los asuntos relacionados con las acciones de gobierno en materia de finanzas públicas.

Introducción

Mtro. Raúl Mejía González¹

Director General del Centro
de Estudios de las Finanzas Públicas

En 2013, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados cumple 15 años de haberse creado. Desde su origen, en su carácter de órgano de apoyo técnico del H. Congreso de la Unión, ha tenido como tarea sustantiva apoyar la labor legislativa en torno a temas fundamentales de finanzas públicas, en sus distintos ámbitos: ingresos presupuestarios, gasto público, deuda pública y el entorno macroeconómico.

Es por ello que el pasado mes de abril, con el propósito de contribuir a la discusión y difusión de las mejoras prácticas internacionales en el ejercicio del gasto público, este órgano de apoyo organizó el Foro “Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales”. Su realización no pudo ser más oportuna, pues actualmente se están gestando en nuestro país diversas reformas de carácter estructural, algunas de ellas incluso, ya se están tramitando en el Poder Legislativo. Reformas que indudablemente requerirán de montos significativos de recursos para su realización y que podrían verse truncadas si, a la par de un mayor esfuerzo recaudatorio, no se avanza en un ejercicio pertinente, eficiente y eficaz del gasto público.

¹ Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac-Sorbonne de París. Entre otros, ha sido Senador, Diputado Federal y legislador local en el Estado de Nayarit, así como Presidente Municipal de Tepic, Nayarit.

Conocer las experiencias y las propuestas de diversos países que, como México, han buscado transitar hacia unas finanzas públicas sólidas, sustentadas en un gasto público transparente y eficaz, fue realmente enriquecedor, particularmente si se considera que en el Foro participaron especialistas de alto nivel del ámbito académico, del gobierno federal y de organismos internacionales, cuyas presentaciones permiten reflexionar y vislumbrar posibles enseñanzas para el futuro inmediato de nuestro país sobre las finanzas públicas, en general, y sobre el ejercicio del gasto público, en especial.

El resultado del Foro permitió conocer, efectivamente, la opinión de los expertos en torno a los distintos aspectos que debe cuidar la aplicación de los recursos públicos. La gama de tópicos abarcó desde cuáles son los resultados que el gasto público tiene sobre los niveles de desigualdad social, hasta los desarrollos metodológicos que hoy día buscan aplicarse para lograr no sólo una mayor eficiencia del gasto, sino mejores resultados sobre el desarrollo de los países; pasando por el diagnóstico de la problemática que encaran los gobiernos en sus finanzas nacionales y los retos que deben atenderse desde hoy para un mejor ejercicio del gasto público. Acervo de conocimientos que ahora se resumen en este volumen de nuestra Revista de Finanzas Públicas.

En primer término, el Dr. Samuel Freije Rodríguez, Economista Principal para Colombia y México del Banco Mundial, abordó el tema de la Incidencia del presupuesto público sobre la desigualdad y la pobreza, específicamente, el papel que han tenido las finanzas públicas en la reducción de la desigualdad en países de diferente grado de desarrollo.

El Dr. Freije expuso que diversos estudios transversales entre países han demostrado que, *ex ante* al cobro de impuestos y las transferencias del gasto público, los países en desarrollo no siempre tienen una mayor desigualdad que los países desarrollados y que el efecto distributivo del presupuesto es mucho más efectivo en los países desarrollados. Es decir, esos países son más desiguales, pero redistribuyen mejor el ingreso a través del gasto público.

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Por su parte, el Dr. Juan Carlos Moreno Brid, Director Adjunto de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, presentó un estudio específico para la región Centroamericana en el cual abordó: i) la incidencia de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza; ii) el aumento sostenido del Gasto Social en la región; y iii) un análisis conjunto de las políticas de ingreso y de gasto, espacio fiscal (margen de maniobra del Estado para contender con las fluctuaciones cíclicas de la economía).

Desde el análisis de ambas políticas, el autor advirtió de la prociclicidad de la política fiscal de la región centroamericana, cuyos efectos han tendido a acentuar las etapas recesivas y a incrementar la presión de demanda en la parte expansiva del ciclo, cuando lo certero sería lo inverso, por lo que recomienda seguir políticas contracíclicas.

El Dr. Moreno Brid se pronunció por el mantenimiento de un pacto fiscal y la suscripción de arreglos institucionales, con la participación de los distintos sectores sociales, para apoyar la continuidad de una política fiscal que redunde en una mayor igualdad y desarrollo. Para lo cual se requiere elevar la eficiencia de las instituciones presupuestarias, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mejorar las capacidades de los cuadros técnicos y la coordinación de la política económica con la política social.

En su oportunidad, el Dr. César Bustamante Terreros, Economista Senior de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, abordó precisamente las experiencias internacionales del ejercicio del gasto público, desde la perspectiva de la eficiencia de las instituciones presupuestarias y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el empleo de la metodología del Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

El propósito esencial del PBR es alentar el ejercicio del gasto público para incidir en el desarrollo de los países. La concepción detrás del uso del PBR, es que un país avanza cuando sus instituciones sociales y económicas promueven un futuro diferente al pasado.

Al referirse a la experiencia internacional en el uso del PBR en los diferentes países, el Dr. Bustamante expresó que en la construcción y aplicación de la metodología del PBR no existe un modelo único, sino modelos específicos que tienden a adecuarse a la institucionalidad y la cultura organizacional de cada país.

Para la experiencia específica de México, el Dr. Bustamante señaló que la adopción del PBR enfrenta tres retos: uno, integrar un subsistema de incentivos para fomentar el uso del PBR como un Sistema de Resultados y no como un esquema de supervisión y control; dos, usar la información de desempeño para la toma de decisiones de gasto y para retroalimentar el presupuesto; y tres, establecer marcos de presupuesto y gasto de mediano plazo.

Precisamente sobre la adopción del Presupuesto Basado en Resultado en México trata el trabajo del Mtro. Daniel Arturo Acevedo Márquez, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Egresos de la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien señaló que el proceso de implantación del PBR en nuestro país inició desde 2003, como parte de la instrumentación de la Nueva Gestión Pública.

La experiencia mexicana en materia de PBR se puede describir como un proceso a través del cual se ha efectuado una restructuración de las finanzas públicas, que ha conducido a un cambio importante en el monto, la composición y el destino del gasto público. Entre dichos cambios se distinguen el crecimiento sostenido del gasto público desde 2006, el mayor gasto de inversión, la reducción en la participación del gasto corriente de los servicios personales y del gasto de operación, así como la descentralización de servicios públicos a los Estados, traducida en una transferencia creciente de recursos a través del gasto federalizado.

Por último, el Mtro. Acevedo Márquez resaltó el hecho de que, en el caso de la experiencia mexicana, la adopción del PBR ha concedido una gran importancia a la parte de la evaluación y la rendición de cuentas, incluida en esta última la transparencia como pre-requisito.

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Por otra parte, en el Foro también se abordaron temas relacionados con los problemas que en la práctica enfrenta el Ejercicio del Gasto Público. Así, el trabajo del Dr. Guillermo Cejudo, investigador, académico y funcionario del Centro de Investigación y Docencia Económica, llamó la atención sobre los conceptos y aspectos que, en su opinión, hoy están ausentes o, al menos, no suficientemente presentes en las discusiones de las etapas inicial y final del ciclo presupuestario, lo cual deriva en diversas dificultades de programación y evaluación. El Dr. Cejudo denomina a estos dos momentos, sesgos problemáticos en la discusión y en el ejercicio del gasto público.

El primero, surge en la etapa de asignación y aprobación presupuestaria, pues durante esta fase la discusión se orienta principalmente a la determinación de los montos, dejando en un segundo plano el análisis sobre la calidad del gasto y los resultados que se esperan.

El segundo sesgo problemático se refiere a los mecanismos de control, que privilegian el tiempo y forma de aplicación de los recursos, lo cual no garantiza la calidad del gasto, o bien que se hayan resuelto los problemas públicos o generado servicios de calidad y suficientes para atender problemas concretos con el ejercicio del gasto.

No es lo mismo asignar recursos para programas que se suponen necesarios, que asignar recursos basados en un sistema de evaluación de desempeño y el PBR, ya que en estos sistemas los programas están necesariamente anclados a un diagnóstico. Por ende, fundamentan decisiones claras acerca de cuánto dinero gastar, a partir de indicadores que orientan la determinación de los resultados esperados, lo que permite llevar un control efectivo del programa.

En su argumentación, el Dr. Cejudo propone fijar tres agendas, a fin de romper el ciclo con sesgos problemáticos y lograr que el ejercicio del gasto público genere mejores resultados. Las agendas que enuncia se refieren a:

1. El Ejercicio eficaz del gasto y el desempeño de la administración pública.
2. La transparencia, a lo largo de todo el procedimiento de la ejecución del presupuesto.
3. Mejoras en el Federalismo.

Como parte de lo anterior, el trabajo agrega que los mecanismos de control deben de poner énfasis en lo sustantivo y no en lo adjetivo. Se debe de abandonar el principio del tiempo y la forma como criterio de evaluación suficiente.

Este ejemplar de la Revista, cierra con la colaboración el Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte, Director del Centro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en México para América Latina, quien hizo un breve recuento de experiencias internacionales en el ejercicio del gasto público y recuperó algunos de los tópicos y conclusiones de las colaboraciones anteriores, con el propósito de hacer apuntes que pudieran ser integrados en la discusión de la Reforma Fiscal, en ciernes en México.

Señaló que, en esencia, la Reforma Fiscal debe dotar al país de la capacidad suficiente para lograr mayores niveles de inversión en educación e infraestructura, y una mayor oferta de bienes y servicios públicos; similar al menos a la que tienen países con los que compite en el orden internacional, como por ejemplo Brasil, Rusia, Sudáfrica e India, cuyos niveles de gasto público son superiores al de México, en términos del PIB.

Sin embargo, la condición para ejercer un mayor gasto es tener un mayor ingreso. Por lo que es necesario discutir en la Reforma Fiscal el aumento de la recaudación. México no ha alcanzado los niveles que recaudan otros países; sus ingresos están por debajo de 15 por ciento como porcentaje del PIB, sin considerar el petróleo, y si se adiciona éste, que es la principal fuente de financiamiento del gasto público, el nivel llega al 20 por ciento (el más bajo de los países miembros de la OCDE).

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En consecuencia, la Reforma Fiscal deberá ser integral, para lograr un sistema fiscal cuya recaudación de impuestos sea mayor y progresiva; que logre la expansión del gasto público y su ejercicio sea eficaz para lograr el impulso económico; para que la suma de ambos elementos reduzca la desigualdad efectivamente. Esta última debe ser un tema en la agenda de la Reforma Fiscal, porque actúa como un lastre para la productividad, el crecimiento y el desarrollo.

El Dr. Ardavín agregó que, en materia de desigualdad y desarrollo social, deben asignarse mejor las prioridades del gasto público. En México el gasto social tendrá que crecer sustantivamente, pues actualmente sólo asciende al 7 por ciento del PIB (sin considerar el gasto en educación), cuando entre los países de la OCDE el promedio es 21 por ciento.

El siguiente punto en la agenda deben ser los gastos fiscales que, en forma de subsidios, benefician a los deciles más altos, tales como los subsidios a la electricidad, los combustibles y el efecto indirecto de la tasa cero de impuesto al valor agregado a las medicinas, alimentos, pagos de vivienda, educación y servicios médicos, cuyo monto representa cinco veces los recursos destinados al programa Oportunidades.

En suma, las colaboraciones aquí reunidas constituyen un conjunto de experiencias de enorme valía para enriquecer las discusiones de la Reforma Fiscal que ya se perfila en el país como un tema de enorme trascendencia y urgencia para el desarrollo del país, Asimismo, apunta una serie de conclusiones y horizontes en la planeación financiera de largo plazo del país.

Incidencia del Presupuesto Público sobre la Desigualdad y la Pobreza: Experiencia Internacional y Retos Futuros

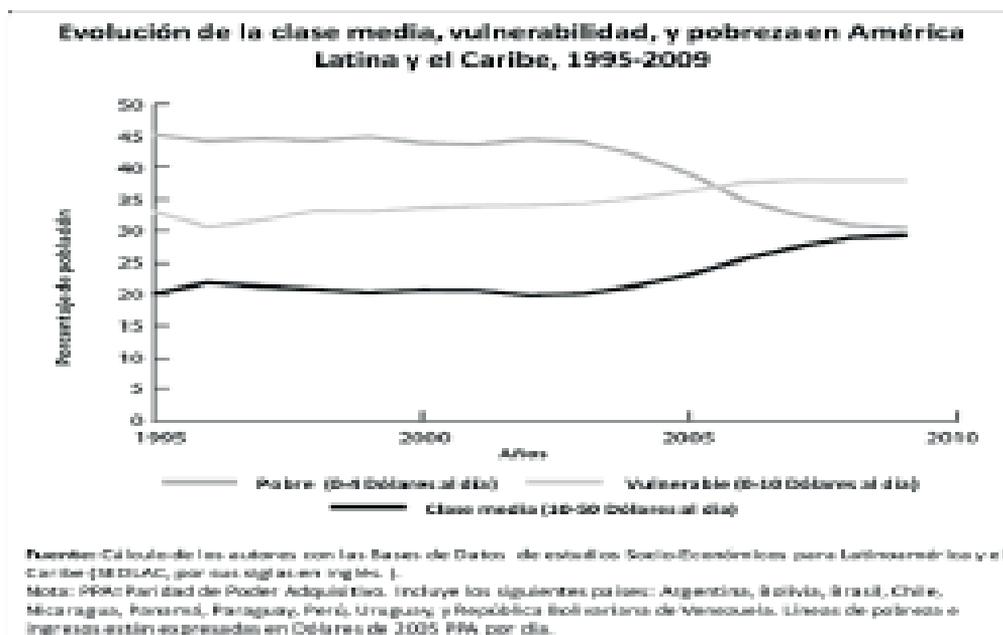
Dr. Samuel Freije-Rodríguez²

Desde los clásicos de las finanzas públicas se ha escrito que el presupuesto de una nación tiene fundamentalmente tres grandes objetivos: i) incrementar la eficiencia; ii) reducir la inestabilidad; y iii) reducir la desigualdad. El presente trabajo se enfoca en este último, a fin de mostrar el impacto que el presupuesto tiene sobre la pobreza y la desigualdad.

Durante la última década, América Latina registró un descenso histórico en sus niveles de pobreza y desigualdad, acompañados de un incremento en las clases medias³ (Gráfica 1). Esto es un cambio histórico que ha suscitado un debate importante sobre dos cosas. Primero, qué ha causado este viraje histórico; y, segundo, si los factores detrás de ello son posibles de reproducir en el mediano y largo plazo.

² Economista principal y gerente del sector para Colombia y México del Banco Mundial.

³ La región siempre se había distinguido por ser una de las regiones más desiguales del mundo y que aún sufría, a pesar de sus niveles de ingresos medios altos en comparación con otras regiones del mundo, de elevada pobreza. Mayores referencias en Ferreira, F, et. al., (2013) y Lustig, N. y Luis F. López-Calva (2011).



Gráfica 1

En particular, los cuestionamientos que surgen son: ¿cuánto de esa reducción de pobreza y desigualdad se puede atribuir al presupuesto público? -entendido tanto del lado de los ingresos, vía impuestos, como del lado de los gastos- y ¿qué se puede hacer con el presupuesto para continuar esta tendencia? Más aún, surge la siguiente inquietud: ¿es posible seguir en esa directriz con lo que hemos venido haciendo?

De acuerdo con una serie de estudios comparativos que se han realizado a nivel internacional, desde principios del año 2000, se tiene que los países en desarrollo no siempre son más desiguales, antes de impuestos y transferencias, que los países desarrollados. No obstante, los países en desarrollo tienen un sistema de impuestos y transferencias que reducen la desigualdad mucho menos que en los países desarrollados. Dicho de otra forma, el presupuesto

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

hace mucho menos de lo que podría hacer en economías como la mexicana. Una investigación del Fondo Monetario Internacional (Chu, et. al., 2000), advierte que la desigualdad antes de impuestos y transferencias es mayor en países desarrollados, pero revela que el efecto distributivo del presupuesto es mucho más efectivo en estos países, por lo que al final resultan ser más igualitarios que regiones pobres (Cuadro 1).

Efecto de las Transferencias Gubernamentales sobre el Coeficiente de Gini en Países en América Latina y en Países Europeos
(Valores del Coeficiente de Gini)

País:	Ingreso de Mercado (1)	Ingreso Bruto (2)	Ingreso Disponible (3)	Ingreso después de Transferencias (4)
Argentina	0.49	0.45	0.44	0.44
Brasil	0.58	0.52	0.51	0.52
Chile	0.48	0.42	0.41	0.42
Colombia	0.54	0.49	0.48	0.48
México	0.51	0.48	0.47	0.47
Pará	0.50	0.48	0.48	0.48
Promedio América Latina	0.52	0.47	0.47	0.47
Alemania	0.43	0.27	0.21	-
Bélgica	0.47	0.30	0.22	0.22
Grecia	0.47	0.28	0.21	0.22
Holanda	0.39	0.25	0.20	0.21
Irlanda	0.53	0.32	0.26	0.27
Italia	0.48	0.30	0.21	0.22
Reino Unido	0.52	0.32	0.27	0.28
Promedio Países Europeos	0.47	0.31	0.26	0.27

Definiciones: (1) Ingreso antes de impuestos y transferencias gubernamentales; (2) Es el ingreso de Mercado más transferencias líquidas y en especie; (3) Es el ingreso Bruto menos impuestos directos; y (4) es el Ingreso Disponible menos impuestos indirectos.

FUENTE: Dr. Samuel Fajta Rodríguez

Cuadro 1

Adicionalmente, un estudio reciente realizado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Goñi, et. al., 2011), el cual incorpora transferencias en especie, es decir, no solamente el dinero que se cobra por

impuestos y que se otorgan como transferencias, sino todo lo que hace el estado a través de su política de educación y salud; evidencia que el impacto distributivo del presupuesto en América Latina es mucho menor que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el caso de América Latina, el coeficiente de Gini pasa de 52 puntos, antes de cualquier tipo de incidencia de presupuesto, a 47 puntos, después de todas las incidencias de presupuesto; mientras que en los países de la OCDE pasa de 47 a 27 puntos. Por ende, es enorme el impacto que tiene la gestión de presupuesto en los países desarrollados.⁴

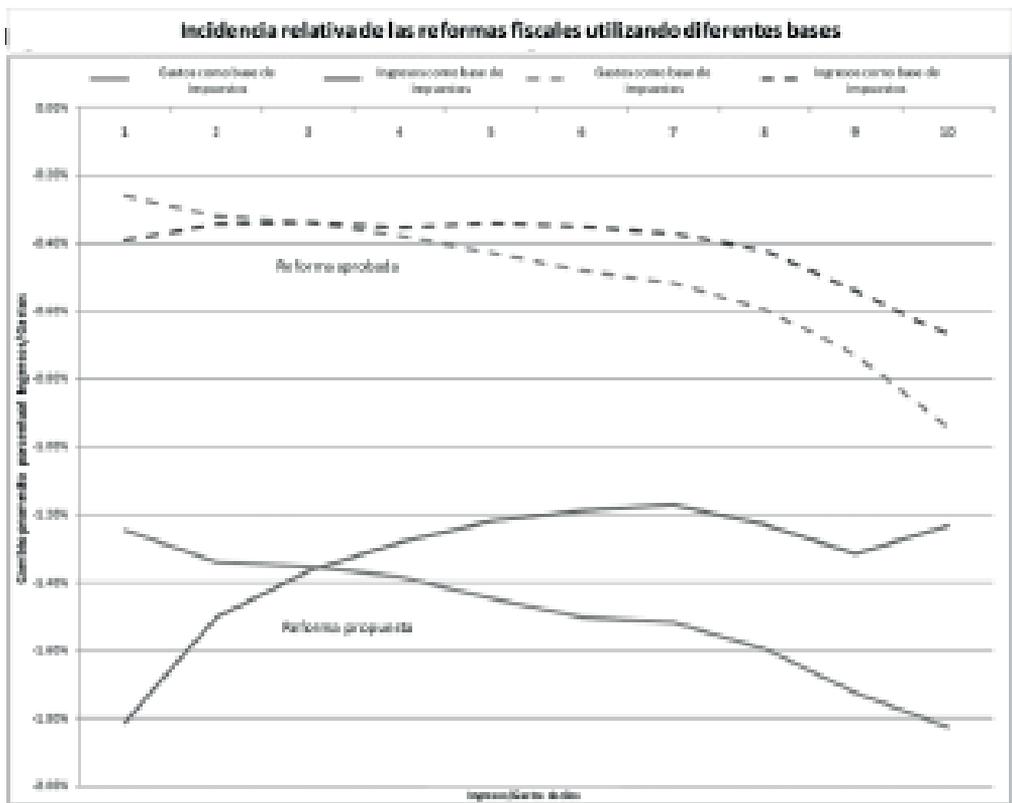
A pesar de los avances en la investigación del efecto que tiene el presupuesto sobre la pobreza y la desigualdad, es importante considerar que, en general, el análisis del impacto distributivo del presupuesto en América Latina requiere superar limitaciones importantes. En primer lugar, existe una limitante conceptual, esto es, definir con precisión qué se entiende por política fiscal progresiva o regresiva.

Buena parte de las discusiones sobre las cuales se aprueban o rechazan cierto tipo de cambios en los impuestos o en el gasto público es porque es progresivo o es regresivo, entendiendo que es progresivo si ayuda más a los que están en el fondo de la distribución o regresivo si ayuda más a los que están en el tope de la distribución. Pero progresividad o regresividad depende de si se mide la distribución en función del ingreso, del consumo, de la riqueza, del total de gasto realizado o en términos del total de impuestos recaudados. Hay una gran cantidad de maneras de medir progresividad o regresividad, y esas distintas maneras pueden conducir a veces a percepciones encontradas sobre exactamente la misma política, por lo que se debe de tener un juicio mucho más detallado sobre cuál es la base que se está usando para juzgar la incidencia de una política pública: si el gasto o los ingresos (Grafica 2).

4 Cabe destacar que hay un conjunto de estudios, aún en elaboración, que entre sus primeros hallazgos encuentran que, en América Latina, los programas de transferencias condicionadas o de apoyo alimenticio, esto es, programas como Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México), son los que tienen mayor incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En tanto que, los programas de educación superior y las pensiones son los que tienen menor incidencia en casi todos los país

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En segundo lugar, está presente una restricción empírica asociada a los datos que se usan para llevar a cabo los estudios. Se reconoce que por lo general se utilizan encuestas de hogares, pero estas encuestas en todos los países de la región tienen graves problemas en su declaración de ingresos, particularmente en los ingresos de capital. Aproximadamente, las encuestas de hogares registran menos de la mitad y, a veces, sólo una tercera parte del Producto Interno Bruto y del Ingreso Nacional Disponible, lo cual implica que la mayoría de los ingresos no están registrados en la información que se utiliza para el análisis de incidencia del presupuesto, por lo que los investigadores tienen que realizar múltiples supuestos, restando precisión a la investigación.



Gráfica 2

Y, finalmente, hay una limitante metodológica derivada del comportamiento que se espera de los agentes económicos, pues su comportamiento cambia cuando hay impuestos o cuando hay subsidios; en consecuencia, no necesariamente lo que se estima originalmente es el escenario que se materializa.

En ese contexto, es necesario cuestionarse cuáles son los retos futuros en América Latina. La respuesta es clara: los retos son, indudablemente, que la gran mayoría de los países de la región necesita recaudar más, así como recaudar y gastar cada vez mejor, todos los países de la región tienen un pequeño impacto del presupuesto público en la reducción de la desigualdad porque realmente recaudan muy poco. Para tener un impacto grande hace falta recaudar más, pero eso no es suficiente; ése es un primer reto.

El segundo reto es que los estudios recientes que se han hecho por el Banco Mundial en el “Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleos”, indican que el principal factor en la reducción de la pobreza en el mundo, en cualquier país en los últimos años, son los ingresos al trabajo, no las transferencias. Por lo tanto, el verdadero reto de mediano y largo plazo está en incrementar la productividad y generar empleo. Eso es lo que reduce la pobreza y la desigualdad y es ahí donde deberían abocarse los esfuerzos del presupuesto a fin de mejorar e incrementar la educación y avanzar en productividad. Esto último no descarta el trabajo de las transferencias, es fundamental, y la experiencia de América Latina muestra que es mucho lo que se puede lograr.

En conclusión, el impacto del gasto público es pequeño en América Latina y es mucho más lo que se puede hacer en materia de presupuesto, tanto por la vía de los impuestos como por la vía de los gastos, pero los niveles de desigualdad podrían deberse a muchos otros factores; por lo tanto, se necesitan mejores estadísticas y conocer qué es lo que ocurre en todas las etapas de la distribución del ingreso, en todos sus niveles de distribución. El verdadero reto para una reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad es la inversión, es mucho lo que se puede hacer a través del presupuesto nacional para incrementar la educación, la productividad y las oportunidades de empleo

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

para toda la población.

Bibliografía

- Banco Mundial (2012), “Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleos”, Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview_Spanish.pdf
- Chu, K., Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta (2000), “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”, Working Paper, Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0062.pdf>
- Ferreira, F., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo y Renos Vakis (2013), “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Panorámica General”, Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf
- Goñi, E., J. Humberto López y Luis Servén (2011) “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America,” World Development, Elsevier, vol. 39(9), pages 1558-1569.
- Lustig, N. y Luis F. López-Calva (2011) “The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why”, Tulane Economics Working Paper Series, New York, New York. Disponible en: <http://econ.tulane>.

edu/RePEc/pdf/tul1118.pdf.

Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales en la Aplicación del Presupuesto por Resultados⁵

Dr. César Bustamante Terreros⁶

Presentación

Fundado en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene el objetivo último de vincular sus actividades financieras habituales con el desarrollo sostenible y respetuoso del clima, tanto en sus países miembros como del mundo en general.

La Institución despliega, además, actividades afines a este propósito, de manera enfática: la asistencia y la cooperación técnicas, así como la investigación, en temas que favorezcan la instrumentación de políticas públicas que redunden en la disminución de la pobreza y la desigualdad, en particular en

5 Este artículo se derivó de la presentación que, con el título de Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales, se hizo en el Foro del mismo nombre; organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, celebrado en la Ciudad de México el día 10 de abril de 2013.

6 El autor es Economista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo, las opiniones aquí expresadas no representan las de la institución.

las regiones de menor desarrollo.

Un tema de particular interés para el BID en esas áreas de trabajo, de la capacitación y la asistencia técnica, es la óptima aplicación de los recursos públicos; con la convicción de que sus resultados deben tener un impacto favorable sobre el desarrollo de las naciones. Por tal motivo, desde hace varios lustros la Institución ha venido trabajando con distintos gobiernos, tanto de la región latinoamericana como fuera de ella, en la capacitación en Gestión para Resultados en el Desarrollo, y en el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

La idea básica del BID, al trabajar con la metodología del PBR en los países de la región latinoamericana, es alentar el ejercicio del gasto público desde el enfoque de la calidad y la efectividad, para incidir en el desarrollo. La concepción institucional del BID, que guía los programas y proyectos relacionados con la gestión para el desarrollo, es que un país avanza cuando sus instituciones sociales y económicas promueven un futuro diferente al pasado. Se concibe que cuando un país moviliza sus recursos con el fin de mejorar las condiciones sociales y económicas de sus poblaciones esto tendrá resultados efectivos en la promoción de su desarrollo.

Por el contrario, el progreso se obstaculiza cuando los gobiernos son indiferentes a los resultados derivados de la aplicación del gasto público. Es decir, cuando se gasta para ejercer un presupuesto, pero no se gasta para observar un resultado. El reto, entonces, consiste en hacer que el ejercicio del gasto público tenga resultados efectivos sobre el desarrollo de los países.

El empleo de la metodología del PBR con este propósito tanto en los países desarrollados como en los de menor desarrollo ha tenido diferentes adaptaciones y avances. La experiencia adquiere sus propios matices en cada uno de ellos. Por lo que su aplicación en los países que han utilizado la metodología ofrece lecciones diferentes.

No obstante, dado el hecho de que la aplicación de la metodología del PBR es relativamente reciente, aún quedan aspectos pendientes de su instrumentación y retos que los países deben afrontar para una mejor aplicación y eficien-

cia del propio PBR.

El objetivo de este artículo es exponer, en líneas generales, parte de la experiencia de algunos países que asumieron la aplicación de la metodología del PBR, promovida hoy por el BID como un instrumento para maximizar la calidad del gasto y de la inversión públicos, mediante sus actividades de capacitación y asistencia técnica para mejorar el ejercicio del gasto público.

Para ubicar en contexto esta experiencia internacional, de inicio el trabajo hace una breve recapitulación de los antecedentes y los eventos que dieron origen al surgimiento de esta metodología. Para desarrollar luego, en el segundo apartado, los conceptos básicos de la metodología del PBR, así como la descripción sus partes integrantes y los requisitos para su operación. Finalmente, en los puntos tres a cinco se hace un recuento genérico de las experiencias de distintos países, incluido el caso de México.

1. Antecedentes

El surgimiento de la metodología del PBR es resultado de la confluencia de eventos de diversa naturaleza, desde los económicos y políticos, pasando por los sociales y culturales, hasta los avances teóricos en la economía y la administración pública⁷.

Entre los primeros, los de carácter económico, se distingue la crisis fiscal que enfrentaron los países desarrollados desde la década de los años setenta, así como la crisis de la deuda en los países de América Latina en la década de los ochenta. En estos últimos, en adición, debe incluirse la caducidad de su modelo de sustitución de importaciones, mediante el cual se promovía su desarrollo [García y García 2010].

Ambas crisis se caracterizaron por una importante astringencia de recursos públicos para seguir financiando la atención de las demandas y expectativas de la población, acostumbrada a recibir los bienes y servicios públicos provistos

7 Ver: Larbi 1999; García y García 2010; G. García 2012; Besrest 2012, y Rascón 2010.

por el Estado del Bienestar. Este desequilibrio entre ingresos y gastos públicos obligó a emprender procesos de ajuste fiscal, que se significaban por la reducción en los niveles de gasto público.

En este sentido la astringencia financiera de los gobiernos demandaba esquemas de política fiscal más eficientes, para optimizar los recursos públicos, en términos de la asignación del gasto para cumplir las funciones del Estado y el logro de resultados efectivos.

Por otra parte, las crisis económicas concomitantes a las crisis fiscales y de la deuda, que desembocaron en períodos recesivos con inflación y aumento del desempleo, tanto en los países desarrollados como de menor desarrollo, deterioraron la capacidad de gestión del Estado y minaron su legitimidad. Este fenómeno fue aún más grave en el segundo tipo de países, debido a sus ingentes problemas de pobreza y desigualdad. La inestabilidad económica provocaba menor disposición y tolerancia a los aumentos en la carga tributaria de los contribuyentes en ambos tipos de países [García y García 2010].

Las crisis económicas favorecieron la aplicación de reformas fiscales, que buscaban restablecer el equilibrio en las finanzas públicas y encauzar la sostenibilidad financiera del estado ⁸.

En el ámbito político, la recuperación de la legitimidad y de la eficiencia en la gestión del Estado involucraba la búsqueda de nuevos modelos de administración pública y de política fiscal, que permitieran satisfacer las demandas de los electores con una racionalidad de optimización, eficiencia y resultados mensurables.

⁸ Ver Hallerberg y Scartascini 2011.

En los aspectos social y cultural, los elementos que impulsaron el desarrollo de nuevos modelos de administración pública fueron, conforme a García y García [2010]⁹, el incremento en los niveles educativos, que se manifestaba en votantes mejor informados; aunado a ello, la difusión y expansión de los conceptos de derechos humanos de tercera generación asumidos como parte de la cultura contemporánea, que se traducía en la exigencia de los derechos ciudadanos, y de sectores específicos de la población: niños, mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros. Así como en una mayor conciencia de equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente.

“Además, los avances en la comunicación y en la informática han permitido que el ciudadano común tenga acceso a más información sobre el quehacer de los gobiernos. Estos factores han generado demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar [los recursos y bienes públicos] de una manera más eficaz y eficiente”¹⁰.

Estos cambios y tendencias socio-culturales también fueron elementos que contribuyeron a la exigencia de la aplicación de nuevos paradigmas en el diseño y aplicación de políticas públicas, y de administración pública para atender las nuevas exigencias de la ciudadanía, fundados más en la búsqueda de resultados e impactos, antes que en la eficiencia de los procesos.

Por último, en el terreno de los avances teóricos que favorecieron el surgimiento de los PBR, debe citarse a la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costos de Transacción y la Teoría de la Agencia¹¹. De forma sintética, éstas buscan explicar las relaciones entre el electorado y el aparato gubernamental, en sus distintas instancias y estructuras orgánico-administrativas; así como la

9 Si bien estos autores se refieren al caso específico de América Latina y el Caribe, tales elementos son generalizables a países de diferentes regiones y niveles de desarrollo, con la aclaración obvia de los matices de grado y en momentos históricos distintos. En los países desarrollados estos procesos emergieron en la década de los setentas aproximadamente, mientras que en los países de menor desarrollo hicieron eclosión en la siguiente década.

10 García y García 2010: 4.

11 Ver Rascón 2010.

forma en que ocurre la toma de decisiones al margen del mercado, en un contexto de racionalidad acotada, la existencia de incertidumbre y oportunismo de los agentes económicos, que generan costos adicionales (de información y de transacción) al empleo óptimo de los recursos. Además de considerar la distancia que media entre el tomador de decisiones y el propietario de los recursos, lo que origina problemas de control y de identificación plena de los beneficios óptimos, tanto para el tomador de decisiones (agencia) como para el propietario de los recursos (principal); los cuales en la aplicación del modelo a la ciencia política y la administración pública aparecen como el aparato burocrático y la ciudadanía, el electorado.

Los elementos que aportaron estos enfoques teóricos a la administración pública junto con los antes mencionados de la problemática que enfrentaron los países, habilitaron el surgimiento de un nuevo modelo hacia fines de la década de los setenta en los países desarrollados, el llamado paradigma de la Nueva Gestión Pública¹², del cual se derivó en una etapa ulterior el PBR. Ambos fueron adaptados con asincronía en los países de menor desarrollo, alrededor de una década después.

Así la Nueva Gestión o Gerencia Pública, que también recoge elementos de la planeación estratégica y de la administración privada, es un modelo que comprende los procesos de planeación, programación y presupuestación del Estado, con su componente importante de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas; estos últimos aspectos críticos en el PBR.

La aplicación de la metodología del PBR, en el marco de la planeación, programación y presupuestación, se refiere a la posibilidad de medir el desempeño y los resultados obtenidos con el uso de recursos públicos, tanto como su eficiencia y eficacia.

En este entramado surgieron distintos modelos de programación y presupuestación, que buscaban dar respuesta a la problemática que las nuevas realida-

¹² Larbi 1999.

des le planteaban a la economía y a la administración pública, en los diferentes países. Tales modelos debían corresponderse, además, con los cambios que experimentaban los Estados, en términos de la reconceptualización de sus funciones, su redimensionamiento y la redefinición de su relación con la sociedad civil.

Por otra parte, la administración pública debía atender las crecientes funciones del estado (atención a necesidades particulares de grupos poblacionales específicos; protección al medio ambiente; poblaciones con mayor esperanza de vida, mayor pobreza y desigualdad), en condiciones restrictivas de financiamiento.

Al tiempo que también debería ser un instrumento de restitución de la legitimidad del estado, luego de que la asunción del modelo neoliberal diera prioridad a resolver los problemas financieros de las crisis, mediante procesos de ajuste fiscal, que significaron la reducción del Estado¹³, y relegar las demandas de sus poblaciones. Esto tuvo secuelas importantes sobre sus condiciones sociales, que significaron pérdida de credibilidad y legitimidad de los gobiernos.

En la búsqueda de nuevos esquemas aparecieron: el presupuesto por programas; el sistema de planificación, programación y presupuestación; el esquema base cero y algunos modelos de presupuestación por desempeño. Como parte de esta corriente, e inmerso en el modelo de la Nueva Gestión Pública, el PBR surge entonces como un modelo de asignación de recursos que pretende dar respuesta a las necesidades del nuevo contexto económico, social, político y cultural.

Aunque es posible reconocer diferentes esfuerzos, en el mundo desarrollado, orientados a la construcción de los presupuestos por resultados, de manera corriente se acepta a la experiencia británica como la del diseño inicial más acabado, que condujo al sistema de gestión pública de desempeño y resulta-

13 García y García 2010 aluden así al modelo neoliberal pero no se refieren a la legitimidad del estado ni a relegar las demandas sociales.

dos, así como al modelo del PBR.

Esto es así porque el surgimiento de los PBR en Inglaterra estuvo acompañado de cambios legislativos e institucionales importantes, que comenzaron en 1991 y concluyeron su formalización hacia 1998, cuando se definió de manera sistemática la gestión del gasto público orientado a resultados, como un elemento importante de las reformas integrales que el nuevo gobierno laborista de entonces emprendió, para adecuar la estructura fiscal y presupuestaria, como parte del Código para la Estabilidad Fiscal (Code for Fiscal Stability) que el gobierno inglés expidió con el propósito de mejorar la transparencia, la estabilidad, la rendición de cuentas, la sostenibilidad y la eficiencia de la política fiscal en Inglaterra, para favorecer el logro de resultados concretos [Huges 2008: 2].

A pesar de ello, importa decir que no existe un modelo único de PBR, sino distintos modelos específicos que han tendido a adecuarse a la institucionalidad y la cultura organizacional de cada país; siendo los países desarrollados donde se han verificado mayores avances en la aplicación de la metodología, debido a su introducción más temprana en la década final del siglo pasado. En cambio, los países de menor desarrollo iniciaron la adopción de los PBR casi diez años después.

2. El Presupuesto Basado en Resultados: conceptos básicos.

Como se estableció en el apartado anterior, el PBR forma parte de una corriente más amplia de desarrollo de distintos enfoques y aplicaciones en la administración pública, el cual dio lugar al esquema teórico-instrumental de la Nueva Gestión Pública, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Si bien en momentos diferentes.

La Nueva Gestión Pública implicó un cambio conceptual en el terreno de la administración pública pues, al incorporar el esquema teórico-práctico de la administración privada y el enfoque gerencial de las empresas, a la operación de la administración del estado, acuñó el concepto de gerencia pública, cuya aplicación “propone reemplazar el modelo tradicional de organización y

entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia” [García y García 2010: 5].

La nueva gerencia pública, al hacer propios los elementos de la racionalidad económica del mercado, asume como objetivo de la gestión de los organismos públicos la creación de valor, a través de la entrega efectiva de bienes y servicios públicos. Por tanto, involucra un proceso de medición de resultados, que al combinarse con los principios y prácticas de la administración pública per se, en un contexto de sistemas democráticos y de reivindicación de los derechos ciudadanos, propicia el énfasis en la rendición de cuentas [Larbi 1999].

De estos elementos deriva el PBR, como una herramienta que busca hacer operativa la Nueva Gestión Pública en la etapa de asignación de recursos, para el logro de determinados resultados. La aplicación de este instrumento ha presentado sus propios matices, en los distintos países que adoptaron la Nueva Gerencia Pública, por lo que no puede hablarse de un modelo o metodología única de PBR.

PBR: una definición genérica

La aplicación diferenciada en el tiempo, en países con distintos grados de desarrollo y heterogéneos en sus capacidades técnicas, así como el desarrollo que experimentaron en la aplicación misma de los PBR, tanto como las diferencias institucionales en los sistemas políticos de cada país, impiden hablar de una única metodología de PBR y, por ende, de una única definición. De hecho, no existe una definición universalmente aceptada del PBR [Besrest 2012: 1], en atención a ello también suele denominársele de formas variadas: Presupuesto por Resultados, Presupuesto Basado en el Desempeño o Presupuesto con Base en Resultados, entre otros.

No obstante la falta de consenso en la definición, en cambio sí existe acuerdo

en los diferentes elementos, componentes y etapas que integran el PBR. A partir de ellos, y de las definiciones propuestas por diferentes autores¹⁴, aquí se propone una definición genérica que pretende recoger en esencia los conceptos fundamentales que el PBR integra y merced a los cuales el PBR puede definirse en los siguientes términos:

El PBR es una metodología que involucra un conjunto de procedimientos de planeación y programación, así como de técnica presupuestal, tanto como herramientas de monitoreo y evaluación, cuya interacción permite vincular los procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos públicos, al logro de resultados efectivos asequibles y mensurables, con base en el desempeño observado y esperado del ejercicio de los recursos presupuestarios, en arreglo a los objetivos de planeación y programación diseñados.

Importa puntualizar que, en esta definición, por resultados no debe entenderse sólo el impacto final de los programas, sino los aportes que el ejercicio de los recursos públicos hace a toda la cadena de generación de valor público. Lo cual conduce a los objetivos de los PBR.

Objetivos de los PBR

La instrumentación de los PBR persigue el logro de una serie de objetivos de naturaleza diferente: económica, social, administrativa y política. Sin embargo, pueden discernirse un objetivo final genérico y diversos objetivos intermedios.

El primero, el **objetivo final**, es ser un instrumento útil al impulso del desarrollo de los países¹⁵, es decir, contribuir a la transformación de las condiciones

14 Ver: Gúzman 2011, Besrest 2012, Rascón 2010, Marcel et al. 2012, García y García 2010.

15 El reconocimiento de este objetivo genérico del PBR, ubicado como parte de los procesos de planeación y programación de los países, ha dado lugar a un campo de aplicación en las políticas públicas, conocido como Gestión para Resultados en el Desarrollo; cuya difusión y capacitación, el Banco Interamericano de Desarrollo ha definido como parte de las actividades de promoción al desarrollo entre sus países miembros. En este contexto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev). Ver García y García 2010.

de vida de la población, para lograr una mejora sustantiva en sus oportunidades de desarrollo y bienestar. El objetivo de los PBR es, luego, que la asignación de recursos públicos y su ejercicio tengan un impacto efectivo en la cadena de generación de valor público, que pueda ser observable en la entrega de bienes y servicios públicos a la población y en el impulso al desarrollo de los países. A su vez, el logro de este objetivo involucra el cumplimiento de distintos objetivos intermedios.

Entre los **objetivos intermedios, de naturaleza económica**, que tiene el PBR está el hacer más eficiente (optimizar) el uso de los recursos públicos, elevar la calidad del gasto público, durante la etapa de su ejercicio; el vínculo entre insumos y actividades (ejecución) debe propiciar una mayor productividad (eficiencia) de los recursos públicos. Es decir, productos (bienes y servicios públicos) que al ser entregados a sus destinatarios finales tengan un resultado efectivo sobre sus condiciones de vida o bien favorezcan el desarrollo de determinados sectores sociales o económicos, en suma, que tengan un impacto efectivo sobre el desarrollo de los países. Por supuesto que esta mejora en las condiciones de vida de la población constituye otro de los objetivos del PBR, el **objetivo intermedio de carácter social**, que se vincula al logro del desarrollo integral de los países.

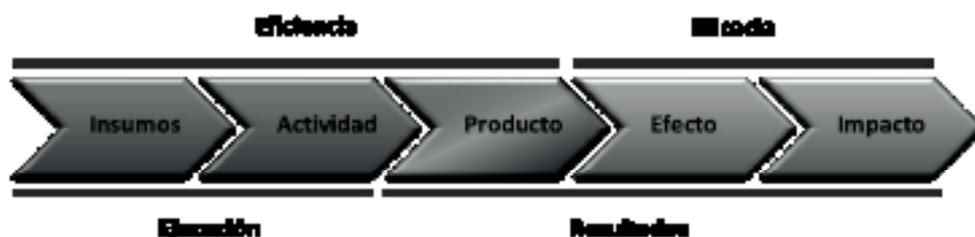
Tal proceso de causalidad que relaciona la toma de decisiones con la asignación de recursos, en un marco de programación, da lugar a lo que suele nominarse y representarse en la literatura sobre el tema como la Cadena de Resultados o Cadena de Creación de Valor Público (Ver Gráfica 1).

En esta representación gráfica debe asumirse, además, el hecho de que los resultados en términos de efectos e impactos deben ser susceptibles de medición, para cotejar los resultados obtenidos con los programados al inicio

del proceso. Esto es con los objetivos del plan y los programas.

Gráfica 1

Cadena de Creación de Valor Público o de Resultados



FUENTE: Estado de México y Estado de Hidalgo. (En colaboración con el IMSS y el IMSSA).

Tal eslabonamiento implica el objetivo intermedio de naturaleza administrativa del PBR, es decir, propiciar que los procesos y procedimientos de la administración pública se caractericen por una mejora continua y el desarrollo organizacional permanente de las instituciones públicas, para contribuir al desarrollo de los países.

Esto debe ocurrir en la medida que la toma de decisiones se articula a la asignación de recursos, a fin de que ésta sea expedita, para favorecer la ministración adecuada y oportuna de recursos públicos a las actividades que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos de los programas, tanto como la asignación efectiva de responsabilidades a los ejecutores del gasto, en un proceso de retroalimentación continua, para corregir posibles desviaciones o fortalecer los procesos que apoyen el logro de resultados.

Por último, entre los objetivos intermedios de carácter político de los PBR se encuentran, en esta suma de procesos de causalidad: inducir gestiones gubernamentales más responsables y transparentes, ciudadanos más participativos, conocedores de sus derechos y responsabilidades; al tiempo que se

impulsa la cultura de la rendición de cuentas.

Los objetivos de los PBR son, por tanto, diversos e interrelacionados pero confluyen en su empleo como una metodología que persigue la promoción del desarrollo.

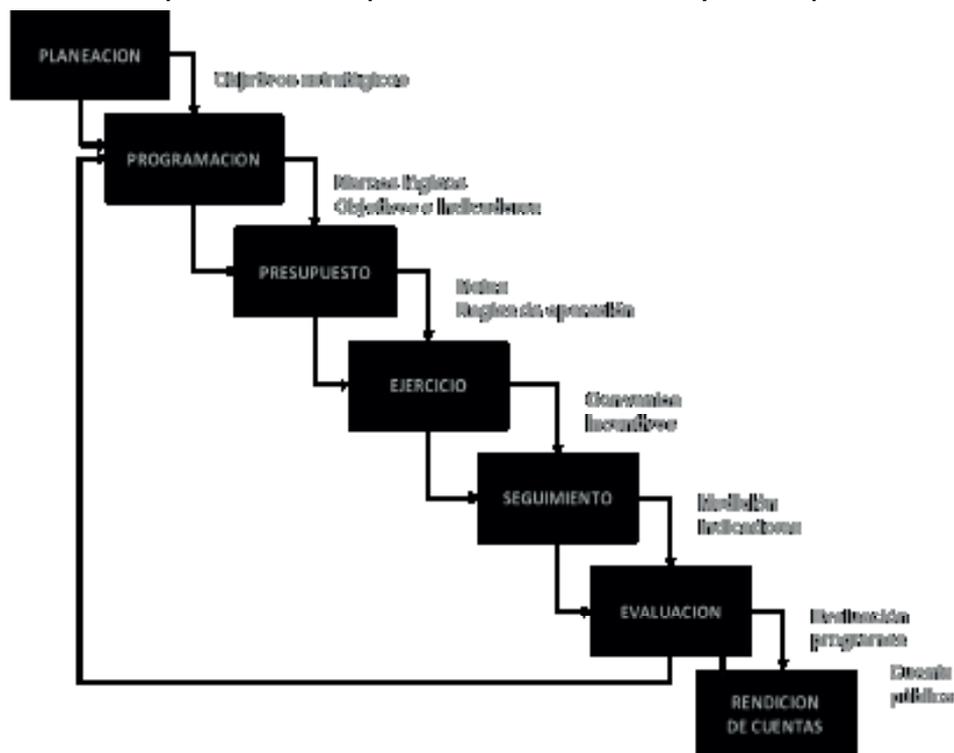
Componentes de los PBR

Por lo expresado hasta aquí puede inferirse que la metodología del PBR integra múltiples componentes en sus diferentes etapas de aplicación.

En primer lugar, el PBR como parte del proceso integral de planeación-programación-presupuestación, comparte sus componentes de orden lógico y secuencia. Tales elementos le permiten articular la toma de decisiones a la asignación de recursos, justamente al considerar como referente a los objetivos estratégicos del plan y los objetivos específicos de los programas, para la distribución y determinación de fondos con vistas a lograr determinados resultados, mediante su aplicación y ejercicio. La Gráfica 2, que también es una representación usual de este proceso, permite advertir la vinculación y secuencia, a que se alude con el orden lógico.

Gráfica 2

EL Marco Operativo del Presupuesto Basado en Resultados y sus Componentes



FUENTE: tomada y adaptado de SHCP 2002, y Marcol et al. 2002

El segundo componente, se refiere al uso de un sistema presupuestario que admita en sí mismo: la fijación de metas y reglas de operación para el ejercicio de recursos, que impliquen disciplina fiscal, por lo que también debe incluir un subsistema de seguimiento y control de la aplicación de recursos [Guzmán 2011].

El tercer componente del PBR es la integración de un sistema de evaluación

de resultados o de desempeño, que permitan establecer en qué medida se lograron los resultados esperados con el ejercicio de los recursos públicos, en contraste con los objetivos y metas establecidas. Este componente incluye un sistema de información con indicadores de desempeño, que permita medir los resultados.

El cuarto componente del PBR se refiere a disponer de un mecanismo de **rendición de cuentas**, mediante el cual se dé a conocer a los ciudadanos los resultados obtenidos con los recursos fiscales disponibles y el cumplimiento de metas y objetivos definidos para planes y programas.

Requisitos del PBR

La instrumentación y funcionamiento adecuado de un PBR requiere del cumplimiento de diferentes condiciones y elementos, tanto en la etapa previa como en la de su aplicación.

Entre los primeros requisitos que deben satisfacerse, se identifica a la **voluntad política** de los gobiernos para su adopción. Al ser parte integrante de los procesos de programación-presupuestación y de la administración estatal, los gobiernos deben estar dispuestos a **aceptar un cambio cultural** en la forma de concebir a ambos; desde una lógica de uso de recursos a una lógica de obtención de resultados [Besrest 2012: 2].

Esta aceptación comprende la decisión de emprender los **cambios legislativos e institucionales** como un requisito necesario para su aplicación. En la mayoría de los países la aplicación del PBR ha sido parte integrante de las reformas fiscales emprendidas (Ver apartado 1 de este Artículo), a través de las cuales se establecen nuevas reglas fiscales, se reforman los sistemas presupuestarios y sus estructuras, lo mismo que se redefinen y norman los objetivos de la política fiscal. O bien al menos, la decisión de aplicar la metodología del PBR requiere de efectuar **adaptaciones y cambios** organizacionales en las institu-

ciones públicas.

Lo anterior conduce al cumplimiento del requisito de un **proceso previo de capacitación** de los servidores públicos, desde los niveles directivos hasta los operativos, para comprender los nuevos conceptos y enfoques. Al mismo tiempo que debe satisfacerse el requisito del rediseño de los sistemas presupuestarios.

En este punto, lo más importante a satisfacer es el **diseño y construcción de un sistema de información de desempeño** o de resultados que alimente el vínculo entre la toma de decisiones y la asignación de recursos. Esto debe comprenderse como un sistema de información que aporte los elementos suficientes para asignar los presupuestos de forma adecuada, lo mismo que permita corregir programas, a fin de lograr verificar en qué medida se cumplen los resultados esperados.

El siguiente requisito para una instrumentación apropiada del PBR es aceptar el principio de **flexibilidad de gestión en la administración pública**, para que las entidades gubernamentales y los responsables de ejercer el gasto público eviten sistemas burocráticos que les impidan utilizar con eficiencia los recursos y activos públicos para el logro de sus resultados [Marcel et al. 2012 y García y García 2010]. Esto significa restituir las competencias a los gestores del presupuesto, bajo los principios de confianza y de rendición de cuentas.

Por último, como parte de los requisitos para la aplicación del PBR y vinculado al anterior, se halla el contar con **un sistema de incentivos**, que comprenda recompensas tanto de carácter monetario como no monetario, para motivar a las entidades gubernamentales, en cuanto instituciones, y a los servidores públicos, en lo individual, para lograr los resultados esperados [Marcel et al. 2012 y García y García 2010].

En resumen, la metodología del PBR constituye un sistema en sí mismo, y como tal es una unidad que integra objetivos, componentes, procesos y requi-

sitos, todos relacionados con la promoción del desarrollo de los países.

3. Balance de la experiencia del PBR en los países desarrollados

La construcción y aplicación de la metodología del PBR ha sido un proceso continuo, que dio inicio en los países desarrollados en la década de los noventa del siglo pasado; como respuesta a las crisis fiscales que estos debieron enfrentar, y que se tradujeron en presiones políticas y sociales. Así, los gobiernos de esos países emprendieron amplias reformas que buscaban dar solución a los déficits públicos, la crisis del estado del bienestar y a los problemas de crecimiento económico, tanto como enfrentar la creciente competitividad entre los países, derivada del proceso de globalización [Besrest 2012].

El resultado de la falta de crecimiento económico suficiente, de la crisis del modelo del estado del bienestar fue un aumento en las demandas sociales por mejores servicios públicos, al tiempo que la confianza en los gobiernos disminuía. Por lo que la ciudadanía exigía una mayor rendición de cuentas [Besrest 2012]. Las reformas emprendidas en los países desarrollados también se dirigieron a atender estos aspectos.

Como parte de las reformas se adoptó el enfoque de la Nueva Gestión Pública y la metodología del PBR. Por tal motivo en esa década los países desarrollados, en particular los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés)¹⁶, incluyeron en sus procesos de reforma, cambios en la cultura de gestión del gasto público, que estaban encaminados a vincular la asignación de recursos con el logro de resultados, y no sólo a racionalizar la asignación de los fondos [Rascón 2010]. La introducción del PBR en los países desarrollados también estaba dirigida a tener un mayor control del gasto público, para elevar la eficiencia y el desempeño del sector público [OECD 2007: 11].

16 Los países miembros son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

En este aspecto, el objetivo central de esta reforma era mejorar la toma de decisiones mediante la disposición de información del desempeño, atinente a las instituciones, entidades y programas gubernamentales; como parte de un proceso que buscaba cambiar el enfoque de la toma de decisiones basada en la información de los insumos, la cual definía el qué hacer a partir de los recursos disponibles; hacia un enfoque de resultados, que establece qué va a obtenerse con los fondos disponibles [OECD 2007].

Inglaterra es el ejemplo por antonomasia que describe el inicio de este proceso de cambio y reformas en los países desarrollados, al promulgar la “Major Government’s 1991 Citizen’s Charter”, y luego con sus reformas fiscal y de la estructura presupuestaria en 1998. El objetivo central de estas reformas era dar una orientación de mediano plazo a la política fiscal y a la planeación del gasto público, así como un enfoque de gerencia de desempeño a ambas. Sus elementos clave fueron establecer reglas fiscales para el ejercicio de mediano plazo; pasar de una planeación anual del gasto a una multianual (trianual) sobre una base de revisión del gasto; así como el cambio a la gestión del desempeño basado en resultados, para la asignación del presupuesto en los distintos departamentos del gobierno central [Huges 2008: 1-2].

De forma general, en el resto de los países desarrollados que emprendieron reformas fiscales en la década de los noventa y que concluyeron con la adopción del PBR, se identifican elementos comunes, tales como la combinación de una reducción en el control de los insumos con una mayor flexibilidad en la operación de los ejecutores del gasto, para permitirles decidir la mejor manera de proveer los servicios públicos; completando el proceso con el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los resultados obtenidos [OECD 2007: 11].

No obstante, de acuerdo a la OECD [2007], sus países miembros pusieron un énfasis distinto en tales elementos comunes, por lo que su experiencia en la aplicación de la metodología del PBR, permite clasificarlos en tres grupos, dependiendo a cuál de los objetivos y elementos le concedieron mayor

ponderación.

El primer grupo de países se distingue porque la instrumentación del PBR da prioridad a la parte presupuestaria, en lo que se refiere al control del gasto y la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia productiva. Ejemplo de este grupo de países es Australia.

El segundo grupo de países dio prioridad al enfoque de desempeño basado en resultados, es decir, se enfoca más a la mejoría en la entrega de los servicios del sector público, basada en su eficiencia y desempeño, el ejemplo de este grupo de países es Canadá.

El tercer grupo de países, da prioridad a la rendición de cuentas para el sector político y la ciudadanía. El ejemplo en este grupo es Holanda.

Lo anterior no significa que los países no fijaran otros objetivos en la gestión del PBR. De hecho, prácticamente todas las reformas han tenido múltiples objetivos, y en el transcurso de la adaptación de la metodología han ido cambiando la prioridad entre sus objetivos, pues en la medida que han ido avanzando en sus procesos han debido fortalecer los componentes o áreas del PBR que desarrollaron en menor medida en el pasado. Recuérdese que la adopción del PBR en esos países inició desde mediados de la década de los noventa y que este es un proceso cuya instrumentación requiere de varios años.

El desarrollo de la metodología y su adaptación en los países desarrollados miembros de la OECD sugiere las siguientes lecciones, al hacer un balance de su experiencia¹⁷ :

1. No existe un modelo único de PBR, los países necesitan desarrollar su propio enfoque a partir de su contexto político e institucional.
2. Es importante construir una estructura integral de la planeación y

17 CF. OECD 2007.

de información de control para toda la estructura gubernamental.

3. Debe integrarse un sistema de información del desempeño, al proceso presupuestario.
4. Desarrollar un sistema o esquemas de incentivos para motivar a los servidores públicos y los políticos para cambiar sus conductas y actitudes ante los sistemas de evaluación del desempeño y la búsqueda de resultados.
5. Evitar sistemas de evaluación del desempeño demasiado extensos que desvirtúen el sistema de incentivos.
6. El sistema de información del desempeño requiere una base de datos de productos y resultados confiable y actualizada.
7. Efectuar evaluaciones externas del sistema de información del desempeño, para lograr su objetividad y oportunidad.
8. El apoyo de los líderes políticos y de los mandos altos es vital para la implantación de la metodología.
9. La capacidad técnica del ministerio o secretaría de finanzas es un aspecto crítico.
10. Los enfoques de las reformas o de las etapas del proceso de aplicación de la metodología necesitan ser adaptados a la evolución del contexto.

Finalmente, la aplicación de la metodología del PBR ha reportado beneficios a los países desarrollados, miembros de la OECD, que efectuaron reformas fiscales y que promovieron su adaptación, entre las que destacan las siguientes [OECD 2007]:

- a. Propicia que los gobiernos se centren de forma más precisa en los resultados de su gestión.
- b. Proporciona una mayor y mejor información acerca de las prioridades y metas de los gobiernos, y de cómo sus diferentes programas contribuyen a lograrlos.
- c. Fortalece la planeación y actúa como un mecanismo de alerta, que proporciona información, a los actores clave, acerca

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- de que está funcionado y qué no.
- d. Mejora la transparencia y la rendición de cuentas, al proporcionar más y mejor información para los parlamentos y los ciudadanos.
- e. Da elementos para mejorar el desempeño de los programas y su eficiencia.

A pesar de ello y de la evolución que la metodología del PBR ha tenido en los países desarrollados, miembros de la OECD, estos aún enfrentan dificultades y retos para establecer con claridad cuál ha sido el verdadero aporte a sus procesos de desarrollo, y para establecer de manera definitiva la metodología en sus gestiones gubernamentales.

Asimismo, entre los desafíos que plantea la futura evolución del PBR, cabe destacar las dificultades técnicas de medición efectiva de los resultados e impactos, que tiene el desempeño de la gestión gubernamental, en la gama de actividades tan amplia y de naturaleza tan heterogénea que se llevan a cabo; así como la ponderación que debe otorgarse, en la medición del desempeño, a los factores que interactúan con el logro de resultados, y que no están en control del gobierno, o las contingencias que no pudieron ser planeadas con oportunidad e influyen en el logro de resultados.

Otro reto, está en la resistencia que oponen los servidores públicos para cambiar sus prácticas habituales en el desempeño de sus actividades y su cultura, de cómo comprenden el servicio público, para mudar su concepción de eficiencia y burocracia por una de eficacia y de resultados, con actuaciones de mayor flexibilidad y de rendición de cuentas.

Asimismo, un desafío de envergadura es lograr la capacidad técnica suficiente, en primer lugar, en el ministerio de finanzas y, en segundo término, en el resto de los ministerios o dependencias, para lograr la implementación plena de los sistemas de información del desempeño y la aplicación de la metodolo-

gía integral del PBR [OECD 2007].

4. El PBR en América Latina.

La experiencia latinoamericana en la instrumentación del PBR data de este siglo. Luego de enfrentar la crisis de la deuda y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en la década de los ochenta en el siglo pasado, durante los años noventa los países de América Latina emprendieron diversas reformas para impulsar un nuevo modelo de desarrollo, en esos años se llevaron a cabo procesos de liberación comercial y financiera, que les permitieron recuperar en alguna medida la estabilidad económica en la región. No obstante, en esa misma década debió enfrentar de nueva cuenta una crisis financiera importante, cuya salida le permitió ligar una nueva etapa de reformas entre las que destacan una serie de reformas fiscales en la región.

De acuerdo a Filc y Scartascini *“desde 1990 ha tenido lugar un proceso continuo de reforma a las instituciones fiscales en América Latina. En un número importante de países se introdujeron restricciones numéricas, fondos de estabilización, marcos plurianuales, y restricciones al endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales, así como reglas numéricas y medidas tendientes a incrementar la transparencia del proceso presupuestario”*¹⁸.

Por otro lado, las condiciones de desigualdad y pobreza en la región, agudizadas por los problemas estructurales de pobre crecimiento económico, y la presencia de importantes sectores económicos operando en la informalidad, presionaban el desempeño de los gobiernos latinoamericanos para adoptar medidas y procedimientos que permitieran dar respuesta a los ingentes problemas sociales de la región, al tiempo que devolver a los gobiernos su legitimidad, y lograr dar estabilidad y sostenibilidad a las finanzas públicas, en un contexto de bajos niveles de recaudación con poblaciones pobres y reacias a contribuir en mayor medida con los gobiernos, habida cuenta de la existencia de poderosos grupos económicos que también presionan a los gobiernos para mantener sus privilegios económicos y fiscales.

18 Filc y Scartascini 2007, citado por Filc y Scartascini 2012: 5.

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En medio de esta situación, la adopción del PBR aparece como una herramienta que puede permitir a los gobiernos latinoamericanos elevar sus niveles de eficiencia y de resultados, a partir de una asignación y uso más eficiente de los recursos públicos, especialmente limitados, por lo que el PBR comienza a adoptarse en los primeros años de este siglo XXI.

No obstante, debe señalarse que la adopción de la metodología ha estado marcada por la heterogeneidad de la región, en términos de sus grados de desarrollo, sus diferentes capacidades técnicas y sus contextos político-institucionales, por lo que sus avances son muy discrepantes.

García y García [2010] evaluaron el grado de avance en la aplicación de la metodología del PBR en los países latinoamericanos hacia 2010. Filc y Scartascini [2012], recuperaron esta medición y definieron el índice de presupuesto por resultados.

El valor de este índice se ubica en el rango de 0 (cero) a 5 (cinco), y se obtiene de calcular en qué medida el país cuenta con algunos de los componentes que según sus creadores son necesarios para la adopción y empleo pleno del PBR.

Estos componentes se denominan indicadores y se refieren a lo siguiente:

1. Estructuración del presupuesto sobre la base de programas
2. Marco fiscal de mediano plazo
3. Ley de responsabilidad fiscal
4. Evaluación de efectividad del gasto
5. Incentivos para la efectividad de la gestión
6. Difusión de la información

De los resultados obtenidos por países se infiere el hecho de que la adopción y empleo de la metodología del PBR es incipiente en América Latina y el Caribe. El valor del índice de presupuesto por resultados para la región alcanza apenas 1.4, sólo nueve países del conjunto de 25 para los que se calculó el

índice superan este valor (Ver Gráfica 3).

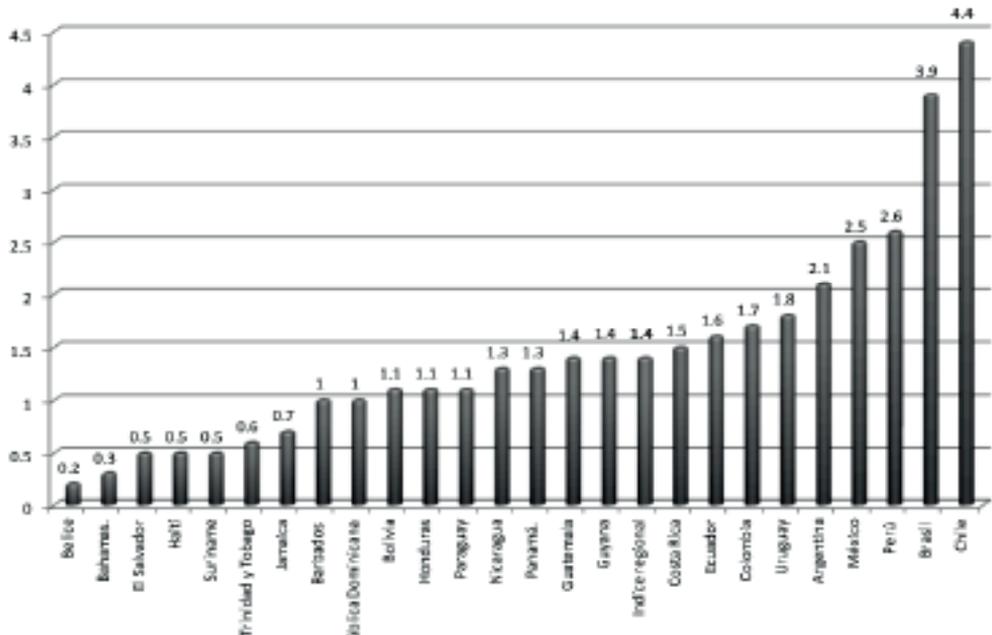
Chile y Brasil son los países con el mayor grado de avance en la implantación del PBR, con valores de 4.4 y 3.9 respectivamente, seguidos de Perú, México y Argentina (Gráfica 3). Mientras que 16 países obtuvieron valores para el índice por debajo del promedio regional de 1.4.

Los países que han alcanzado el mayor grado de avance en la implantación del PBR, Chile y Brasil, han mostrado avances importantes en casi todos los indicadores que integran el Índice, salvo en las áreas de Contar con un Marco fiscal de mediano plazo (Chile) y en el Desarrollo de un Sistema de evaluación de la efectividad del gasto, donde sus avances son menores en relación a lo alcanzado en otras áreas, donde han consolidado los indicadores (García y García 2010).

Los países de un avance medio como Perú (2.6) y Argentina (2.1), se caracterizan por realizar acciones tendientes a avanzar en todos los diferentes indicadores a la vez, pero su desarrollo no es suficiente, mostrando avances parciales en el cumplimiento de los mismos, sin lograr consolidar ninguno de ellos (García y García 2010).

Gráfica 3

Índice de de Adopción y Empleo del Presupuesto por Resultados en los países de América Latina y el Caribe, 2010



Por último, en el caso de los países de mayor atraso en la instrumentación del PBR, Belice y Bahamas, estos muestran rasgos muy débiles en todos los indicadores del Índice, es decir sus presupuestos no se estructuran por programas, no cuentan con marcos de mediano plazo, ni con sistemas de evaluación ni de incentivos, y sus marcos jurídicos fiscales y de rendición de cuentas son endeblés sin observar un cumplimiento oportuno.

En suma, el PBR aún tiene un largo camino por recorrer en América Latina. Uno de sus mayores desafíos será la forma en que sus sistemas políticos logren acuerdos para impulsar y adoptar la metodología, seguido de las limitadas capacidades técnicas y de recursos disponibles en los países de la región. No obstante ello, por otro lado podrían beneficiarse de la experiencia de los

países desarrollados, especialmente en los aspectos técnicos y metodológicos.

5. La experiencia de México en la aplicación del PBR

Como parte de las reformas estructurales emprendidas por México en la década de los noventa, se iniciaron algunos cambios en los procesos de la administración pública. En 1997 dio inicio la reforma del sistema presupuestario, uno de sus primeros resultados fue la Nueva Estructura Programática, a la cual se buscaba vincular la introducción de indicadores de evaluación y monitoreo de los programas de gobierno [SHCP 1999]. Sin embargo, este esfuerzo de introducir un sistema de evaluación quedó incompleto.

Luego en la gestión gubernamental del sexenio 2000-2006 se dio un nuevo impulso a la adopción del modelo de la Nueva Gestión Pública [Huerta y Magallón 2009], para que finalmente en el año 2006 se dieran los pasos definitivos para iniciar la implantación de la metodología del PBR en México [Pérez-Jácome 2012].

Con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y sus posteriores reformas, el país ha avanzado en el establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo y las condiciones jurídico-institucionales para instrumentar un sistema de evaluación del desempeño. Este último inició su instrumentación, aunque de forma no acabada en 2008-2009, y continúa su etapa de desarrollo y aplicación hasta el presente sin que haya logrado constituirse del todo. De hecho actualmente se encuentra en revisión, pues se considera que la cantidad que tiene de indicadores es excesiva [García y García 2010: 169].

En el mismo año de 2008, se introdujo una modificación a la estructura programática con el propósito de alinear de forma más precisa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales con el sistema presupuestario.

Otro indicador donde México revela avances es el de Difusión de Información, toda vez que cuenta con una Ley de Información Pública, la información

presupuestaria se encuentra en línea y exhibe cierto avance en la fiscalización y la rendición de cuentas. Sin embargo, dado que su sistema de evaluación del desempeño está inconcluso, la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión gubernamental no es posible de forma plena aún.

Adicionalmente, la instrumentación del PBR en México también se distingue porque de forma paralela ha venido promoviendo la adaptación de la metodología en sus gobiernos subnacionales.

No obstante estos avances, la calificación de 2.5 que México obtuvo en el índice de Presupuesto por Resultados (Gráfica 3) lo sitúa como un país de nivel intermedio en la instrumentación del PBR, toda vez que no cuenta con un sistema de incentivos para la efectividad de la gestión y su sistema de evaluación del desempeño y la rendición de cuentas se hallan aun en proceso de desarrollo [García y García 2010].

Por otra parte, también se requiere hacer efectivo el uso de la información de desempeño con que actualmente se cuenta en el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos, en suma fortalecer la retroalimentación del proceso programación-presupuestación-evaluación de resultados. Asimismo, se requiere fortalecer la instrumentación de marcos de gasto de mediano plazo con esquemas de presupuesto multianuales.

Por último, también para México, al igual que en el caso de otros países, un desafío importante es el cambio de los comportamientos y de la cultura de los gobernantes y servidores públicos; que les permita pasar del enfoque de un sistema presupuestario basado en criterios de control y supervisión, a otro orientado a resultados. Es decir, importa que el presupuesto ya no se vea más como un proceso en sí mismo, para comprenderlo como un proceso que da lugar a determinados resultados que deben ser obtenidos con eficacia, pues

terminan impactando favorable o desfavorablemente al desarrollo del país.

Reflexiones Finales

El objetivo del presupuesto por resultados es que se constituya en un instrumento crítico para la efectividad en el desarrollo. La metodología del presupuesto basado en resultados permite transformar la presupuestación de un simple proceso de asignación de recursos, a uno de retroalimentación entre los objetivos de los planes y programas gubernamentales, la toma de decisiones de asignación de recursos y los resultados esperados del ejercicio de estos.

La idea básica del presupuesto por resultados es simple: un gobierno debería asignar recursos para mejorar los servicios públicos y las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones como base de su desarrollo.

La instrumentación de los presupuestos basados en resultados es un proceso de larga data que involucra, en primer lugar, la voluntad política de los gobiernos, para impulsar cambios de conducta en los servidores públicos, e impulsar una nueva cultura donde el concepto de control y supervisión deje de ser el centro de los procesos, para sustituirlo por los conceptos de eficacia y resultados.

La implantación plena tanto de la metodología del presupuesto basados en resultados, como del enfoque más amplio de la Nueva Gestión Pública, del cual el primero forma parte, si bien ha logrado un avance importante en los países desarrollados, aún enfrenta desafíos importantes, como son cambios de patrones culturales, la instrumentación plena de sistemas de incentivos y de rendición de cuentas. En tanto que los países de menor desarrollo además deben contender con limitaciones de capacidades técnicas, de recursos y tecnológicas. Sin embargo, los países deben persistir en su desarrollo y adaptación, pues los beneficios que pueden reportarles en el largo plazo pueden

ser considerables, pues se trata de su desarrollo mismo.

Bibliografía

- Virginie BESREST [Besrest 2011], Results Based Budgeting: objectives, expected results and performance indicators. Presentation in Seminar organized by Council of Europe, Strasbourg, September 25, 2012.
- Gabriel FILC y Carlos SCARTASCINI, [Filc y Scartascini 2012], El Presupuesto por Resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y Desarrollo. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo 2012, # IDB-PB-160.
- Roberto GARCÍA LÓPEZ y Mauricio GARCÍA MORENO [García y García 2010], La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo 2010. Segunda Edición.
- Marcela GUZMÁN [Guzmán 2011], Presupuesto por Resultados, (Material para el Curso de GpRD, Módulo 3 Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales). Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes), Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), 2011.
- Mark HALLERBERG, Carlos SCARTASCINI, [Hallerberg y Scartascini 2011], Economic crisis and fiscal reforms in Latin America. Ed. Inter-American Development Bank 2011, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-235.
- María Guadalupe HUERTA y María Teresa MAGALLÓN DÍEZ [Huerta y Magallón 2009], Consideraciones sobre la Nueva Gestión Pública en México. En Rev. Gestión y Estrategia, Núm. 35, enero-junio 2009, ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Richard HUGES [Huges 2008], Performance Budgeting in the UK. 10 Lessons from a decade of experience. Ed. International Monetary Fund,

- Fiscal Affairs Department, June 2008.
- George A. LARBI [Larbi 1999], The New Public Management Approach and Crisis States. Ed. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999. Geneva Switzerland.
- Mario MARCEL, Juan Pablo MARTÍNEZ y Mario SANGINÉS, [Marcel et al. 2012], El Presupuesto Basado en el Desempeño: una vía para mejorar el gasto público. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C. 2012.
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD 2007], Performance Budgeting in OECD Countries. Ed OECD, 2007.
- Dionisio PÉREZ-JÁCOME FRISCIONE [Pérez-Jácome 2012], Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México. Ed. SHCP, Subsecretaría de Egresos, 2012, disponible en: www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/.../Pbr_Mex_02072012.pdf
- Luz Elvia RASCÓN MANQUERO [Rascón 2010], Gestión Pública y Presupuesto por Resultados. De la planeación a la Evaluación. Ed. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Serie Estudios Estatales, Gasto. México, 2010.
- SHCP, Subsecretaría de Egresos, Presupuesto Basado en Resultados, Documentos oficiales vinculados, disponibles en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

Gasto Público Política Fiscal

Dr. Juan Carlos Moreno Brid y Francisco Villarreal¹⁹

El presente trabajo tiene como propósito examinar los retos de la política fiscal en Centroamérica y la República Dominicana y sus avances principales en las últimas dos décadas. Este análisis tiene como telón de fondo la problemática fiscal que sufre la economía mexicana desde tiempo atrás y sus particularidades en la coyuntura actual al inicio de un nuevo sexenio. El conocimiento de los logros y pendientes en el ámbito fiscal de nuestros vecinos en esta región, tan cercana a nuestro país, puede aportar insumos relevantes para la reflexión en torno al diseño e implementación de una futura reforma fiscal en México, como se ha anunciado será propuesta al Congreso por el Poder Ejecutivo en el futuro cercano.

Un rasgo central del desempeño fiscal de la subregión, desde mediados de los 1990s hasta antes de detonar la reciente crisis financiera internacional es el alza del ingreso del gobierno central, como proporción del PIB (Ver gráfico 1). Dicha alza se debe en parte al cese de conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Honduras. Pero también, y de manera muy importante, el alza de los recursos fiscales se debe a la recuperación económica y al impacto

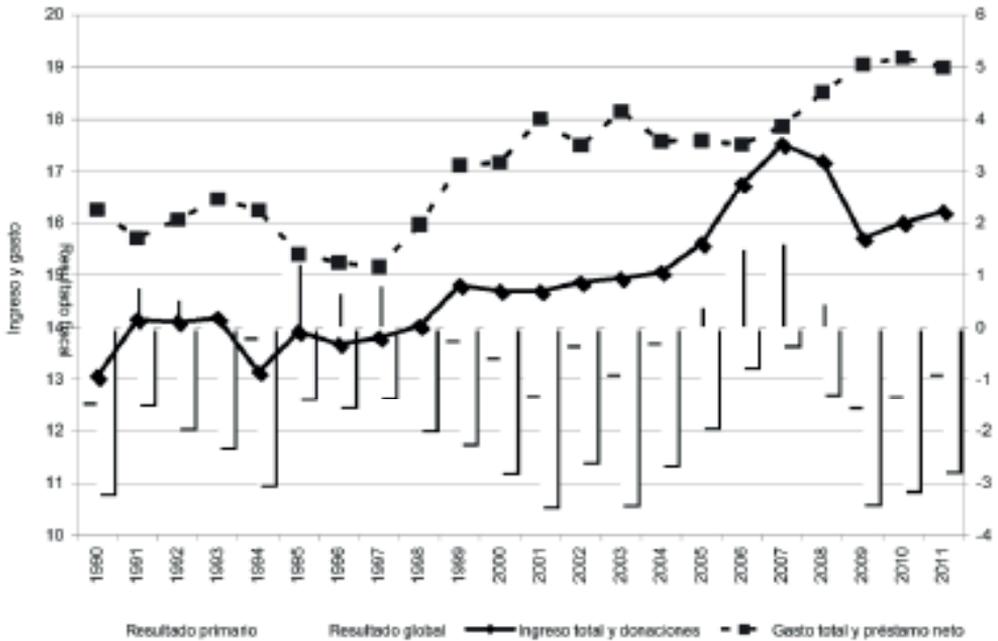
¹⁹ Los autores son respectivamente Director Adjunto/Coordinador de Investigación y Economista de la Unidad de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL en México. El presente texto se apoya muy fuertemente en el capítulo VI de H. Beteta y J.C. Moreno Brid (eds) (2012), al reordenar, resumir y tomar prestada parte significativa de dicho texto.

de diversas reformas puestas en marcha en dicho período (Lora y Cárdenas, 2007). Gracias a todos estos factores, en la subregión se incrementó el ingreso fiscal en cuatro puntos del PIB en promedio. En efecto, los ingresos totales del gobierno pasaron de un promedio equivalente a 11.7% del PIB entre 1990 y 1994 a alrededor de 15.7% entre 2010-11.

Un segundo rasgo es la tendencia creciente del gasto, sobre todo en 1997-2001 y 2007-2010. Estos incrementos son producto del esfuerzo por proteger el gasto social por habitante, sobre todo en ocasiones de pérdida de dinamismo económico (CEPAL, 2012a). Finalmente, un tercer elemento es la presencia de un persistente déficit global, junto con períodos de superávit en el balance primario ²⁰. Los más recientes episodios con dicho superávit son reflejo de la mejora significativa en los ingresos de los gobiernos centrales. En particular cabe notar que en años inmediatamente anteriores a la crisis de 2008-2009, la mayor disponibilidad de recursos ayudó a fortalecer las finanzas públicas. Este fortalecimiento permitió después a diversos países de la subregión aplicar políticas para aminorar el impacto de la crisis financiera internacional sobre el nivel de vida de la población.

20 El resultado primario es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos menos el pago de intereses.

Gráfico 1
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: OPERACIONES



DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1990-2011

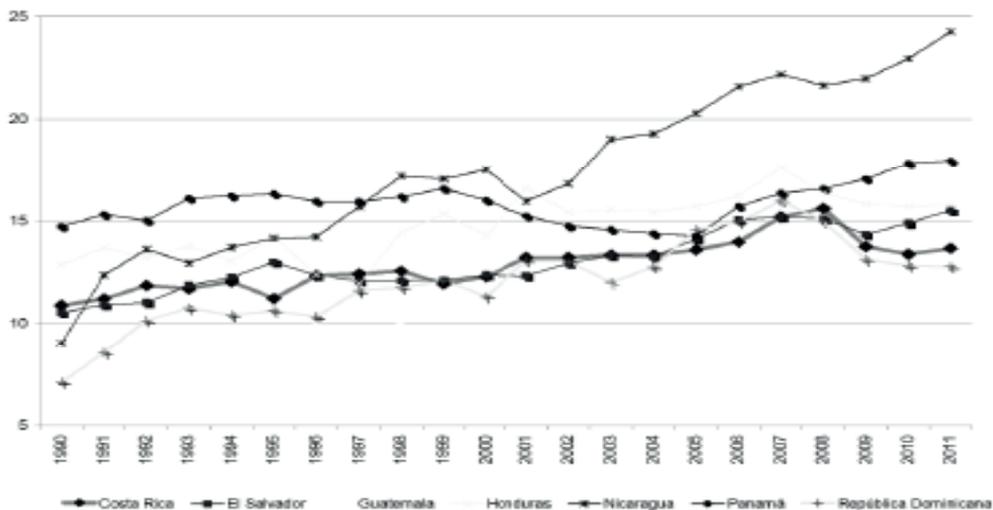
(En promedio simple como porcentaje del PIB)

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Un análisis detallado de los ingresos fiscales lleva a distinguir tres grupos de países (véase el gráfico 2). En el primero está Nicaragua, cuyos ingresos pasaron de una cifra de 12,3% del PIB entre 1990 y 1994 a una de 23,6% del PIB en 2010-2011. En el segundo están El Salvador y República Dominicana, con alzas en los ingresos de entre tres y cuatro puntos del PIB. Finalmente, en un tercer grupo se ubican Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, con alzas menores. A pesar del incremento de ingresos, salvo en Nicaragua, éstos

siguen siendo bajos, tanto para hacer frente a las demandas a las que debe atender el sector público, como en comparación con otros países.

Gráfico 2
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS



DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1990-2011
(En porcentajes del PIB)

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Dichas mejoras en años recientes están ligadas a importantes reformas tributarias, orientadas en mayor o menor medida a fortalecer la recaudación, mejorar la administración tributaria, ampliar la base tributaria, modificar el ISR y crear nuevos impuestos. Desde abril de 2008 cada gobierno de la subregión aplicó reformas tributarias sobre diversos rubros entre los que destacamos los siguientes:

- a) Impuesto Sobre la Renta (ISR). En varios países se introdujo un impuesto sobre dividendos de carácter definitivo, que va desde 5% en El Salvador hasta un 15% propuesto en Costa Rica.²¹ A la

²¹ Cabe destacar que la más reciente reforma tributaria propuesta en Costa Rica fue posteriormente suspendida en su aplicación. Diversos analistas argumentan que detrás de dicha suspensión están en el fondo razones de

vez, se adoptó una tasación diferenciada del impuesto sobre la renta de manera que los ingresos por concepto de trabajo se sometieron a una tarifa progresiva y aquellos provenientes de la renta de capital a una tarifa fija y proporcional. Gravar dividendos a la fuente de manera adelantada eliminó la tasación de aquellos distribuidos del ámbito del impuesto personal y ayuda a reducir la evasión del ISR. Previo a las reformas recientes, los dividendos se encontraban exentos de tributación en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Asimismo en varios países se aplicaron medidas para aumentar la base impositiva del ISR, entre ellas la eliminación de algunas exoneraciones, exenciones y regímenes especiales además de aplicar mayores controles sobre gastos y costos deducibles. El Salvador, Guatemala y Honduras implementaron mecanismos legales de ajuste por fiscalizaciones de precios de transferencias. En el proyecto de reforma costarricense se buscó adoptar medidas de tributación internacional, mientras que en la reforma de Nicaragua, al final estas medidas fueron rechazadas por el poder legislativo. Del mismo modo se aprobaron normas de subcapitalización en El Salvador y Guatemala para limitar la posibilidad de deducir intereses para reducir el ISR de las empresas. En Nicaragua la iniciativa similar quedó solo como propuesta de ley. En El Salvador Guatemala, Nicaragua y Panamá siguió la tendencia a usar el mecanismo del impuesto mínimo acreditable al ISR para fortalecer la recaudación del ISR, y evitar al mismo tiempo su elusión. En cambio en Honduras y República Dominicana se empezó a preferir la base de ingresos brutos sobre los activos. Además, las recientes reformas modificaron la tasa única sobre el ISR sobre empresas. Esta disminuyó en Guatemala y Panamá, y aumentó en Honduras, El Salvador y la República Dominicana). En Nicaragua y Costa Rica, según la propuesta de reforma, esta quedaría sin cambio alguno. En los casos de la baja

economía política asociadas a la falta de un consenso por un nuevo pacto fiscal.

en tasa se buscó compensar la menor recaudación con medidas para ampliar la base impositiva.

- b) Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). Es de destacar que las recientes reformas tributarias en ningún caso modificaron la tasa del IVA, con la excepción de Panamá que subió el Impuesto a las Transferencias de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios y el impuesto al consumo generalizado, de 5% a 7%. En Honduras y en la propuesta de Costa Rica, algunos bienes pasaron de “tasa cero” a “exentos” lo que ayuda a un aumento de la base impositiva.
- c) Otros impuestos. Las reformas introdujeron nuevos impuestos o elevaron varios de los ya existentes, en particular en tres áreas: el patrimonio (como vehículos y propiedades), aquellas actividades que tienen externalidades negativas sobre la sociedad, como los juegos de azar, el consumo de tabaco y alcohol, y en servicios de telecomunicaciones. Guatemala modificó el impuesto de primera matrícula vehicular y duplicó la tarifa de impuesto de circulación. El Salvador estableció un impuesto sobre vehículos, y Honduras introdujo una ecotasa además de gravar las importaciones. República Dominicana aplicó un impuesto sobre el patrimonio. A la vez, se elevó el impuesto sobre el consumo para bebidas alcohólicas y tabaco en El Salvador, Honduras y Panamá, mientras que en Nicaragua se eliminaron las exenciones vigentes para estos productos. En El Salvador y Honduras se subió el impuesto sobre el consumo de servicios de las telecomunicaciones.
- d) Fortalecimiento de la administración tributaria. Varios países de la subregión aplicaron medidas al respecto. En Guatemala, por ejemplo, se decretó motivo de penalización como delito la simulación fiscal (incluidas la emisión fraudulenta o la falsificación de facturas), se reformó el código penal y el código tributario y

se introdujeron disposiciones para hacer más eficiente la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Uno rasgo común a todas las reformas más recientes, es que lo aprobado fue menor a lo propuesto en los anteproyectos (ICEFI, 2011). Dado el escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, es difícil evaluar su impacto, y diferenciarlo del efecto mismo sobre los ingresos fiscales debido a la recuperación económica. Sin embargo, una aproximación cruda se puede derivar al observar el cambio en los ingresos tributarios ajustados cíclicamente, expresados como proporción del PIB, entre el año previo y el año en que las reformas aprobadas entraron en vigencia.²² Los resultados indican que en Nicaragua los ingresos tributarios cíclicamente ajustados pasaron de 18,4% del PIB a 20% del PIB en el año posterior a la reforma. En El Salvador y Honduras el efecto es cercano a medio punto del PIB, en Guatemala es de apenas 0.2% del PIB, mientras que en Costa Rica y Panamá, se registraron contracciones de 0.1 y 0.2 puntos del PIB, respectivamente. En síntesis, el impacto de las reformas recientes es más bien modesto.

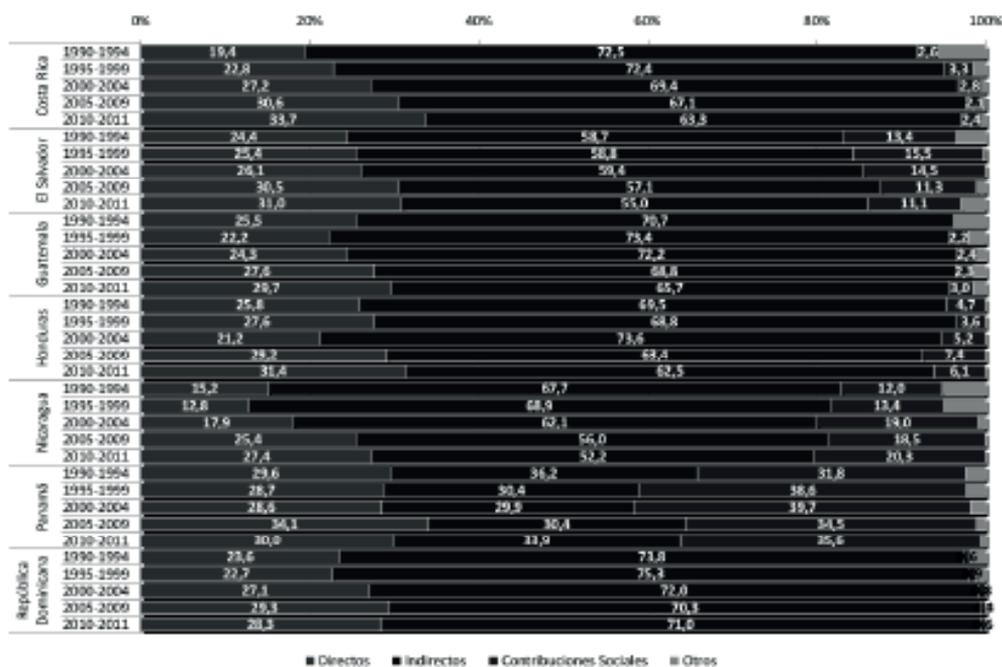
Un elemento central para ampliar la capacidad recaudatoria es la capacidad que tiene la administración tributaria, no sólo de castigar, sino de acceder de manera oportuna y confiable a información bancaria de las empresas y demás agentes económicos y conocer la identidad de los socios de las corporaciones y negocios. Al respecto, en Guatemala, la reforma buscó transparentar y uniformar los costos deducibles de los contribuyentes del ISR mediante controles cruzados. En El Salvador se creó una unidad de atención a grandes contribuyentes, es decir a aquellos que aportan el mayor porcentaje de la recaudación tributaria. República Dominicana, de manera análoga, creó una unidad de inteligencia en el Ministerio de Finanzas, para centralizar la responsabilidad del otorgamiento de exenciones y analizar su eficacia.

La evolución de la carga tributaria se acompañó de cambios en su composición.

22 Salvo Guatemala y República Dominicana, todas las reformas aprobadas entraron en vigencia en el primer semestre de 2010. En Guatemala se considera el impacto de la introducción del impuesto de solidaridad sobre la renta en enero de 2009. No se toma en cuenta la reforma de mediados de 2011 en República Dominicana por restricciones en la disponibilidad de datos sobre ingresos, en el período posterior a su aprobación

Así, la proporción de impuestos directos en la recaudación tributaria subió de 23.5% entre 1990-94 a 30% en 2010-11. Sin embargo, salvo en Panamá, prácticamente dos terceras partes de los ingresos tributarios provienen de impuestos indirectos, lo que introduce un sesgo regresivo en la estructura tributaria y tiende a agudizar la desigualdad del ingreso que caracteriza a la subregión. Mientras no se logre un nuevo pacto fiscal para reducir el peso político de ciertos grupos de interés seguirá el torpedeo de iniciativas orientadas a aumentar la tributación sobre la renta. Esta dificultad explica por qué, aun cuando hay avances en la importancia relativa de la tributación directa, los impuestos al consumo siguen siendo la principal fuente de ingresos en prácticamente todos los países de Centroamérica y República Dominicana.

Gráfico 3
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE



INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1990-2011
(En porcentajes)

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cabe mencionar que la apertura comercial de la subregión condujo a que el aporte de los impuestos al comercio exterior a los ingresos tributarios totales cayera de 22.1% en 1990-94, a 6% en 2010-11. La caída mayor fue en Honduras, donde su peso relativo descendió de 31.2% a 5.2% en el período analizado. La carga tributaria de impuestos indirectos de Centroamérica, con un promedio de 9% del PIB entre 2005 y 2010, es comparable a la de otros países, incluso de la OCDE (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). Sin embargo, la tributación directa con un monto equivalente al 4.7% del PIB en 2010-11 es una de las más bajas del mundo. Este pobre desempeño se liga a la baja tributación directa a personas físicas, que marca al sistema tributario de la subregión (ICEFI, 2012) que a su vez se liga a la baja participación de la recaudación de personas físicas, la elevada magnitud del gasto tributario²³ y la evasión del ISR. La información indica que, salvo en Panamá, la magnitud del gasto tributario es muy significativa. En 2009 se ubicó en un rango de entre 39.5% de la recaudación total en El Salvador, hasta 75% en Guatemala (ICEFI, 2012) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
CENTROAMÉRICA: GASTO TRIBUTARIO, 2002-2009
(En porcentajes de la recaudación total)

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	43,0
El Salvador	39,5
Guatemala	70,5	67,6	66,4	70,9	75,0
Honduras	41,3	45,3	44,6
Nicaragua	42,7	39,5	42,1
Panamá	5,6	3,6	3,8	2,8

Fuente: (ICEFI, 2012).

23 El gasto tributario se refiere al monto que se deja de recaudar debido a exoneraciones fiscales.

Con respecto a la progresividad del sistema tributario, la subregión se caracteriza por un nivel de desigualdad del ingreso relativamente alto, con coeficientes de Gini que rondan el 0.6 en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El impacto sobre el Gini se mide por el índice Reynolds-Smolensky, de manera que si este arroja número negativo (positivo) el impuesto en cuestión es regresivo (progresivo). El IVA, que aporta una tercera parte de los ingresos tributarios, tiene un impacto muy regresivo en todos los países su pago es una proporción mayor de los ingresos de los hogares pobres.

En cambio, el ISR de personas físicas tiene un impacto distributivo progresivo en todos los países. Sin embargo, dada su recaudación relativamente baja, la magnitud de dicho impacto es reducida y, a nivel agregado, compensa el efecto regresivo de la tributación por IVA sólo en Costa Rica, Nicaragua y Panamá. En todo caso, es necesario enfatizar que, a nivel agregado, el impacto distributivo

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

del sistema tributario es muy poco relevante, lo que es una gran falla del sistema. En consecuencia el gasto público, en particular el social, es hoy por hoy el principal instrumento redistributivo de la política pública.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: IMPACTO DISTRIBUTIVO

	Impuesto al valor agregado						República
	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2011)	Panamá (2013)	Dominicana (2004)
Gini ingreso antes de tributación	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5806
Gini ingreso después de tributación	0.5801	0.5167	0.6034	0.5747	0.5998	0.6375	0.5156
Índice Reynolds-Smolensky	-0.0031	-0.0133	-0.0077	-0.0050	-0.0035	-0.0011	-0.0050
	Impuesto sobre la renta personas físicas						República
	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2011)	Panamá (2013)	Dominicana (2004)
Gini ingreso antes de tributación	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5806
Gini ingreso después de tributación	0.5692	0.4947	0.5946	0.5647	0.5905	0.6312	0.4759
Índice Reynolds-Smolensky	0.0076	0.0087	0.0011	0.0050	0.0058	0.0052	0.0347
	Total						República
	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2011)	Panamá (2013)	Dominicana (2004)
Gini ingreso antes de tributación	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5806
Gini ingreso después de tributación	0.5726	0.5109	0.6034	0.5707	0.5946	0.6274	0.5126
Índice Reynolds-Smolensky	0.0044	-0.0075	-0.0077	-0.0010	0.0017	0.0090	-0.0020

DE LA TRIBUTACIÓN. AÑOS SELECCIONADOS
(Coeficiente de gini de ingresos y variaciones)

Impuesto al valor agregado

Fuente: Barreix, Bès y Roca (2009) sobre la base de Díaz (2008), ICEFI (2007), Garriga y otros (2007), Roca (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

Pasando al análisis del gasto, y en contraste con el sistema tributario, todos los componentes del gasto público social en la subregión tienen un impacto redistributivo (Ver cuadro 3).

Cuadro 3
(Coeficiente de Gini de ingresos y variaciones)

	Salud						
	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2000)	Honduras (2005)	Nicaragua (2001)	Panamá (2003)	República Dominicana (2004)
Gini ingreso antes de gasto público social	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5106
Gini ingreso después de gasto público social	0.5504	0.5008	0.5937	0.5537	0.5793	0.6149	0.4994
Índice Reynolds-Smolensky	0.0266	0.0026	0.0020	0.0160	0.0170	0.0215	0.0112
	Educación						
Gini ingreso antes de gasto público social	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5106
Gini ingreso después de gasto público social	0.5464	0.4879	0.5867	0.5505	0.5804	0.609	0.4992
Índice Reynolds-Smolensky	0.0306	0.0155	0.0080	0.0192	0.0159	0.0274	0.0114
	Asistencia social						
Gini ingreso antes de gasto público social	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5106
Gini ingreso después de gasto público social	0.5603	—	—	0.5587	0.5954	0.6237	0.5049
Índice Reynolds-Smolensky	0.0167	—	—	0.0110	0.0009	0.0127	0.0057
	Total						
Gini ingreso antes de gasto público social	0.5770	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364	0.5106
Gini ingreso después de gasto público social	0.5042	0.4902	0.5827	0.5087	0.5657	0.5714	0.4826
Índice Reynolds-Smolensky	0.0728	0.0132	0.0130	0.0610	0.0306	0.0650	0.0280

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL. AÑOS SELECCIONADOS

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

(Coeficiente de Gini de ingresos y variaciones)

Fuente: Barreix, Bès y Roca (2009) sobre la base de Díaz (2008), ICEFI (2007), Garriga y otros (2007), Roca (2007), Rodríguez (2007) y Trejos (2007).

Como reflejo de su elevada magnitud y orientación el gasto público en salud y en educación tiene mayor incidencia para aminorar la desigualdad. Al respecto, es preciso mencionar que la magnitud del impacto del gasto social en estos dos rubros en Costa Rica y Panamá es significativamente superior al del resto de los países. Lo anterior apunta hacia un efecto de escala, ya que estos son los dos países con mayor ingreso per cápita de la subregión. Si bien no se reportan aquí los datos, la incidencia de las pensiones sobre la desigualdad es nula como reflejo de su baja cobertura y los altos niveles de informalidad laboral.

Finalmente, cabe concluir que al analizar la historia de las reformas tributarias en la subregión, se confirma que se ha logrado incrementar de manera modesta la presión tributaria, pero dichas reformas han sido poco efectivas en reducir la desigualdad y en movilizar recursos de los sectores más dinámicos de la economía de manera sostenible. Lo anterior refleja parcialmente la existencia de lo que en la literatura sobre el desarrollo se conoce como “trampas de desigualdad” (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2006), en que las asimetrías de influencia entre los diferentes grupos que conforman la sociedad se manifiestan en una especie de captura de las estructuras institucionales por parte de las élites predominantes que impide elevar de manera significativa los recursos fiscales y usarlos para reducir la desigualdad e impulsar el desarrollo con una política pública activa.

Para que la política fiscal pueda asumir, efectivamente, su responsabilidad en la asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilización macroeconómica, es necesario fortalecer las finanzas públicas de la región. El fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, depende de la voluntad política de los diferentes actores, así como de la capacidad de los gobiernos de forjar consensos entre ellos. Por lo tanto, es preciso enfatizar que la discusión de las propuestas y su eventual adopción en cada país deberían ocurrir en un marco de mediano plazo en que se busque robustecer la capacidad del Estado y articular un renovado o nuevo pacto fiscal en el marco de una agenda de desarrollo. Dada la baja presión tributaria, reflejo de la reducida incidencia del ISR, en particular el que se aplica a personas físicas, las

reformas tributarias deben enfocarse en el futuro en particular a ampliar la base tributaria de dicho impuesto.

Lo anterior supone introducir gravámenes sobre rentas provenientes del capital, así como iniciativas de simplificación administrativa para pequeños contribuyentes. Ante los altísimos niveles del gasto tributario en la mayoría de países de la subregión, la reforma tributaria debería racionalizar las exenciones otorgadas, así como a aumentar su transparencia a fin de garantizar que efectivamente promuevan la inversión y la creación de empleo. Por otra parte, es necesario fortalecer las capacidades de las administraciones tributarias de la subregión, para que mejoren sus facultades de fiscalización. Además de ampliar la base tributaria, lo anterior podría darle mayor relevancia a la redistribución del ingreso, responsabilidad que hasta el momento es provincia exclusiva del gasto público. Finalmente, hay que insistir que la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público no implica reducir el gasto como proporción del PIB. El objetivo es reorientar recursos a fin de incrementar la entereza de la inversión pública ante fluctuaciones cíclicas, ya que históricamente ha sido la variable de ajuste, que atenta contra las perspectivas de crecimiento de mediano y largo plazo. Asimismo en Centroamérica y la República Dominicana además de ampliar los ingresos tributarios e incrementar la eficiencia del gasto público, urge fortalecer la institucionalidad del proceso presupuestario desde una perspectiva multianual, con la finalidad de adoptar en el mediano plazo un marco que permita instrumentar políticas contracíclicas efectivas.

El presente ensayo se ha concentrado en examinar algunos de los importantes problemas y retos que enfrenta la estructura fiscal en Centroamérica y en la República Dominicana, y cuya relevancia también tiene eco en México. Quedan para futuras contribuciones los estudios de otros aspectos cuya relevancia es también mayúscula y que aquí no han sido tratados. Entre ellos caben listarse los siguientes: a) los retos para ampliar el espacio fiscal, es decir la posibilidad de usar el gasto público -corriente y de inversión- sin poner en peligro o riesgo la solvencia presupuestaria de largo plazo, b) la instrumentación de una política contracíclica, c) el manejo de la deuda pública, y iv) la coordinación con las demás políticas macro en general en búsqueda tanto consolidar la estabilidad como un cambio estructural para el crecimiento elevado y sostenido con igualdad. ¿En qué medida las lecciones que se derivan de la experiencia de la subregión en materia fiscal son aplicables al caso de

México? Esta es una pregunta que los legisladores y los responsables de la conducción de la política macro en el país quizás harían bien en considerar.

Bibliografía

- Banco Mundial (2012), World Bank Global Development Finance.
- Barreix, Alberto, Martín Bès y Jerónimo Roca (2009), Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, BID.
- Beteta, Hugo y Juan Carlos Moreno Brid (eds.) (2012), Centroamérica y República Dominicana: Crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990-2011. CEPAL. México.
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (2006), “Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda”, *The Journal of Economic Inequality*, vol. 5, No 2.
- CEPAL (2012a), Panorama Social de América Latina 2011, Santiago de Chile, CEPAL - Naciones Unidas.
- _____ (2012b), Cambio Estructural para la Igualdad, Documento del Período de Sesiones de la CEPAL, No 34, Santiago de Chile.
- Díaz, Maguin (2008), “Equidad Fiscal en la República Dominicana: Análisis de la Incidencia Distributiva de la Política Fiscal”, inédito.
- Garriga, Marcelo y otros (2007), “Impacto distributivo del Sistema Fiscal en Honduras: ¿Quiénes se benefician del accionar del sector público y quiénes cargan con el costo?”, inédito.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2012), La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis.
- _____ (2011), “Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central”, *Boletín de Estudios Fiscales*, No 14, Guatemala.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (2010), Evasión y equidad en América Latina, LC/W.309, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lora, Eduardo y Mauricio Cárdenas (2007), “La reforma de las instituciones fiscales en América Latina”, *Visiones del Desarrollo en América Latina*, eds. José Luis Machinea y Narcís Serra, CEPAL, Santiago de Chile, Fundación CIDOB, págs. 247–278.
- Roca, Jerónimo (2007), “Tributación y Redistribución del Ingreso en Nicaragua”, inédito.
- Rodríguez, Nicolás (2007), “Incidencia de la Política Fiscal en Panamá”, inédito.

- Trejos, Juan Diego (2007), “La Equidad de la Política Fiscal en Costa Rica”, inédito.

El Presupuesto Basado en Resultados, el Caso de México

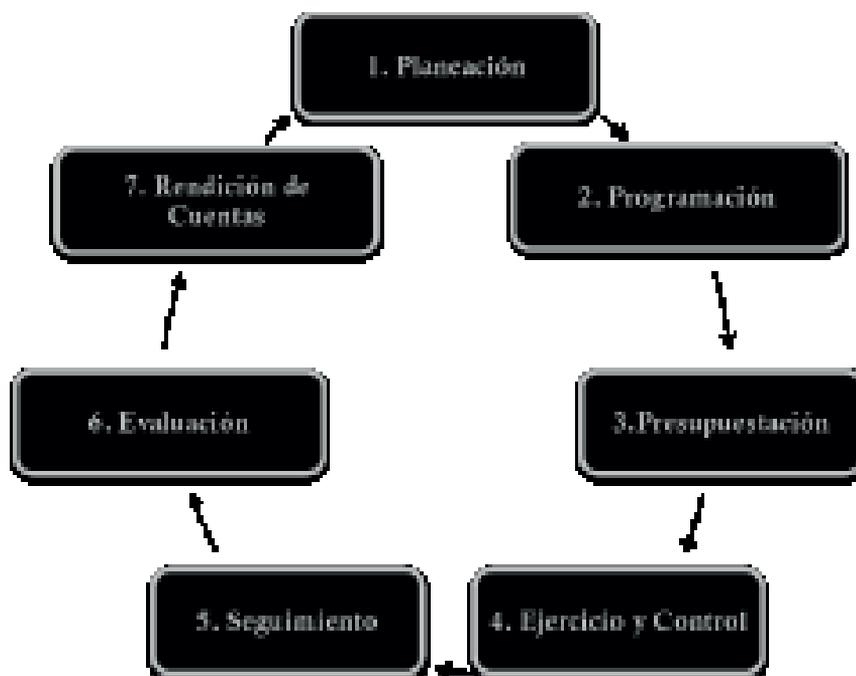
Mtro. Daniel Arturo Acevedo Márquez²⁴

En los últimos años, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ha evolucionando de forma importante en su estructura y presentación, como resultado del proceso de reestructura del sistema de las finanzas públicas en México, que inició desde 2003, mediante la instrumentación de la Nueva Gestión Pública; la cual a su vez comprende, como parte importante del proceso, la adopción del Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

La aplicación del PBR en México ha ido avanzando gradualmente, pues requiere de un cambio en el marco institucional y en la concepción que los funcionarios tienen sobre el ejercicio del gasto público. En especial en el tema del control y el seguimiento de los recursos, para lograr resultados. La adopción del PBR en México se encuentra en una etapa de transición, actualmente se busca hacer énfasis en los procesos de evaluación de los programas presupuestarios y, sobre todo, en la rendición de cuentas. Si bien, la aplicación del PBR es un proceso integral que está inmerso en el ciclo del proceso presupuestario que comprende, además de la fase misma de presupuestación, las etapas de

24 Coordinador de Asesores del Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

planeación, programación, ejercicio del gasto, control y seguimiento (Gráfica 1).

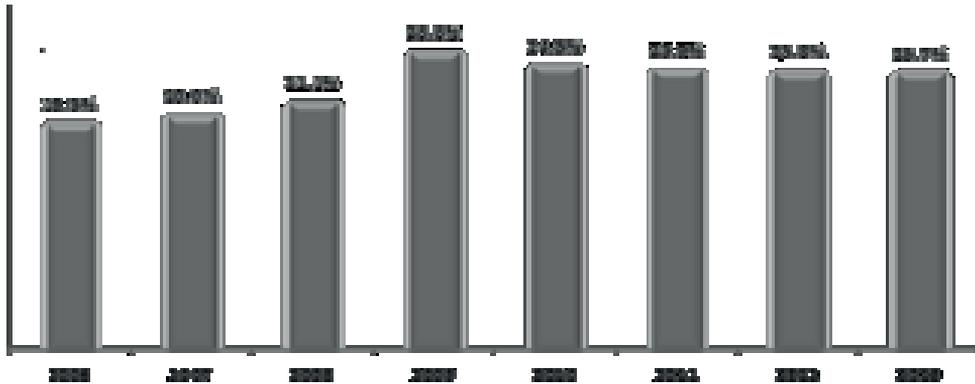


Gráfica 1

Hasta ahora, la experiencia mexicana en la adopción del PBR ha tenido resultados notables en el monto, composición y destino del gasto público. Durante el periodo 2006 - 2013 el gasto público, como porcentaje del PIB, ha observado un incremento, de 19.3 a 23.7 por ciento (Gráfica 2). A pesar de este importante aumento, se debe aceptar que los recursos no son suficien-

tes para cubrir todas las necesidades. En comparación con otros países de la

**Evolución del Gasto Neto Total
2003-2013**
(como porcentaje del PIB)



OCDE, la proporción del gasto es pequeña, especialmente si se contrasta con la proporción de los países nórdicos y otros europeos.

Gráfica 2

FUENTE: SHCP

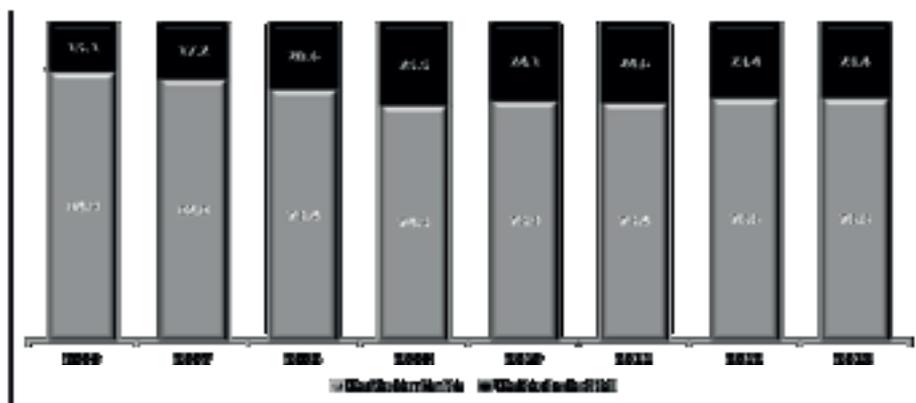
El aumento del gasto es una situación que ocurre tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. De hecho, dos tendencias observadas en los primeros es que las necesidades son cada vez mayores y los servicios públicos se vuelven cada vez más caros.

Por lo que no sólo es necesario asegurar que el gasto público pueda crecer, sino también asegurar que se asigne de forma eficiente y óptima, en arreglo a un orden de prioridad de las necesidades sociales y económicas del desarrollo nacional; se requiere asegurar, además: que los servicios públicos aumenten y la calidad del gasto se eleve.

Por otra parte, entre los cambios observados en el presupuesto de México, merece mención especial lo ocurrido con el gasto de inversión. En términos

de la clasificación económica, éste pasó de representar 15.1 por ciento del

**Clasificación Económica
2006-2013**
(como porcentaje del gasto programable)



gasto programable en 2006 a 23.4 por ciento en 2013. Por supuesto, en contrapartida, el gasto corriente disminuyó su participación (Gráfica 3).

Gráfica 3

FUENTE: SHCP

Esta nueva distribución permite contar con mayores recursos para la creación de infraestructura tanto social como económica, lo cual constituye un factor que favorece el crecimiento económico, la productividad y la competitividad.

Aunado a esto, la reestructuración del gasto público ha significado otros cambios importantes, por ejemplo: la disminución del gasto en servicios personales, que en 2006 representaba el 49 por ciento del gasto corriente, participación que disminuyó a 41.1 por ciento para 2013; en tanto que los recursos

destinados a Subsidios pasaron de 11.4 a 17.1 por ciento en el mismo período

Evolución del Gasto Corriente 2006-2013 (estructura %)



Fuente: SHCP.

(Gráfica 4). Esto es resultado del incremento observado en el número de programas sociales puestos en operación.

Gráfica 4

También importa observar que, el gasto en pensiones ha demandado recursos de manera creciente, aumentando de 15.3 a 18.8 por ciento del gasto corriente, en el periodo de referencia. Esta exigencia de mayores recursos está provocada por el envejecimiento de la población.

Los cambios perseguidos con la adopción del PBR han supuesto también una disminución de 1.3 puntos porcentuales en el gasto de operación.

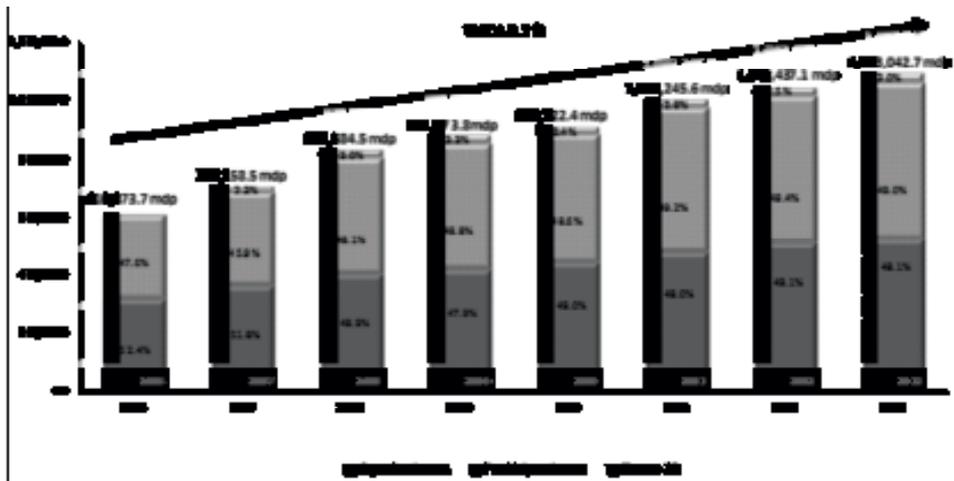
Estos resultados se hallan vinculados al propósito de contar con un gobierno más eficiente, con mayores márgenes de operación para asignar más recursos

a programas sociales y a la inversión pública, al tiempo que se busca evitar que sea este tipo de gasto sea el expediente de ajuste, para enfrentar condiciones adversas macroeconómicas con desajustes fiscales.

Un aspecto adicional, pero de suma importancia, dentro de la reestructuración del gasto, es el proceso de descentralización de servicios públicos hacia los estados, el cual ha significado una transferencia creciente de recursos, que se

Gasto Federalizado (millones de pesos)

ha traducido en un gasto federalizado, igualmente, en constante aumento, a



razón de 8.7 por ciento, promedio anual (Gráfica 5).

Gráfica 5

Este gasto federalizado incluye aportaciones etiquetadas para servicios de educación, salud, seguridad pública, asistencia social, infraestructura social; así como recursos de libre asignación (participaciones) a las entidades federativas (Ver Gráfica 5).

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Por último, la experiencia mexicana en la adopción del PBR ha concedido enorme importancia a la parte de la evaluación y la rendición de cuentas, incluida la transparencia como pre-requisito.

La SHCP puso en marcha la instrumentación del denominado Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), a través del cual se busca evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios y su impacto correspondiente, con los propósitos de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, entregar mejores bienes y servicios públicos a la población y promover la rendición de cuentas y la transparencia.

En el 2008, 41.7 por ciento de los programas presupuestarios contaban con matriz de indicadores, que es el instrumento a través del cual se efectúa la evaluación de los programas. Para el 2012, esta proporción se había incrementado a casi el 70 por ciento del total de programas.

El SED completa la parte de la transparencia y la rendición de cuentas mediante un sistema de información pública, a través del denominado Portal Ciudadano, en él se publica: información presupuestaria, estadísticas presupuestarias sobre indicadores de desempeño y de evaluación de los programas; y con todo esto se pretende hacer una adopción efectiva y completa del PBR en México.

Fuentes de Información:

- SHCP, Página del Presupuesto Basado en Resultados, ubicada en el sitio de su red electrónica en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

- SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años, disponibles en el sitio: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

La calidad del gasto público: tres agendas²⁵

Dr. Guillermo M. Cejudo

CIDE

Introducción

El gasto público en México está caracterizado por montos cada vez más grandes y por un marco normativo orientado a mejorarlo. Sobre los montos, basta un dato: el gasto programable devengando²⁶ en 1990 fue de 2'031,070.3, en 2000 de 2'375,056.9 y en 2010 de 3'661,841.8²⁷. Acerca del marco normativo, hay un conjunto de normas orientadas a reducir la discrecionalidad²⁸. La Ley General de Desarrollo Social, por ejemplo, establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social serán objeto de

25 Este artículo se basa en la presentación realizada en el Foro Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales” organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, el 10 de abril de 2013. Agradezco los comentarios recibidos en dicho evento y el apoyo de Cristina González y Cynthia Michel en la preparación de este texto.

26 Millones de pesos constantes de 2012.

27 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario”, Clasificación Económica 1980-2012, www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm (consultado el 3 de mayo de 2013)

28 Guillermo Cejudo, “Las políticas de gestión pública en México: 12 años de reformas en democracia”, ESADE, 2013, <http://esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=918&idissue=65&newlang=english&newlang=spanish> (consultado el 3 de mayo de 2013)

seguimiento y evaluación²⁹. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé varias disposiciones para el control y evaluación del gasto. Hay, desde 2012, una nueva ley de contabilidad gubernamental que busca controlar mejor la forma en que lleva registro del gasto público. Y diversas decisiones recientes han creado un entramado institucional complejo destinado a controlar el gasto mediante procedimientos cada vez más sofisticados de auditoría externa, y desde 2012, un nuevo modelo de control interno previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁰. Hay un conjunto de instituciones creadas con el propósito explícito de incidir en las decisiones de gasto público mediante la evaluación de los programas sociales (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval), de asegurar el uso puntual de recursos para los propósitos definidos en las leyes, los planes y los presupuestos (Auditoría Superior de la Federación, ASF), o de fomentar la transparencia en el uso del dinero público (el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI).

Sin embargo, este conjunto de normas y procedimientos no ha sido suficiente para asegurar que la forma en que se decide, se ejecuta y se controla el gasto, se oriente hacia la calidad y la eficacia. Por el contrario, tanto la evidencia anecdótica derivada de una revisión cotidiana de la prensa, como estudios sobre las normas sobre el ciclo presupuestario³¹, sobre la regresividad del gasto social³², la calidad del gasto³³, el uso de los recursos públicos, o la efectividad de programas concretos³⁴, muestran que hay aún un serio déficit en materia de ejercicio de los recursos públicos³⁵. En efecto, el debate público

29 Claudia Maldonado, "Evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema emergente", Buen Gobierno, 2009

30 Mauricio Merino, "La jaqueca de los demócratas", Este país, 1 abril, 2013.

31 Sergio López Ayllón y Ana Elena Fierro, "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano" en La estructura de la rendición de cuentas, coord. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 487-522 (México: CIDE-UNAM-IIJ, 2010).

32 John Scott, "Gasto público para la equidad: Del Estado excluyente hacia un Estado de bienestar universal", en Programas, Presupuesto y Gasto Público en México, serie ¿Gastamos para Mejorar?, (México: Centro de Análisis de Políticas Públicas- México Evalúa, 2011).

33 Carlos Elizondo, Con dinero y sin dinero: Nuestro ineficaz precario e injusto equilibrio fiscal (México: Debate, 2012).

34 GESOC. Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2012. http://www.indep.gesoc.org.mx/files/reporte_indep2012.pdf (consultado el 3 de mayo de 2013).

35 Para un caso concreto, véase: Mauricio Merino, "Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada" en Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a

y la discusión política dan muestra de que, a pesar de los esfuerzos por controlar y mejorar el gasto, existe aún un importante rezago en términos de su calidad. De nuevo, un solo dato basta para revelar el tamaño del problema: como ha mostrado John Scott, es tal la cantidad de programas sociales regresivos a nivel federal, que revierten el efecto de aquéllos que son progresivos y, en consecuencia, el gasto en su conjunto termina siendo regresivo. De hecho, se asigna casi el doble del presupuesto al decil más rico que para el más pobre³⁶.

Pese a ello, la discusión en torno al gasto público ha estado enfocada en dos temas que no son los centrales para atender la cuestión de la calidad: los montos y los controles. En lugar de estos dos sesgos, a los que se refiere la siguiente sección, propongo una triple agenda, concentrada en los elementos sustantivos en torno al gasto público: las decisiones sobre cómo, cuánto y en qué gastar, la atención a la eficacia en el gasto público en conseguir resultados socialmente deseables, y los mecanismos de rendición de cuentas que aseguren un control democrático sobre el uso y destino del presupuesto.

Dos sesgos en la discusión del gasto público

La discusión pública sobre gasto del gobierno está centrada en dos aspectos que, si bien son importantes, no son los más sustantivos: 1) los montos presupuestales dedicados a determinado rubro (¿cuánto se gasta?) o en 2) los mecanismos de control utilizados para verificar que se ejerció el gasto conforme a criterios procedimentales, no de resultados.

- El primer sesgo se revela cuando observamos que la discusión sobre el gasto público está orientada a responder la pregunta sobre cuánto se gasta y no sobre la calidad del gasto o los resultados del gasto. Año con año, el debate presupuestal que ocurre en la Cámara de Diputados suele estar orientado, en la mayoría de los

partir del libre comercio, coord. Jonathan Fox y Libby Haight, 55-72 (Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010).

36 John Scott, "Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad" Estudios sobre Desarrollo Humano, México 2011. (México: PNUD, 2011), 50-51.

casos, hacia los montos y no hacia los destinos a los cuales están dirigidos. Si bien en montos agregados dos decisiones de gasto pueden parecer comparables, lo cierto es que un peso del presupuesto público puede tener efectos muy distintos³⁷. No sólo eso, los beneficios adicionales de un programa público no son directamente proporcionales a un incremento en su presupuesto. Por ejemplo, podría duplicarse el presupuesto de un programa social educativo que hasta ahora no haya tenido mucho éxito, buscando aumentar el efecto del programa en la calidad de la educación de los estudiantes de primaria. Lo cierto es que, muy probablemente, ese efecto sea mínimo si se compara con el efecto que podría tener el realizar ajustes en los márgenes al presupuesto de otro programa que cuenta con un buen desempeño y cuyos efectos han sido los esperados.

- El segundo sesgo en la discusión está relacionado con los mecanismos de control mediante los cuales es posible comprobar que el ejercicio del gasto produce los resultados deseados. Desde la Cámara de Diputados y otras instituciones de rendición de cuentas, así como desde la propia ciudadanía, la pregunta permanente está relacionada con la forma en la que es posible saber que el gasto, en efecto, estuvo bien ejercido. En este sentido la discusión del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado en Resultados (PbR) no ha terminado de romper con los mecanismos de control que privilegian los controles sobre lo adjetivo: el tiempo y la forma. En esta lógica, se considera positivo que las dependencias gasten el cien por ciento de su pre-

37 Un ejemplo de esto es la discusión en torno de dos obras notorias de la anterior administración federal, la cual estuvo centrada siempre en el monto que se destinó para cada una de ellas, y nunca en los efectos de las mismas. Por una parte, la anterior administración pública federal gastó dos mil millones de pesos en una obra de gran alcance y efecto: el puente Baluarte Bicentenario, el cual conecta Durango y Sinaloa. No sólo es público el costo de la obra (el monto), sino también su potencial efecto, la importancia de esta obra y de cómo transformará la vida de esas comunidades. Por otra parte, se construyó la Estela de Luz con un presupuesto de mil millones de pesos (la mitad del monto total de la obra anterior). Sin embargo, el monto gastado en cada obra no necesariamente significa que el efecto positivo que genera la Estela de Luz es la mitad que el del Puente Baluarte Bicentenario.

supuesto en el año, sin violar ninguna normatividad. Sin embargo, eso no garantiza nada sobre el ejercicio y sobre la calidad del gasto, pues se podría cumplir todo en tiempo y forma y, aún así, no resolver problemas públicos, no generar servicios de calidad o no atender problemas concretos. El problema es que la mayor parte de los instrumentos de control administrativo presupuestal están orientadas estos controles de lo adjetivo.³⁸ Esto explica muchos de los cuestionamientos a los llamados “subejercicios”: los mecanismos de control están dirigidos a asegurar el ejercicio completo de los recursos otorgados a las oficinas públicas, pues de lo contrario éstas se exponen a ser calificadas de ineficientes e incapaces de cumplir y de ejercer el gasto. Pero, como se sabe, conseguir el objetivo de un programa presupuestal, alcanzar el fin, el propósito y resolver el problema público que justifica la creación de un programa no es una consecuencia automática de haber logrado gastar el cien por ciento del presupuesto.

Por todo ello, muchos funcionarios consideran más importante y prioritario cumplir lo adjetivo (los controles de tiempo y forma) que lo sustantivo, pues ciertamente es mucho más fácil que se les inicie un procedimiento sancionatorio o que se les hagan observaciones desde la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública o por controles internos por omitir un procedimiento menor, que por no lograr los objetivos. En otras palabras los instrumentos de control, tal como están diseñados, crean los incentivos para que en la administración pública lo adjetivo ahogue a lo sustantivo.

Tres agendas pendientes para mejorar la discusión del gasto público

Hay tres agendas complementarias para comenzar a romper los sesgos en que se encuentra inmersa la discusión sobre el gasto y, aún más, para avanzar hacia un ejercicio del gasto público que genere mejores resultados y una lógica de

38 Véase María del Carmen Pardo “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno”, en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, coords. Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo, 29-86 (México, DF: UNAM- CIDE, 2010)

decisiones sobre asignación, ejercicio y control que tenga siempre una orientación hacia el mandato democrático.

a. ¿Cómo decidir en qué gastar?

El primer paso para desarrollar esta agenda implica transitar de las políticas públicas basadas en la ocurrencia, a las políticas públicas basadas en la evidencia. El entramado institucional en el que se encuentran insertos los sistemas de evaluación de desempeño y el presupuesto basado en resultados (PbR), dan la ilusión de que las políticas públicas están basadas en un diagnóstico y en evidencia a partir de la cual, quienes deciden, definen cuánto dinero se va a gastar en cierta política, y si vale la pena o no. En efecto, existe evidencia de que este tipo de herramientas (evaluaciones de desempeño y el PbR) son útiles para tomar decisiones sobre el resultado o la conveniencia de usar ciertos indicadores para evaluar un programa, pues con ello es posible conocer el punto de partida (la línea base) de un programa, así como los indicadores ideales para valorar sus resultados. Con ello, es posible tener un control efectivo sobre el gasto, puesto que quienes evaluarán, vigilarán y auditarán, tendrán los elementos para llevar a cabo una adecuada toma de decisiones. Los avances que en años recientes han habido en este tema son notables: la creación de un sistema de evaluación del desempeño, de indicadores de resultados y gestión para buena parte de los programas presupuestales, y la construcción de prácticas y procesos de evaluación en la administración federal³⁹. Sin embargo, los resultados son heterogéneos; hay áreas del gobierno con evaluaciones sólidas, con programas que atienden las recomendaciones y que rinden cuenta detallada no sólo de los pesos gastados, sino de los logros alcanzados. Así, existen programas como Oportunidades, que han sido evaluados consistentemente, con muchas preguntas de investigación y varias metodologías. En estos casos, es posible conocer cómo funcionan, qué logran y qué incidencia tienen. Sin embargo, también existen muchos otros programas que no están anclados

39 Javier González Gómez, "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana" en *Los grandes problemas de México*, coord. José Luis Méndez, 143-178, Vol. XIII (México: El Colegio de México, 2010). Guillermo Cejudo "De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno" en *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011*, coord. Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado, 11-26 (México: CIDE-SFP, 2011)

en la evidencia y que, en el mejor de los casos, parten de buenas intenciones, pero que de ninguna manera están respaldados en información que sustente el punto de partida, ni mucho menos, el punto de llegada.

Es difícil tomar decisiones presupuestales basadas en resultados y que tomen en cuenta la evidencia si, desde el inicio, los programas no cuentan con datos duros que sustenten su diseño, con una lógica causal que permita suponer que los resultados son alcanzables y con responsables definidos inequívocamente, para poder llamar a cuentas. De acuerdo con la organización civil Gestión Social y Cooperación, A.C. (Gesoc), en 2012, poco menos de 18% de los programas de subsidio y prestación de servicios públicos “contribuyen de forma significativa a resolver el problema público que les dio origen”⁴⁰. El resto carece del presupuesto necesario para cubrir a su población potencialmente beneficiaria (29%), su diseño y/o desempeño⁴¹ es apenas aceptable (9%), o bien, no cuenta con el presupuesto necesario para atender a su población potencial ni tiene un diseño o desempeño adecuado (26%). Todavía más, 45.40% de los programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidios son opacos.⁴²

Las decisiones de gasto, en suma, no tendrían que ser asignaciones a ciegas, o basadas en buenas intenciones o producto del jaloneo político que lleva a que ciertas áreas del gobierno o ciertos programas públicos reciban más o menos recursos. Cuando se decide asignar un peso público con cierto destino, tendría que ser posible que el funcionario hacendario que hace la propuesta y el diputado que la analiza y aprueba contara con datos y argumentos para proponer no sólo montos sino resultados concretos esperables a partir de cada decisión.

b Ejercicio eficaz del gasto

Una segunda agenda se refiere a la capacidad para gastar con eficacia. La mera

40 Gesoc. “Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2012” 2012, http://www.indep.gesoc.org.mx/files/reporte_indep2012.pdf (consultado el 3 de mayo de 2013).

41 En términos del avance que han tenido con respecto a sus propias metas.

42 Gesoc. “Índice de Desempeño”.

asignación de recursos no garantiza que ese presupuesto alcanzará efectivamente los propósitos previstos, ni que el gasto se hará con eficiencia y transparencia y con la coordinación necesaria entre los actores gubernamentales involucrados. Para que el ejercicio del gasto sea eficaz, es necesario contar con tres elementos: una administración pública capaz, un sistema de transparencia funcional y un sistema federal con una real articulación intergubernamental.

La capacidad administrativa es uno de los conceptos más elusivos en el debate teórico⁴³, pero también uno de los menos frecuentados en la discusión pública⁴⁴. En ocasiones, pareciera que se piensa que la capacidad administrativa aparece por generación espontánea: que al trasladar recursos públicos a un municipio o a una oficina gubernamental, de manera automática, existirán estructuras administrativas funcionales y servidores públicos competentes. Pero sabemos que no es así: podría duplicarse el presupuesto a una oficina pública, pero si no hay funcionarios profesionales que fomenten la eficacia, ese dinero terminará siendo mal gastado. El problema es que, hasta ahora, se continúa trabajando bajo la lógica de que basta con asignar más dinero para mejorar los resultados, en lugar de contar con una estrategia deliberada de construcción de capacidades en el sector público, para contar con los instrumentos para contralar la discrecionalidad⁴⁵, y con los recursos humanos, organizacionales y de información para transformar ese dinero público en bienes, servicios y políticas públicas de calidad.

La transparencia puede ser un instrumento útil para mejorar la eficacia del gasto. Bien diseñado, un sistema de transparencia no es un obstáculo para el ejercicio eficaz, sino un mecanismo que ayuda no solo a la rendición de cuentas sino a la gestión de los programas y organizaciones. En efecto, ser transparente no significa únicamente dar a conocer dónde se encuentran ciertos documentos o el salario de los servidores públicos; transparencia es

43 Véase: Francis Fukuyama, "What is Governance?" Center for Global Development, Working Paper, No.314, Enero 25, 2013, <http://ssrn.com/abstract=2226592> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2226592> (consultado el 3 de mayo de 2013)

44 Mauricio Merino, "La fontanería de la democracia", *El Universal*, 9 Mayo 2007, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37525.html> (consultado el 3 de mayo de 2013)

45 Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, "La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder", *Reforma y Democracia CLAD*, No.46, 2003

mostrar, en el proceso, el destino del gasto, los y las responsables de ejercerlo, las decisiones sobre asignaciones específicas y los resultados intermedios y finales obtenidos por un programa ⁴⁶.

En otras palabras, el ciudadano puede saber cuál es el destino final del gasto, no solo organizado en partida presupuestal o en montos sino con evidencia de la forma en la que se gastó. Con esto se estaría fomentando la transparencia y la rendición de cuentas, además de la confianza del ciudadano, pues se estaría demostrando que sus impuestos tienen un destino claro, que contribuyen a mejorar la vida del país y, por lo tanto, el resultado sería un ejercicio eficaz conectado con transparencia.

Por otra parte, no hay que perder de vista que la discusión sobre transparencia debe ir más allá de las obligaciones impuestas por normas de todo tipo. Es necesario, en alineación con el tema de capacidades administrativas señalado antes, poner mayor énfasis en fortalecer las capacidades de la transparencia. No se trata sólo de los mecanismos de cumplimiento que existen para que las leyes tengan aplicación cabal, sino de las capacidades que los sujetos obligados tienen para hacerlas cumplir. Se requiere de una política activa desde los gobiernos federal y estatal, de simplificación de las obligaciones impuestas a los ayuntamientos en la ejecución de los programas públicos y un largo etcétera. Esto tendría que estar acompañado de una estrategia de fortalecimiento institucional, en particular en las áreas más vinculadas con la rendición de cuentas: las tesorerías y las contralorías. Esta estrategia, por supuesto, deberá incluir un diagnóstico de factibilidad y de una estrategia de fortalecimiento de capacidades para asegurar su cumplimiento.

Finalmente, una de los más fuertes obstáculos para el ejercicio eficaz del gasto es el actual funcionamiento del sistema federal. Es común escuchar que los funcionarios federales que diseñan programas públicos dicen estar orgullosos del diseño de sus programas, pero al mismo tiempo decepcionados de

⁴⁶ Un ejemplo de la transparencia entendida de esta forma es la página del gobierno federal de Estados Unidos (recovery.gov). En este sitio no sólo es posible conocer el destino del gasto, sino también en qué se está utilizando. Por ejemplo, si un dólar fue utilizado en la remodelación de una escuela en un condado al sur de Wisconsin, cualquier ciudadano puede saber cuál fue la agencia que ejerció finalmente ese dólar, el contrato y una foto de la escuela remodelada.

su implementación, porque cuando llega para ser ejecutado en las burocracias estatales o municipales, ese diseño en conflicto con intereses políticos, capacidades limitadas, rutinas desalineadas y perfil bajo de los funcionarios implementadores. Simultáneamente, los funcionarios estatales, al ejecutar programas federales, revierten el argumento y señalan problemas equivalentes: los programas federales pueden tener diseños bien pensados, pero que no corresponden con las capacidades administrativas o necesidades de cada uno de los estados.

Un segundo problema del federalismo mexicano es un sistema competencial, excesivamente complejo. Las reglas, procedimientos y la forma en la que se han descentralizado las políticas y recursos han correspondido a decisiones coyunturales y no a un diseño deliberado o a una estrategia que busque dar coherencia⁴⁷. No hay correspondencia entre las responsabilidades transferidas, la capacidad de los gobiernos ni los instrumentos de rendición de cuentas. Como se dijo ya, no es posible suponer que solo por transferir fondos a los estados, en automático, habrá capacidades y mecanismos de rendición de cuentas eficaces. Más aún, cuando hay políticas públicas en las que existe corresponsabilidad, tiene que haber un sistema intergubernamental con mecanismos de rendición de cuentas⁴⁸. Es muy fácil trasladar responsabilidades cuando hay escándalos, ineficiencias o incompetencias. Cada día los diarios muestran problemas con la ejecución de políticas públicas intergubernamentales que no logran sus propósitos y que tampoco es posible identificar responsables inequívocos. Este problema está contaminando muchas de las decisiones de gasto tanto de fondos del ramo 33 como en la operación de programas federales. Y es un problema central para el país por la cantidad de recursos que se ejercen de esa manera y la importancia de los temas atendidos.

En efecto, para casi todos los grandes problemas de este país, la respuesta involucra una articulación intergubernamental: hay responsabilidades com-

47 Enrique Cabrero, Mauricio Merino, Guillermo Cejudo y Fernando Nieto "El nuevo federalismo mexicano: Diagnóstico y perspectiva", en *Federalismo y Descentralización*, 197-180, (México: Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008)

48 Guillermo Cejudo, *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*, (México: Secretaría de la Función Pública, 2011)

partidas en educación, en salud, en seguridad ciudadana, en fomento económico y en medio ambiente, por nombrar algunos ejemplos. Si no es posible responsabilizar a un gobierno estatal de los resultados agregados de las políticas públicas en estas materias, tampoco será posible exigirles cuentas. De ahí la importancia de identificar responsabilidades concretas que permitan exigir cuentas sobre las decisiones de gasto y sobre las responsabilidades específicas en general que competen exclusivamente a los funcionarios estatales. Para ello, es necesario comenzar por identificar cuáles son las decisiones atribuibles a cada ámbito de gobierno, y crear indicadores para medir el resultado de cada una de esas decisiones. Se trata de generar indicadores de desempeño para cada una de las responsabilidades específicas que comparte cada estado, para entonces poder conocer si las decisiones de gasto en materia de infraestructura, por ejemplo, son más pertinentes en un estado que en otro⁴⁹. Mientras no atendamos los problemas en el gasto y en la eficacia del gasto público federalizado, será imposible resolverlos.

c. Agenda 3: Control del gasto público

La tercera agenda tiene que ver con los mecanismos de control. Es necesario ir más allá del control por lo adjetivo e incluir el control en lo sustantivo. Es decir, se requiere abandonar la lógica de que sólo porque el recurso se gasta en tiempo y forma, el presupuesto ha logrado su objetivo. El control por lo adjetivo es un mínimo necesario, pero no es suficiente. Podemos tener “el tiempo y la forma” como requisitos mínimos, pero tener en el centro un control sustantivo (control por los resultados) por la sustancia, por los objetivos y por el valor público generado por esas oficinas o esos funcionarios públicos. Hasta ahora, las sanciones en la administración pública federal están orientadas, en su mayoría, a castigar faltas procedimentales. Como demuestran Arellano, et al., entre 2005 y 2008, las causas que más se sancionaron no estuvieron relacionadas con actos de corrupción, sino con faltas en los procedimientos. Las acciones de negligencia y el incumplimiento de la declaración patrimonial de los funcionarios públicos suman, en conjunto, 70% del total de las sanciones administrativas impuestas durante este periodo, aunque esta

49 Cejudo, Rendición de cuentas intergubernamental, 25

última probablemente tenga que ver con un retraso en el cumplimiento de todos los elementos de una declaración en tiempo y forma⁵⁰.

Es necesario establecer un control que sea efectivo y que tenga consecuencias⁵¹. Un control que no se limite a solicitudes de información o a que la Auditoría emita observaciones pero que no haya consecuencias. Se requiere cerrar el ciclo de la rendición de cuentas: las consecuencias tienen que reflejarse en el rediseño de las políticas, en la reformulación de los presupuestos y, cuando sea necesario, en sanciones. Para que esto suceda, las dependencias (en los tres ámbitos de gobierno) deben concebir las disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas como un recurso estratégico para cumplir con los fines de su organización, más que como una obligación. Los funcionarios deberán comprender que cumplir con estas disposiciones, más que acatar una orden es una estrategia que les servirá para mejorar su desempeño y su relación con los ciudadanos. Si este cambio de percepción no se da al interior de las dependencias públicas, se continuarán generando indicadores de gestión desvinculados del funcionamiento real de las organizaciones y del desempeño de los funcionarios; se seguirá actualizando y perfeccionando la legislación sobre recursos contables, pero también se seguirán encontrando nuevas formas para ocultar recursos. En otras palabras, la legislación para controlar el gasto puede ser cada vez más sofisticada y precisa, pero mientras los funcionarios del sector público no asuman las bondades de los mecanismos de un control sustantivo del gasto como forma para rendir cuentas, y se traduzcan en rutinas organizacionales y en valores compartidos entre los funcionarios; los controles del gasto fallarán en cumplir con su objetivo⁵².

Bajo el actual escenario, los instrumentos de control (indicadores de gestión, evaluaciones, entre otros) son usados como mecanismos de control interno

50 Arellano, David, Walter Lepore e Israel Aguilar “Sanciones administrativas como mecanismo anticorrupción: el caso de México a nivel federal, 2005-2008” *Revista de Gestión Pública* 2 (Julio- Diciembre 2012): 200-202

51 Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, (México: CIDE-RRC-ASF, 2011)

52 Guillermo Cejudo, *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie no. 12, *Cultura de la Rendición de Cuentas*, (México, DF: Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, 2009), 73-74.

más que como mecanismos para rendir cuentas. La consecuencia inminente de continuar utilizando dichos instrumentos de esa forma es claro: el deterioro de la calidad de la rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno y, sobre todo, el del funcionamiento del sistema federal⁵³; todo ello con consecuencias graves en la calidad del gasto y en la eficacia de los gobiernos.

Conclusiones

El trabajo del poder legislativo no se agota en diseñar buenas leyes, aprobar presupuestos y verificar se gasten correctamente. Esas leyes y presupuestos tienen propósitos definidos que deben ser la principal preocupación. No basta con decir que el dinero se gastó en su totalidad, o que los funcionarios ejecutaron el gasto con apego irrestricto a normas y lineamientos. Estos son mínimos necesarios, pero nunca suficientes. La discusión central es la calidad del gasto: en su asignación, en su ejecución y en la consecución de los resultados.

Por ello, es necesario abandonar las discusiones concentradas en los montos, y fortalecer la discusión concentrada en la calidad. Se requiere dejar de lado la discusión sobre el tiempo y la forma como el instrumento de nuestra preocupación por el control del gasto, y transitar a una discusión por la eficacia. Y eso supone, además, movernos del control formal al control sustantivo. Si logramos incluir estas agendas en las decisiones presupuestales, en su ejercicio y su control, estaremos mejorando el ejercicio del gasto e incidiendo de mejor manera en la calidad de vida de los ciudadanos.

53 Guillermo, *La Construcción* 12, 74.

Referencias

- Arellano, David, Walter Lepore e Israel Aguilar “Sanciones administrativas como mecanismo anticorrupción: el caso de México a nivel federal, 2005-2008” *Revista de Gestión Pública* 2 (Julio- Diciembre 2012): 189-216.
- Cabrero Enrique, Merino Mauricio, Cejudo Guillermo y Nieto Fernando. “El nuevo federalismo mexicano: Diagnóstico y perspectiva”. En *Federalismo y Descentralización*, 197-180. México: Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
- Cejudo, Guillermo. “Las políticas de gestión pública en México: 12 años de reformas en democracia” ESADE (2013). <http://esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=918&idissue=65&newlang=english&newlang=spanish> (consultado el 3 de mayo de 2013).
- Cejudo, Guillermo. “De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno”. En *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011*, coord. Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado, 11-26. México: CIDE-SFP, 2011.
- Cejudo, Guillermo y Zabaleta, Dionisio. “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”. En *Reforma y Democracia CLAD*, No.46, 2003.
- Cejudo, Guillermo. *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie no. 12, *Cultura de la Rendición de Cuentas*. México, DF: Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- Cejudo, Guillermo. *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*. México: Secretaría de la Función Pública, 2011.

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. “Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario” Clasificación Económica 1980-2012. www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm (consultado el 3 de mayo de 2013).
- Elizondo, Carlos. Con dinero y sin dinero: Nuestro ineficaz precario e injusto equilibrio fiscal. México: Debate, 2012.
- Fukuyama, Francis. “What is Governance?” Center for Global Development Working Paper (enero 25,2013): no.314. <http://ssrn.com/abstract=2226592> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2226592> (consultado el 3 de mayo de 2013)
- GESOC. Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2012. http://www.indep.gesoc.org.mx/files/reporte_indep2012.pdf (consultado el 3 de mayo de 2013).
- Gómez González, Javier. “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”. En Los grandes problemas de México, coord. José Luis Méndez, 143-178, Vol.XIII. México: El Colegio de México, 2010.
- López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes. Hacia una política de rendición de cuentas en México. México: CIDE-RRC-ASF, 2011.
- López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena. “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”. En La estructura de la rendición de cuentas, coord. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 487-522. México: CIDE-UNAM-IIJ, 2010.
- Maldonado, Claudia. “Evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema emergente” Buen Gobierno (2009).
- Merino, Mauricio. “La jaqueca de los demócratas” Este país (abril 2013).
- Merino, Mauricio. “Los programas de subsidios al campo: Las razones

y las sinrazones de una política mal diseñada”. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, coord. Jonathan Fox y Libby Haight, 55-72. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

- Merino, Mauricio. “La fontanería de la democracia” *El Universal* (9 mayo 2007). <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37525.html> (consultado el 3 de mayo de 2013)
- Scott, John. “Gasto público para la equidad: Del Estado excluyente hacia un Estado de bienestar universal” en *Programas, Presupuesto y Gasto Público en México serie ¿Gastamos para Mejorar? México: Centro de Análisis de Políticas Públicas- México Evalúa, 2011.*
- Pardo, María del Carmen. “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno”, en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, coords. Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo, 29-86. México, DF: UNAM- CIDE, 2010.

- Scott, John “Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad” Estudios sobre Desarrollo Humano, México 2011. (México: PNUD, 2011), 50-51.

Ejercicio del Gasto Público: Experiencias Internacionales

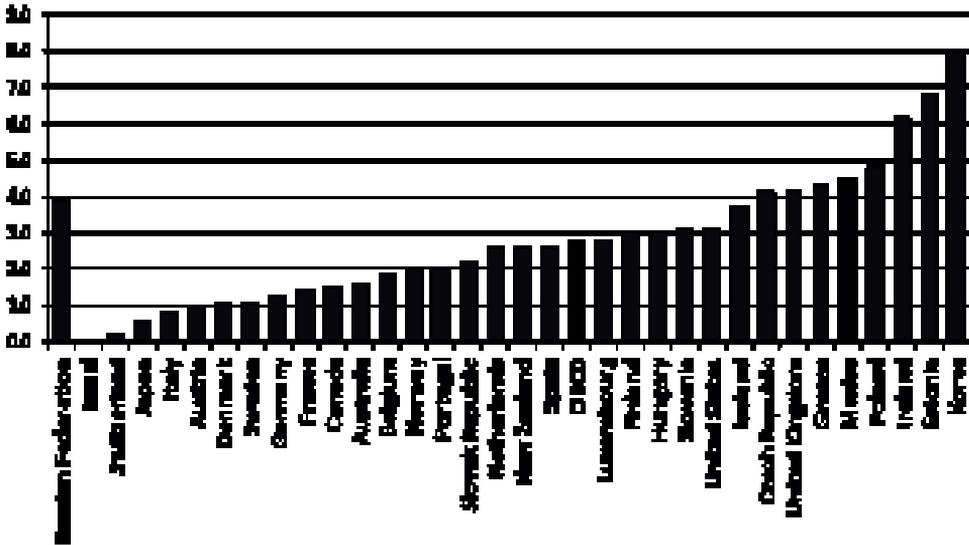
Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte⁵⁴
OECD

Quiero agradecer mucho esta invitación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y permítanme centrarme justamente en las experiencias internacionales de ejercicio del gasto público, que es donde se basa la OCDE para emitir sus juicios.

En enero entregamos al presidente Enrique Peña Nieto el libro titulado “Getting it Right”, el cual contiene nuestra propuesta estratégica de las reformas que México requiere para lograr el crecimiento económico suficiente, que le permita atender las importantes desigualdades que hoy enfrenta. En este documento hay un capítulo específico sobre el tema de la reforma fiscal y desde luego sobre el tema del gasto.

Quiero empezar por el tema del gasto. El gasto público en México ha venido creciendo de forma importante en los últimos años (ver gráfica 1), México lo ha enfocado hacia la población con políticas públicas como el Seguro Popular, Oportunidades, etcétera.

⁵⁴ Director del Centro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en México



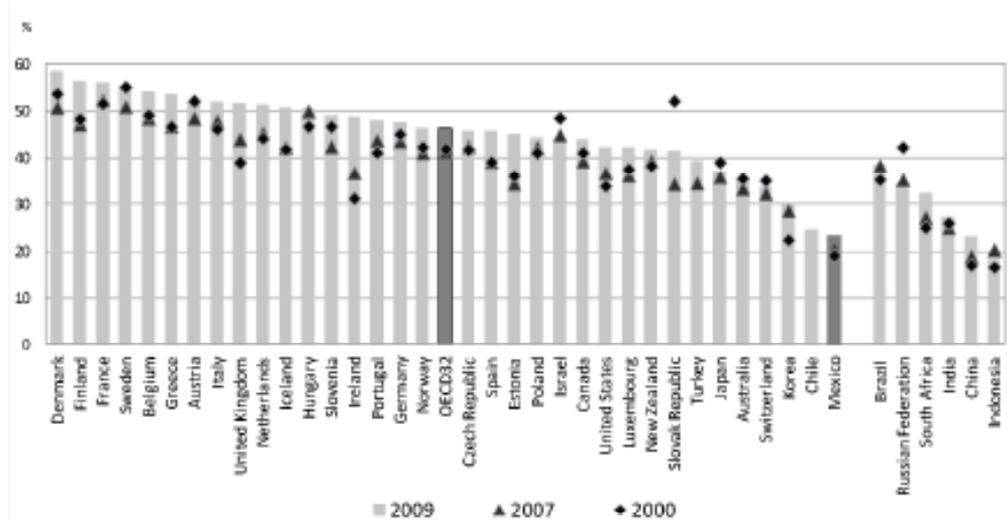
Gráfica 1
Cambio anual en el gasto del gobierno por persona.
(Porcentaje, 2000 a 2009)

FUENTE: *Government at a Glance, OECD 2011.*

Sin embargo, al compararnos con otros países de la OCDE, el gasto total del gobierno es el más bajo (ver gráfica 2). Si queremos atender las necesidades de los mexicanos, como muchos otros países avanzados las atienden, en el fondo es una cuestión de dinero. Necesitamos una reforma fiscal amplia, ambiciosa, porque en el fondo si no tenemos suficientes ingresos no tendre-

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

mos la misma capacidad que otros países para invertir en educación, infraestructura, y en tantas cosas que se requieren.

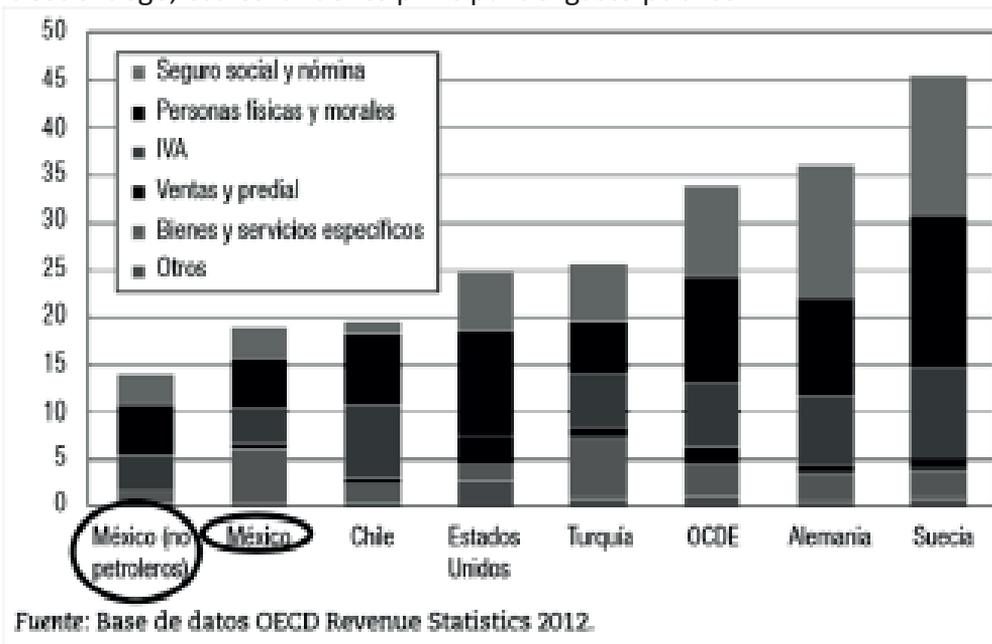


Gráfica 2
Gasto total del gobierno.
(Porcentaje del PIB, 2000, 2007 y 2009)

FUENTE: *Government at a Glance, OECD 2011.*

Es necesaria una reforma fiscal que aumente la recaudación y la simplifique porque la recaudación tributaria de México representa una baja participación

respecto al PIB (ver gráfica 3). Es importante hacer notar que incluso con los ingresos del petróleo, México no alcanza lo que otros países recaudan y, desde luego, ésta es la fuente principal del gasto público.



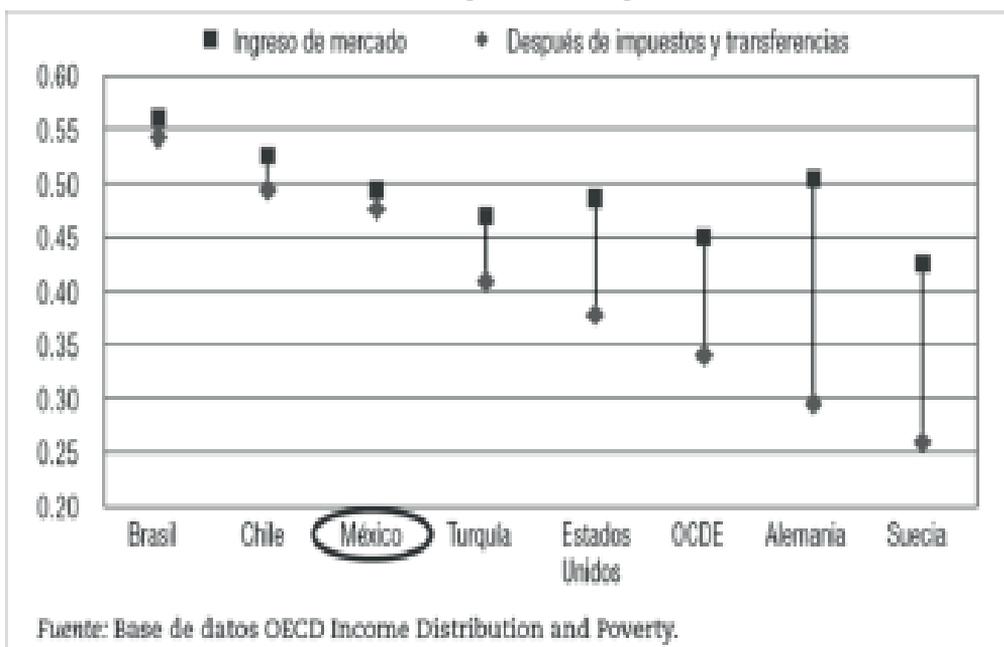
Gráfica 3
La recaudación tributaria de México representa una baja participación en el PIB, 2010

La discusión sobre el gasto público y su relación con los impuestos es un tema que tiene que ver con el federalismo fiscal; es decir, cada vez más hay una tendencia a una mayor federalización del gasto público. En México más del 50 por ciento del gasto público lo ejercen los estados y los municipios, sin embargo, su principal fuente de ingresos son subvenciones de la federación (ver gráfica 4). Es un tema en el que tendremos que ir transitando hacia un

la política pero a nivel local el presupuesto llega pulverizado y no alcanza para las políticas públicas necesarias.

En México y en general en América Latina nos ha costado mucho trabajo que el sistema fiscal amplio sirva para reducir la desigualdad. Si comparamos a diversos países y observamos su coeficiente de Gini, el cual nos sirve para medir la desigualdad del ingreso de un país, vemos que Estados Unidos, Alemania y Suecia, tienen en general un índice muy similar al de México. La diferencia radica cuando se aplican los impuestos y transferencias, pues los primeros logran reducir considerablemente la desigualdad (ver gráfica 5). Es significativo como sus sistemas de transferencias en educación, salud, etcétera, apoyan más a los más pobres. Sin embargo, en los casos de México, Chile, Brasil, y toda América Latina, se reduce muy poco la desigualdad.

Gráfica 5.
El sistema de impuestos y transferencias podría reducir más la desigualdad del ingreso



EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

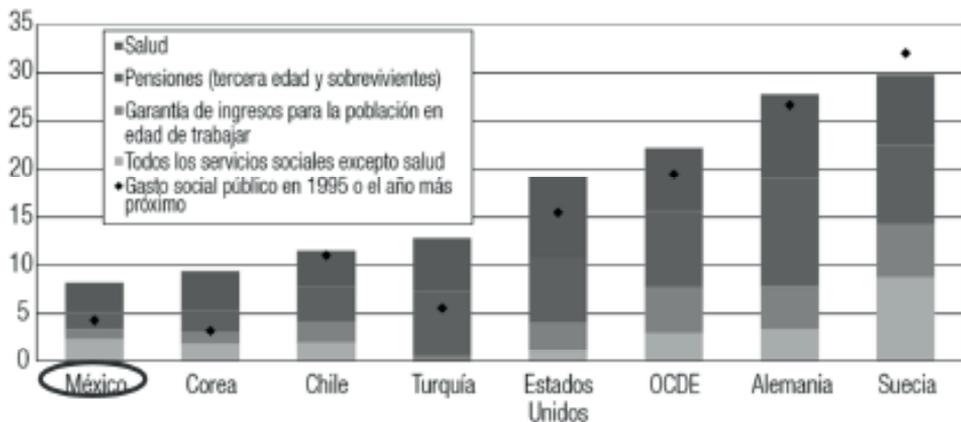
(Coeficientes de Gini)

Esto es un reflejo de que no hemos tenido la suficiente asertividad para que nuestro gasto público apunte a reducir la desigualdad que tanto afecta a nuestro país. En México el decil más rico gasta 26 veces más que el decil más pobre mientras que el promedio en la OCDE es 9 veces. Es decir, en todos los países hay desigualdad pero es más dramático en México.

Mejorar el gasto público implica asignar bien nuestras prioridades, es decir, decidir bien si gastamos en un edificio o en un puente. Estas prioridades tienen que estar muy bien orientadas en primer lugar a detonar crecimiento, que es finalmente lo que va a generar más ingresos para toda la población, y en segundo lugar a reducir la desigualdad, con medidas que sean realmente eficaces.

El tema de gasto social tiene que crecer de forma importante, en México es 7 por ciento del PIB cuando el promedio de la OCDE es 21 por ciento (ver gráfica 6). Un reto importante es aumentar el gasto social de una manera eficiente.

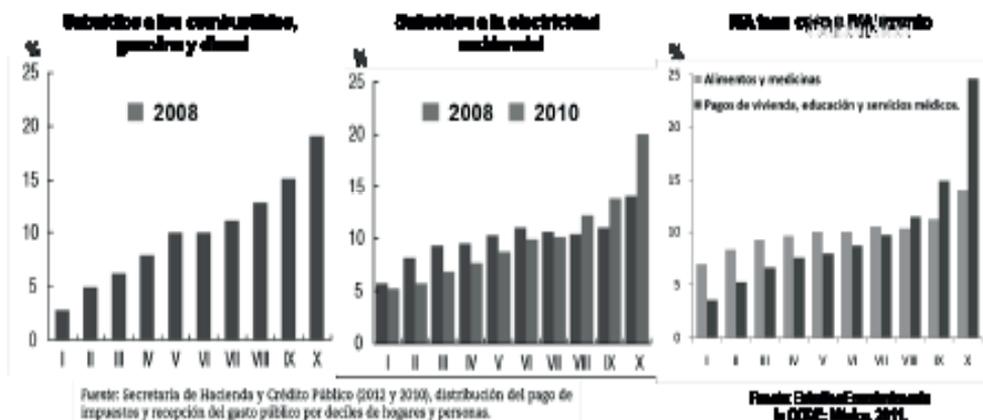
Gráfica 6
El gasto social de México (excluida la educación)



Fuente: Base de datos OECD Social Expenditure, 2012.

tiene una baja participación en el PIB, 2009

Por otra parte, hay enormes gastos fiscales en forma de subsidios, es decir, aquello que de alguna forma no es gasto directo del gobierno pero a la hora de subsidiar se incurren en gastos enormes que no apuntalan a la reducción de la desigualdad y que benefician más a los que más tienen. En esto ha insistido en los últimos años la OCDE, sobretodo en el tema de los subsidios a los combustibles, a la electricidad y en los temas del IVA a tasa cero o las exenciones del IVA. Si sumamos estos tres subsidios podríamos acumular cinco veces el programa Oportunidades y si observamos la distribución de sus beneficios, nos daremos cuenta que benefician a los más ricos (ver gráfica 7).



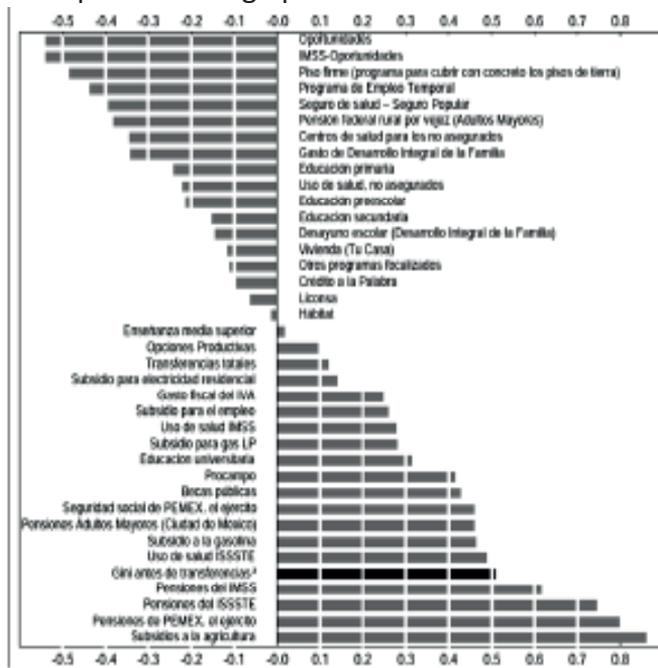
Gráfica 7
Distribución de diversos subsidios
por deciles de ingreso de la población

Hay formas de apoyar a los más pobres sin tener subsidios generalizados en estos ámbitos y de los que pueden beneficiarse más directamente. Debemos dar un impulso fuerte a los más pobres y no estar subsidiando el consumo de los más ricos. Éste es un tema importante que debe definirse en la reforma

EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

fiscal.

El gobierno debe hacer un esfuerzo por utilizar mejor los recursos en donde más se necesitan, los programas se tienen que diseñar bien y revisarlos constantemente basándose en si están o no reduciendo la desigualdad. Programas como Oportunidades son altamente progresivos y diversos estudios muestran que están muy bien enfocados hacia los más pobres, otros ejemplos de programas son Piso Firme o el Programa de Empleo Temporal (ver gráfica 8). Sin embargo, también hay un buen número de programas que no ayudan a reducir la desigualdad, ahí están los de opciones productivas, el subsidio a la electricidad, el gasto fiscal del IVA, el subsidio al empleo. La desigualdad y el crecimiento deben ser los dos objetivos claves del gasto público, en la medida en que se apuntalen esos dos objetivos estaremos resolviendo los problemas del país en el largo plazo.

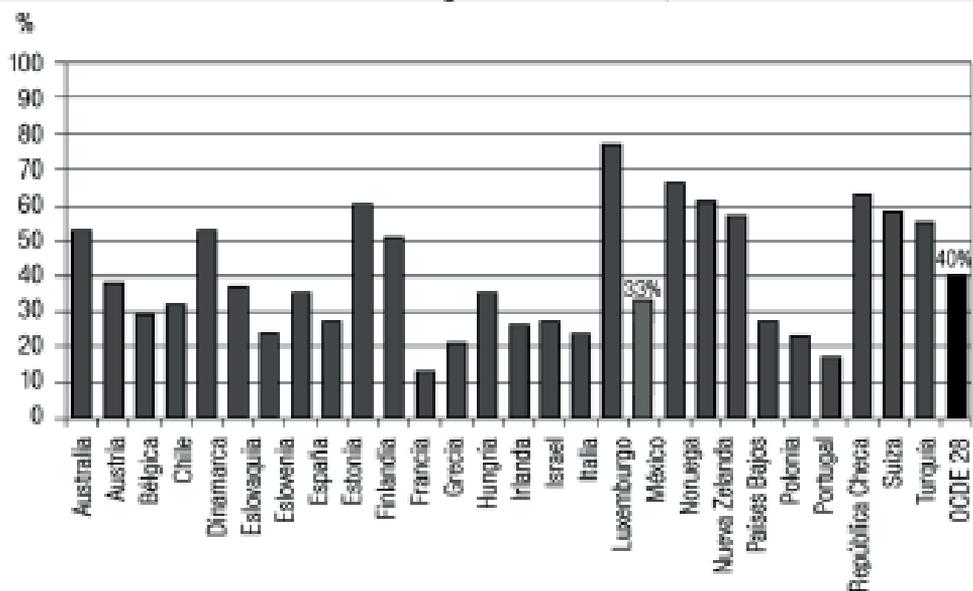


1. Un coeficiente de concentración negativo implica que una mayor parte del gasto va a los deciles de menores ingresos en lugar de a los deciles de mayores ingresos y riqueza.
2. Los programas con un coeficiente de concentración mayor que el de cero empeoran la distribución del ingreso.

Fuente: Estudios Económicos de la OCDE México, 2011.

Gráfica 8
Coefficientes de concentración de determinados programas de gasto

Deseo concluir mencionando que esta discusión lo que busca en el fondo es generar una mayor confianza en el gobierno y mejorar la actitud hacia el pago de impuestos de cara a la próxima reforma fiscal (ver gráfica 9). Así como ha habido reformas ambiciosas sobre el tema educativo, las telecomunicaciones, el laboral, etcétera, es necesario que pensemos en una reforma ambiciosa del gasto. Si queremos el desarrollo del país de una manera mucho más objetiva, mucho más clara, todos tendremos que poner un poco más. Si lo logramos, obtendremos una mayor confianza en las instituciones y en el gasto público.



Fuente: <http://www.gallup.com/poll/world.aspx>.



LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS



