

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL



ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO
Y ADMINISTRACIÓN
UNIDAD SANTO TOMÁS
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO
DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ING. CINTHIA WILSON GÓMEZ

DIRECTOR DE TESIS

M EN C ROMÁN RÍOS YESCAS

MÉXICO, D.F. MAYO 2014

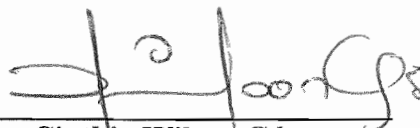


INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

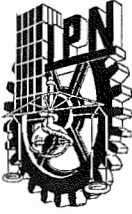
CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 30 del mes de Junio del año 2014, el que suscribe Cinthia Wilson Gómez, alumno del Programa de Maestrías en Ciencias en Administración Pública, con número de registro B001959, adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás, manifiesto que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de M. en C. Román Ríos Yescas y cede los derechos del trabajo titulado **Políticas Públicas para el Desarrollo Económico del municipio de Agua Dulce Veracruz 2011 - 2013**, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información NO deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o directores del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones electrónicas rry58@hotmail.com, cinthiawilsongomez@yahoo.com.mx,. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.



Cinthia Wilson Gómez



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 12:00 horas del día 12 del mes de JUNIO del 2014 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013”

Presentada por el alumno:

WILSON

Apellido paterno

GÓMEZ

Apellido materno

CINTHIA

Nombre(s)

Con registro:

B	0	0	1	9	5	9
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director de tesis

M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

DR. JESÚS CEJA PIZANO

M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

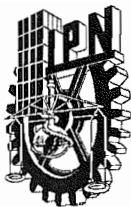
M. EN C. FRANCISCO MARTÍNEZ RIVERA

M. EN C. MARTIMIANO BUSTOS PATRICIO

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

DRA. MARIA TRINIDAD CERECEDO MERCADO





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REGISTRO DE TEMA DE TESIS Y DESIGNACIÓN DE DIRECTOR DE TESIS

México, D.F. a 13 de JUNIO del 2014

El Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. en su sesión No. Celebrada el día 21 del mes de MAYO conoció la solicitud presentada por el(la) alumno(a):

WILSON

Apellido paterno

GÓMEZ

Apellido materno

CINTHIA

Nombre(s)

Con registro:

B	0	0	1	9	5	9
---	---	---	---	---	---	---

Aspirante al grado de: **MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.- Se designa al aspirante el tema de tesis titulado:

“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ 2011-2013”

De manera general el tema abarcará los siguientes aspectos:

2.- Se designa como Director de Tesis al C. Profesor:


M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

3.- El trabajo de investigación base para el desarrollo de la tesis será elaborado por el alumno en:

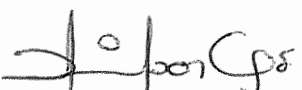
que cuenta con los recursos e infraestructura necesarios.

4.- El interesado deberá asistir a los seminarios desarrollados en el área de adscripción del trabajo desde la fecha en que se suscribe la presente hasta la aceptación de la tesis por la Comisión Revisora correspondiente:

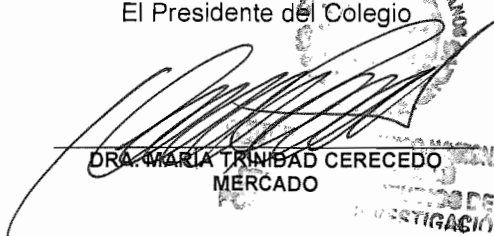
El Director de Tesis


M. EN C. ROMÁN RÍOS YESCAS

El Aspirante


C. CINTHIA WILSON GÓMEZ

El Presidente del Colegio


DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO
MERCADO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

RESUMEN

El tema de la presente investigación surge de una problemática observada en el Municipio de Agua Dulce Veracruz, la presencia de Pemex en el municipio genera trabajos de distintos niveles entre la población, esto contrasta con la pobreza que se puede observar afuera de las instalaciones de Pemex.

Uno se pregunta por qué no impacta económicamente en el ayuntamiento la industria petrolera y para poder explicar este fenómeno que repercute en los niveles de pobreza de la población, es necesario explicar dos conceptos de las ciencias sociales: las políticas públicas en sus tres niveles de gobierno y la política económica de desarrollo.

Se parte para poder explicar normativamente del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño de un proceso que va acompañado de la gestión, del marco institucional y fundamentalmente de un elemento de las políticas públicas que es su implementación.

Con el pasar del tiempo se ha incrementado la pobreza y la desigualdad en el municipio, producto de una falta de crecimiento económico; se ha detectado que los municipios que cuentan con un reducido presupuesto para gasto público y para impulsar los diferentes sectores tienden a elevar sus índices de pobreza y marginación social, contrario a los grandes municipios que cuentan con un mayor presupuesto para su gasto público y el sector de servicios.

Esto se reproduce y es una fórmula que incrementa la pobreza y minimiza el desarrollo en el municipio.

Es conveniente fijar estrategias a partir de una planeación de los sectores y una transparencia en los recursos financieros hacia los municipios para no seguir reproduciendo un esquema que no está dando resultados.

ABSTRACT

The theme of this research arises from a problem observed in the Municipality of Agua Dulce Veracruz, Pemex 's presence in the town generates different work levels among the population, this contrasts with the poverty that can be seen outside the Pemex facilities .

One wonders why no hits economically at City Hall and the oil industry to explain this phenomenon that affects poverty levels of the population, it is necessary to explain two concepts of social science : public policies at all three levels of government and economic development policy.

It starts to explain normatively of performance budgeting and performance evaluation system of a process that is accompanied by the management, the institutional framework and essentially a public policy element is implementation. With the passage of time has increased poverty and inequality in the city , due to a lack of economic growth ; it has been found that municipalities with a reduced budget for public expenditure and to promote different sectors tend to raise their levels of poverty and social exclusion , as opposed to large municipalities with a larger budget for public spending and the sector service .

This reproduces and is a formula that increases poverty and minimizes development in the municipality .

Strategies should be set from a planning sectors and transparency in the financial resources to municipalities not to continue playing a scheme that is not working.

INTRODUCCIÓN

La investigación parte del problema de la pobreza, la desigualdad social y las políticas públicas. En el primer capítulo se establece la metodología para dicha investigación.

En el segundo capítulo se estudia el proceso del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño para entidades federativas; se estudia la gestión y el presupuesto para resultados, el marco institucional de la reforma presupuestaria, así como la gestión para resultados y la implementación del sistema de evaluación de desarrollo.

El capítulo III aborda el reto de la pobreza y la desigualdad, la falta de crecimiento económico y sus raíces, se hace una revisión de la situación en México y por último se establecen estrategias, líneas de acción a nivel nacional e internacional.

En el capítulo IV se analizan las recomendaciones de las políticas públicas, así como de su monitoreo y evaluación.

En capítulo V se presenta una propuesta para el municipio de Agua Dulce Veracruz, tomando en cuenta la OCDE, SENEVAL y la Secretaria de Finanzas del estado, así como el estudio del Plan de Desarrollo Municipal del Municipio.

Por último, se pone el acento en el análisis del crecimiento de la economía del estado de Veracruz, sus municipios con otras entidades federativas.

ÍNDICE

Resumen

Abstract

Introducción

CAPÍTULO I. FUNDAMENTO METODOLÓGICO

1.1 Objeto de estudio	1
1.2 Estado del conocimiento	1
1.3 Justificación	8
1.3.1 Actualidad	8
1.3.2 Relevancia	8
1.3.3 Pertinencia	9
1.4 Planteamiento del problema	9
1.4.1 Formulación del problema	10
1.4.2 Pregunta de investigación	10
1.5 Objetivos	11
1.5.1 Objetivo general	11
1.5.2 Objetivos específicos	12
1.6 Preguntas de investigación	12
1.7 Metodología del desarrollo	12

CAPÍTULO II EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS

2.1 Antecedentes	13
------------------------	----

2.2 gestión y presupuesto para resultados en el contexto de la nueva gestión pública en México	18
2.3 Marco institucional de la reforma presupuestaria en México	26
2.4 Principios de la gestión para resultados	33
2.5 Procesos para la implementación del SED en entidades federativas: una propuesta institucional	36
2.6 Gestión para resultados en entidades federativas: experiencias y avances en la materia	42
2.7 Hacia una metodología para implantar el sistema de gestión y presupuestación para resultados en estados y municipios: experiencia latinoamericana.....	50

CAPÍTULO III. EL RETO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL

3.1 El crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad social	55
3.1.1 Raíces y mecanismos de la pobreza y la desigualdad social	61
3.1.2 Consecuencias de la pobreza y la desigualdad social	66
3.2 Situación actual de México	69
3.3 Estrategias y líneas de acción existentes en los niveles nacional e internacional	74

CAPÍTULO IV. ANTECEDENTES Y ESTRATEGIAS EN ACCIONES NACIONALES

4.1 La experiencia pasada de los años 40 a la fecha	82
4.2 Las acciones propuestas	90
4.3 Recomendaciones de políticas públicas	97
4.3.1 Políticas públicas de monitoreo y evaluación	99

CAPÍTULO V. PROPUESTA Y ANÁLISIS PARA EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ

5.1 El gasto público como impulsor de la actividad económica	103
5.2 Visión de la planeación de sectores en el Municipio de Agua Dulce Veracruz	108
5.3 Análisis de crecimiento de la economía de Veracruz	112
5.4 Desigualdad de recursos públicos para el municipio de Agua Dulce Veracruz	117
5.5 Programas contra la pobreza y la desigualdad	124
Conclusiones	131
Bibliografía	137
Glosario	139

CAPITULO I. FUNDAMENTO METODOLÓGICO

1.1 Objeto de Estudio

El presente trabajo tiene como objeto de estudio el análisis de las Políticas Públicas para el desarrollo económico del Municipio de Agua Dulce Veracruz con los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como proponer una propuesta integral en el Plan Municipal.

1.2 Estado del Conocimiento

La OCDE señala puntos importantes para las Finanzas Gubernamentales y el Desarrollo Económico.

En los últimos años, México ha adoptado una amplia serie de reformas para hacer más eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales. Entre esas reformas están una mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejores mecanismos de adquisiciones; una gestión más adecuada de los recursos humanos; y medidas para evitar la corrupción. Si bien muchas de estas reformas ya están vigentes, es necesario un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica, genere ahorros reales y aumente la productividad.

Continuar con las mejoras al proceso presupuestario

Para que México tenga finanzas públicas sostenibles en el largo plazo, su presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos petroleros y responder mejor al crecimiento económico sostenido. Además, debe fortalecer la eficiencia y la efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el nivel subnacional. El país necesita adoptar un enfoque presupuestal de más largo plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas que el gobierno tiene para los distintos sectores; al mismo tiempo, debe estar mejor preparado ante eventualidades como la baja de los ingresos por ventas de petróleo y los cambios demográficos.

Por otro lado, México debe tomar medidas para que las decisiones presupuestales estén mejor vinculadas con el desempeño. Esto requiere incentivos y estructuras regulatorias más fuertes, que faciliten la racionalización de los recursos y den mayor flexibilidad a la ejecución y la gestión presupuestales. El Congreso debe participar cada vez más en este proceso, y se debe alentar a los legisladores a tomar más en cuenta los informes de resultados y las evaluaciones presentados por el ejecutivo, tanto para dar seguimiento al desempeño de las secretarías y otras dependencias como para fines del debate presupuestario. En el proceso de aprobación presupuestal, el Congreso puede apoyarse en: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que audita las cuentas públicas y presenta al Congreso los informes especiales correspondientes, y el Centro de Estudios de las Finanzas

Públicas (CEFP), creado por el Congreso en 1988, anticipándose a muchos otros países de la OCDE, para suministrar análisis objetivos e imparciales de asuntos relacionados con las finanzas públicas. Así, México sigue la tendencia general de los países de la OCDE hacia el fortalecimiento de la capacidad de sus legisladores para participar activamente en los procesos presupuestarios. Otra medida benéfica sería discontinuar la práctica de destinar partidas de gasto específicas (en ocasiones ligadas a distritos electorales en lo particular) en el debate parlamentario del presupuesto y que la atención de los legisladores se centre más bien en los objetivos clave de sostenibilidad, equidad y eficiencia.

Mejorar la eficiencia del sector público

El sector público mexicano debe fortalecer significativamente la gestión de sus recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y garantizar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. El capital humano del sector público debe considerarse estratégico si se quiere reformar la administración pública, haciendo hincapié en el aumento de la productividad y no sólo en la reducción del gasto. La experiencia de los países de la OCDE muestra que una administración pública profesional fomenta el diseño y la implementación adecuados de las políticas públicas, la prestación efectiva de servicios, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la transparencia en el uso de los recursos públicos. En este sentido, México debe mantener los

esfuerzos a fin de consolidar el Servicio Profesional de Carrera (SPC) como medio para administrar las instituciones públicas con eficacia, atender las secretarías y otras dependencias de manera más eficiente y efectiva y, especialmente, ofrecer resultados a los ciudadanos. El SPC no sólo es un factor decisivo para que en la fuerza laboral pública exista una gestión basada en méritos, sino que también contribuye considerablemente a promover los principios de buen gobierno en el servicio público.

Además, el buen gobierno requiere administraciones progresistas que posean una visión estratégica clara. Si el SPC cuenta con un plan de mediano y largo plazos, enviará un mensaje contundente sobre el rumbo que el gobierno seguirá en el futuro y sobre las prioridades que debe atender. Y lo que es más importante: definirá qué tipo de servidores públicos necesitará México, y cuál será su papel en la sociedad.

Mejorar los resultados de las adquisiciones públicas

El gasto público total de México representa el 21.9% del PIB (cerca de la mitad del promedio de la OCDE), del cual las compras públicas son parte fundamental. Por consiguiente, resulta decisivo que el sistema de compras garantice la calidad de los bienes o servicios que se adquieren con el dinero de los contribuyentes. Los estudios de los sistemas de compras y contrataciones públicas han mostrado que existe gran potencial para mejorar la prestación de servicios y lograr mayores

ahorros. En el sector de la salud, por ejemplo, dadas las limitaciones financieras, una mejor gestión de los procesos de contratación puede resultar en un aumento de la cantidad y calidad de los productos y servicios que se ofrecen, en aras de mejorar la salud pública. De hecho, al revisar la estrecha correlación entre la magnitud del gasto en salud y los indicadores de este sector, se aprecia que el gasto es la variable que más incide en el estado de la salud pública. Por otra parte, las dos principales instituciones del sector de la salud en México, el IMSS y el ISSSTE, podrían unir esfuerzos para adquirir conjuntamente medicamentos y otros productos con el propósito de reducir precios. Desde luego, ello requeriría una coordinación estrecha, preparación de los funcionarios responsables de las adquisiciones, y datos e información que sustenten las decisiones de adjudicación de las licitaciones.

En el libro *Políticas Públicas* de José Luis Méndez Colegio de México menciona 3 elementos básicos para el mejoramiento y modernización de la Administración Pública.

1] La administración pública como eje motor del desarrollo (década de los sesenta y setenta). En este periodo crece el aparato burocrático y se aumenta el presupuesto designado a las entidades paraestatales. La visión fundamental consistía en considerar al Estado y a su brazo ejecutor, la administración pública, como activo promotor del desarrollo económico, para lo cual el Estado producía bienes y servicios y regulaba gran parte de la actividad económica. En dicho periodo, y dada la enorme tarea del Estado, la administración pública experimentó

un gran crecimiento, como se probó con los datos presentados en este ensayo. En el clímax de este modelo económico, el aparato burocrático absorbía aproximadamente la mitad del PIB del país. Esta visión de la economía política respondía al consenso internacional, basado en el modelo económico keynesiano, el cual fue muy popular en un sinnúmero de países en esa época.

2] La revolución gerencial (década de los ochenta, primordialmente). Desde esta óptica, la administración pública requería la implementación de políticas similares a las políticas económicas para mejorar la eficiencia del sector público. El Estado dejó de ser promotor del desarrollo económico y pasó a ocupar un papel secundario, que consistía en favorecer un entorno en el que floreciera el libre mercado. La idea era que las fuerzas del mercado operaran libremente y sin la intervención de las entidades gubernamentales para así lograr una mejor calidad de vida para los individuos. El Estado ya no tenía que proveer bienes y servicios y se popularizó la idea de la necesidad de desregular la economía. En consecuencia, esos años vieron un fuerte declive en el tamaño y presupuesto de la administración pública.

3] Democratización de la administración pública (primordialmente en los años noventa y a partir de 2000). Durante esta fase se observa una clara voluntad por parte de los diferentes gobiernos de hacer consultas populares en las que la ciudadanía pueda expresar sus necesidades específicas y sus descontentos con

el desempeño de la actividad de gobierno. Se trata de una búsqueda de mayor transparencia y moralidad en el ejercicio del poder. Este proceso se da primordialmente en el contexto de una mayor competencia electoral y política, en general, en el país y la imperante necesidad de legitimar el quehacer público ante la población, que tiene mayores opciones para seleccionar a sus gobernantes.

Históricamente, los cambios en la administración pública en México y en otros países han respondido a diferentes visiones sobre el papel que tiene el estado en la economía. Hay momentos históricos clave, como las crisis económicas, las recesiones, las depresiones o incluso periodos bélicos que influyen el consenso económico y la visión que se tiene del estado y su función en la economía.

El modelo de Estado intervencionista aparece a raíz de la crisis mundial del 29 y se consolida en la posguerra, en un periodo en el cual los ciudadanos buscan cierta seguridad mínima y el gobierno tiene que proveer empleo, salud y educación, entre otros.

Este modelo se convierte en lo que conocemos como el “Estado de bienestar” y mantuvo su popularidad hasta la década de los ochenta, cuando los cambios en los gobiernos de varios países produjeron un cambio de opinión favorable hacia las fuerzas de mercado y un adelgazamiento del Estado. Hoy día, después de un largo periodo de supremacía de este modelo económico y a raíz de la grave crisis económica que afecta al mundo entero, hay una fuerte posibilidad de que los gobiernos recuperen el modelo de Estado promotor del desarrollo económico, así

como de productor de un sinnúmero de bienes y servicios a fin de crear empleos y mantenerse alejados de una depresión económica de mayor intensidad.

En ese contexto, habrá que esperar para evaluar el efecto de este cambio de percepción en el tamaño, la estructura y las funciones de la administración pública en México. El papel que adopte el Estado en este nuevo contexto económico habrá de definir el futuro de su brazo ejecutor, la administración pública.

1.3 Justificación

La razón por la cual elegí este tema de investigación es por la relación que se tiene entre las Políticas Públicas con el Desarrollo Económico y como se reflejan o se aplican en los diferentes formas de Gobierno Federal, Estatal y Municipal para este caso en el Municipio de Agua Dulce Veracruz 2011 2013.

1.3.1 Actualidad

La investigación tiene una relevancia, porque se deben de tomar en cuenta en el Plan Municipal las sugerencias de la OCDE y de las Finanzas Públicas para el Desarrollo Económico, las cuales impactan en la comunidad del Municipio. En estos recientes años hay estudios que permiten implementar todo este conocimiento en programas que contempla el Plan Municipal.

1.3.2 Relevancia

Tiene como relevancia la presente investigación el análisis de documentos recientes que permitan tener una visión más integral en la elaboración del Plan

Municipal y éste tenga una continuidad en programas sustantivos como es el económico, así como propuestas que fortalezcan las Finanzas Públicas Municipales y el desarrollo Económico.

1.3.3 Pertinencia

Considero pertinente la investigación porque aporta elementos teóricos y datos para la toma de decisión para los funcionarios y logren la elaboración que tenga una prospectiva de tiempo para las metas y tengan más fortalezas las acciones que se deriven de ellas hacia la comunidad de Agua Dulce Veracruz.

Entender esto nos lleva como ciudadanos y funcionarios a lograr un mejor desarrollo integral.

1.4 Planteamiento del Problema

El Desarrollo Económico para el Municipio de Agua Dulce Veracruz debe de considerar las Políticas Públicas que se han implementado desde el Plan Nacional de Desarrollo así como del Plan Estatal y poder conjuntarlas a fin que den respuesta a problemas muy específicos del Municipio. La información y evaluación del desempeño y gestión de la Administración Estatal observa el incumplimiento de las metas de los programas que establece en su Plan Municipal el Municipio de Agua Dulce. Esta falta de estrategia ocasiona que no se pueda cumplir en un 100% las metas deseadas y pone al municipio en atraso con otros.

La omisión de indicadores que permitan evaluar las Políticas Públicas y los Programas con relación al desarrollo económico del Municipio no permite fijar su implementación en el Plan Municipal.

1.4.1 Formulación del problema

La omisión de indicadores en el desarrollo económico no permite implementar de manera correcta las Políticas Públicas de desarrollo, se requiere tomar en cuenta los indicadores que establece la OCDE. Los estados y municipios siguen dependiendo de las transferencias presupuestarias federales. Esto reduce los incentivos para que en el nivel subnacional haya un gasto eficiente y una administración fiscal prudente. Las asignaciones de gasto entre los órdenes de gobierno no están bien definidas y suelen ser redundantes, lo que también afecta la eficiencia del gasto. México dentro de la OCDE es el que presenta más disparidades regionales.

1.4.2 Pregunta de investigación

¿Por qué se deben de utilizar los indicadores de la OCDE para lograr un desarrollo económico en el Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz?

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

Establecer indicadores que permitan el desarrollo económico y su implementación en el Plan Municipal.

1.5.2 Objetivos Específicos

*Determinar que indicadores pueden ser útiles para la mejora del plan Municipal.

*Identificar programas económicos que detonen el Desarrollo Económico del Municipio.

*Implementar programas que respondan a las necesidades reales de los datos de la Secretaría de Finanzas Estatal.

1.6 Preguntas de investigación

¿Qué indicadores de la OCDE se deben implementar para lograr el mejor Desarrollo Económico para el Municipio?

¿Cuáles consideraciones de las Políticas públicas se deben de tomar en cuenta en la elaboración del Plan Municipal de Agua Dulce Veracruz?

¿Cuál sería la forma de implementación donde se apliquen los indicadores y los programas para el logro de las metas del Desarrollo Económico?

1.7 Metodología de Desarrollo

La presente investigación es de corte cualitativo utiliza el método inductivo deductivo, así como el descriptivo y se apoya en el estudio de caso. El método descriptivo permite la recopilación y presentación de manera sistemática de datos que reflejan una realidad. El estudio de caso permite conocer una realidad específica del objeto de estudio y su entorno.

CAPÍTULO II. EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN MÉXICO: UNA PROPUESTA PARA ENTIDADES FEDERATIVAS

2.1 Antecedentes

Para Agustín Caso Raphael Director General de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, México enfrenta enormes retos económicos y sociales que en los últimos años se han agravado por efecto de la crisis económica internacional, lo cual ha impuesto severas restricciones financieras a los actores económicos, así como a los tres órdenes de gobierno.

Ante la búsqueda de alternativas que permitan un uso eficiente del gasto, brindar mayor transparencia de la gestión pública y que de esta manera, los ciudadanos tengan mayor confianza en las instituciones, el gobierno federal ha venido promoviendo una serie de reformas institucionales en materia hacendaria, destinadas a sujetar los resultados a una medición puntual, independiente, apegada a monitoreo y evaluación independiente del desempeño, con la finalidad de rendir cuentas a los ciudadanos y mejorar la actuación gubernamental.

A partir de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como elementos fundamentales de este profundo cambio en la administración pública. El SED actúa como pieza estratégica de las políticas públicas al facilitar la vinculación entre la planeación, la programación, la

presupuestación, el ejercicio, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Con ello, se fomenta que la información sobre el desempeño de los programas prioritarios sea utilizada en la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático presupuestario.

A efectos de posibilitar una vinculación, se han emitido lineamientos que han dado pauta a una nueva clasificación presupuestaria la cual, por naturaleza es suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que exige la dinámica del gasto público.

Entre los principales cambios al proceso presupuestario destacan la adecuación de la estructura programática para facilitar la alineación de los programas con los objetivos estratégicos independientemente de este escenario de crisis, el gobierno federal ha realizado diversos esfuerzos en los últimos años, a fin de alinear las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con el propósito de sistematizar los criterios para la asignación de recursos presupuestarios, con el fin último de incrementar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover condiciones para un mayor crecimiento económico, el empleo y principalmente, elevar el impacto social de las acciones del gobierno en el bienestar de la población.

Para profundizar sobre los procesos de modernización administrativa en México de dependencias y entidades, facilitándose además el control del destino del gasto

público, y la introducción del PbR el cual vincula los insumos y los productos a la obtención de resultados con impacto económico y social.

El SED es el modelo principal de la actual administración federal y se incorpora como uno de los principales componentes del PbR. No sólo es un importante vínculo entre el proceso presupuestario y la planeación del desarrollo, sino que además es el instrumento fundamental para orientar la ejecución y evaluación de políticas y programas de la administración pública.

De manera progresiva, han sido incorporados en el ciclo programático-presupuestario, de forma tal que en la actualidad tienen un alto valor estratégico para identificar los programas prioritarios de la Administración Pública Federal (APF), para mejorar las estructuras programáticas de los programas presupuestarios, orientándolas a resultados, y para integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con un mayor vínculo entre los programas y los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades en torno al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al respecto, en dicho proyecto se incorporan los siguientes elementos:

a) Indicadores que denoten la aplicación de herramientas metodológicas del SED, alineación y consistencia con el PND 2007-2012 y con la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;

- b) Iniciativas estratégicas de acciones de mejorar en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;
- c) Recomendaciones y acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas contempladas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), realizadas a los distintos programas presupuestarios que redunden en un mejor desempeño y en una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades,
- d) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la APF. Los elementos anteriores definen aspectos programáticos orientados al establecimiento de una Gestión para Resultados (GpR) como una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados, de forma tal que el modelo organizacional que propone da especial énfasis a los resultados de la gestión y no a sus procedimientos, aunque no los ignora sino que por lo contrario, los incorpora para el logro de resultados tangibles en la gestión pública. Su principal objetivo es el qué se hace, qué se logra y qué impacto se genera en el bienestar de la población, es decir, se interesa en la creación de valor público.

La GpR se desarrolla con la idea de incrementar capacidad en las organizaciones públicas para que los resultados de la gestión pública logren los objetivos

consignados en el proceso de planeación, mediante los programas y las políticas derivadas de la misma. Para ello se requieren insumos básicos como información y conocimientos, rendición de cuentas y evaluación de la gestión para medir el desempeño y mejorar la eficiencia y efectividad de los programas.

Ante lo expuesto, el presente documento tiene como objetivo describir el proceso de implementación del PbR y del SED en entidades federativas.

La importancia de lo anterior se deriva de dos aspectos fundamentales:

La legislación federal vigente obliga a los tres órdenes de gobierno a su implementación efectiva. Segundo, por la oportunidad que tienen las entidades federativas del país en mejorar su desempeño gubernamental y con esto, generar mayores impactos sociales al hacer uso de recursos federales y propios.

Cabe señalar, que la implementación del SED a nivel federal inició en 2007 y que paulatinamente las entidades federativas han incorporado la GpR, adaptándola a sus circunstancias particulares. Como resultado de la difusión del PbR-SED, diversas entidades federativas han instituido reformas a su marco jurídico en materia de presupuesto, gasto y contabilidad como ejercicio soberano y democrático.

El presente texto se compone de cinco secciones. En la primera parte se definen teóricamente las principales características de la GpR y del PbR en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP). En el segundo apartado se analizará el marco institucional que rige la reforma presupuestaria en México, destacando las

modificaciones constitucionales para la aplicación de este modelo de gestión y evaluación para resultados en el Estado mexicano.

La tercera parte define los principios generales en los que se basa la GpR promovida desde el gobierno federal mexicano la cual se establece como el pilar fundamental del proceso de modernización administrativa. La cuarta y quinta partes exploran el proceso de implantación del PbR, así como del SED en entidades federativas; de esta manera, se abordan algunos de los casos de éxito en el proceso de implementación a nivel estatal y como referencia una experiencia en un contexto local. Finalmente se presentan las conclusiones.

2.2 Gestión y presupuesto para resultados en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP) en México

El interés principal de la gestión pública radica en conocer cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, y si no en mejores, al menos en tan buenas condiciones como las del mercado. En términos de Olías de Lima (2001: 3) puede ser caracterizada como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas.

La provisión de servicios en el sector público está sometida a un proceso político, donde la transparencia y la discusión pública de objetivos, el procedimentalismo, la multiplicidad y complejidad de actores, etcétera, son factores que hacen mucho

más compleja la tarea de fijar y conseguir objetivos de relevancia social.

Afortunadamente, hoy en día el diseño de aparatos profesionales para el logro de su ejecución se ha vuelto un componente fundamental para el mejoramiento de la administración y la gestión pública.

Aunque para algunos la NGP se presenta como neutra (Oliás de Lima, 2001: 10), se tiene que reconocer que tanto su aparato conceptual como instrumental surgieron con un fuerte juicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas.

Pese a que muchas de esas críticas son válidas, el Estado no puede únicamente replegarse y delegar responsabilidades al mercado o a la sociedad civil. Sin una administración pública eficiente, la provisión de servicios públicos se complica, por lo que el gobierno debe emprender reformas que le permitan ofrecer mejores resultados en la prestación de los servicios que la sociedad demanda.

Así, ante las fallas del mercado, se impone la intervención pública pero ésta para ser legítima debe ser efectiva y eficiente y la única forma de garantizar su buen desempeño es mediante un ejercicio público de evaluación democrática cuyos objetivos sean la solución de problemas y toma de decisiones en un ambiente de responsabilidad que conduzca a la creación de valor público, capacidad, aprendizaje y el fomento del cambio institucional.

El viejo esquema de la administración pública imperante en México, se caracterizó por ser un modelo jerárquico y centralizado, que organizó un cuerpo de servidores públicos profesionales, responsables ante los cuerpos políticos, en el que la organización de funciones:

- Es encargada a unidades especializadas en las que corren flujos de información técnica financiera;
- El personal calificado es empleado estrictamente en función del mérito (con reglas que definen los puestos, las escalas salariales, procedimientos abiertos y equitativos para la contratación, despido y promoción), y
- Los presupuestos se pronostican de manera precisa y se dispone de sistema financieros de verificación de gastos, para que los recursos sean ejercidos con honestidad.

Este esquema jerárquico, que funcionó sobre todo en los países desarrollados, otorga a los políticos y a los servidores públicos cierta libertad para actuar fuera del interés público. Sin embargo, la interferencia política, la corrupción y la incompetencia son problemas que también afectan a la administración pública en estos países, a pesar de que cuentan con una administración pública más honesta y competente.

En cambio, en países en vías de desarrollo los problemas de honestidad y competencia se presentaron de manera más aguda.

Algunos problemas consisten en que las organizaciones al poseer roles y funciones especializadas y no sobrepuestas, produjeron segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación que entorpecieron la efectividad y la eficiencia; la delegación estructural implicó la transferencia de autoridad del nivel político-administrativo central hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios o compañías paraestatales privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia, planteando problemas de rendición de cuentas y capacidad (Christensen y Laegreid, 2007).

El modelo jerárquico entró bajo presión debido a que el tamaño del Estado y sus funciones se expandieron enormemente. De acuerdo con Burki y Perri (1998: 124) en 1890, menos de 10% del gasto total registrado en los países que hoy forman parte de la OCDE provino del sector público, y entre 1980 y 1995 esta proporción creció aproximadamente 50%.

Este crecimiento, trajo consigo dificultades para controlar intereses, y provocó que el aparato gubernamental se hiciera ineficiente e inflexible. Debido a estas razones, los países desarrollados emprendieron alternativas al modelo jerárquico. Por ejemplo, se experimentaron nuevas técnicas de presupuestación, no siempre con éxito, y también nuevas técnicas para el control presupuestal.

A partir de estas consideraciones, la gestión pública puede ser entendida como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Sus actividades están compuestas por:

- a) Una gestión de las políticas que implica la identificación de necesidades, el análisis de las opciones, la toma de decisiones y la formalización de las mismas, la selección de programas, y la priorización en la asignación de recursos;
- b) La gestión de recursos, sean éstos financieros, humanos u otros; y,
- c) La gestión de programas y proyectos (Canales, 2002: 124).

Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son: Reducir el tamaño del sector público, descentralizar las organizaciones, eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y jefaturas innecesarias, romper el monolitismo y la especialización de las organizaciones, promover la desburocratización y la competencia, dismantelar la estructura estatutaria, orientación al cliente, establecer sistemas de evaluación y cambiar la cultura.

A su vez, Canales (2002) distingue tres niveles de gestión: 1) El nivel estratégico, que consiste en la priorización y la explicitación de las políticas, estrategias y objetivos, y en la asignación de los medios; 2) el nivel directivo, intermedio; y, 3) el nivel operativo de línea. Este conjunto de actividades tiene que estar sometido a procesos de evaluación sistemática que permita una valoración colectiva de los resultados de la gestión y las políticas públicas.

Esta necesidad de evaluar para valorar el desempeño de la gestión nos lleva a una pregunta básica que tiene un trasfondo fundamental:

¿Qué medir? Fiol y Ramírez (1995) responden señalando que es necesario definir el espacio global de consecuencias de las acciones de gestión más que en la medición de resultados, por lo que es necesario pensar que la clave para solucionar esto reside, en realidad, en la posibilidad de establecer o no una relación causa-efecto entre una acción y sus consecuencias, por lo que las actividades realizadas por el gobierno necesitan incorporar herramientas que le permitan una planeación y ejecución de políticas con una visión estratégica basada en la experiencia, construyendo así una base de conocimiento que propicie la detección de los errores y los aciertos de la implementación de programas para mejorar su desempeño.

Este tema es crítico ya que, en varias ocasiones, se establecen programas en la administración pública bajo la premisa de que son efectivos para lograr los resultados propuestos cuando, en realidad, tienen relaciones causa-efecto endebles, con los consecuentes resultados contraproducentes.

La NGP tiene como condición el manejo lógico de la información por ser ésta el insumo básico de las políticas públicas. En su contexto, uno de los instrumentos fundamentales que la apoya es el PbR el cual, al incorporar la información del desempeño, se convierte en la herramienta de planeación que complementa al presupuesto tradicional ya que su principal característica es que provee

información sobre la relación entre la asignación de los recursos presupuestarios y los resultados esperados con la intervención pública.

Con el PbR se supera la asignación inercial de recursos porque aspira a lograr que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de objetivos. La implementación del PbR obliga a fortalecer la cultura organizacional de los entes públicos.

Para su buen éxito, es necesario sustentarlo en el concepto de cadena de valor, cuyo propósito es identificar las diversas actividades (insumos, gestión) que se desarrollan al interior de una organización para entender cómo contribuyen al logro de los objetivos propuestos y a la generación de valor (producto, resultado, impacto). Adicionalmente, el PbR debe formar parte del PND en el que queden integrados tanto el nivel estratégico como el programático.

La relación entre el presupuesto tradicional, y el presupuesto para resultados: en éste, la aplicación de insumos y bienes intermedios genera productos cuyo resultado tiene impactos en la economía y la sociedad, generándose una cadena de valor atribuible a la intervención pública.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de mejorar la efectividad y la eficiencia en la asignación y en el gasto público para generar valor social lo tenemos en el sector agropecuario mexicano:

- La relación entre el gasto en agricultura y el crecimiento del sector es baja en comparación con Brasil, Chile y Perú, lo cual es indicativo de una frágil relación

causal entre las actividades, componentes, propósito y fin de los programas agropecuarios;

- El bajo impacto del gasto público se debe, además, a la duplicidad de apoyos canalizados a través de programas y proyectos, lo cual resulta en un uso ineficiente de los recursos públicos. La evaluación de diseño revela indicios de duplicidades que restan efectividad a las intervenciones públicas y que incluso producen contraposiciones;
- La duplicidad se da de manera transversal ya que involucra a programas presupuestarios de diversas Secretarías de Estado: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Existe un alto grado de complejidad para ejecutar el gasto. Con el auxilio del monitoreo y la evaluación se puede mejorar tanto la alineación de los programas presupuestarios como la estructura programática del sector y el diseño de los programas presupuestarios, contribuyendo con ello a una mayor vinculación entre el gasto público y su impacto social y económico.

2.3 Marco institucional de la reforma presupuestaria en México

La implementación del nuevo esquema de gestión presupuestal orientado a resultados implica una serie de modificaciones al aparato institucional constitucional mexicano que va desde reformas constitucionales hasta reformas a nivel reglamentario, pasando por diversas leyes federales, así como decretos y acuerdos institucionales. Las principales modificaciones legales se realizaron a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se modificaron los artículos: 6º, 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

Asimismo, fueron modificadas la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Por medio de las reformas antes mencionadas, se da la oportunidad para establecer el PbR y el SED en los tres órdenes de gobierno, de realizar inversiones plurianuales, brindar transparencia a los indicadores de desempeño relacionados con el gasto público; fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales y armonizar la contabilidad gubernamental en el Estado mexicano.

La modificación del Artículo 134 constitucional estableció los criterios que se deben aplicar sobre los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno; lo cual, se define de la siguiente manera:

Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados.

Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de la normatividad aplicable a este esquema se relaciona principalmente con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF); el Acuerdo por el que establece las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales; el Programa Anual de Evaluación; y los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.

Dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Para tal efecto, tanto el gobierno federal, como los gobiernos estatales, deben contar con instancias técnicas de evaluación independientes de los propios órganos de fiscalización, lo mismo que de aquellos que ejecutan los programas y los recursos públicos. Los recursos federales transferidos a los gobiernos locales, es decir, el gasto federalizado –con excepción del Ramo 28– estarán sujetos a la

legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen evaluaciones periódicas, en el marco de la legislación local vigente.

De este modo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha Ley ordena.

La LGCG también formaliza los lineamientos sobre los indicadores para la medición de los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, los cuales permiten dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto de esta Ley, a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que mediante los cuales se llevará a cabo la medición de avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales.

La implantación en los gobiernos estatales de sistemas que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos públicos de diverso origen con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como en un ejercicio permanente de evaluación se fortalecerá en los próximos dos años en virtud de que la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el marco de los trabajos para la armonización contable, establece la obligación de contar con elementos para medir el avance físico-financiero en la aplicación de los recursos federales.

La Ley tiene la enorme virtud de promover la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de los fondos federales por medio de la armonización de los códigos contables y la introducción de la contabilidad por devengados.

Un punto importante que hay que destacar es el hecho de que la versión vigente del SED, exime la respectiva evaluación de las participaciones federales. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado (esto no aplica a las participaciones federales, al ser recursos que los gobiernos de las entidades federativas y municipios ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones locales).

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 85 dispone que para poder transferir los recursos públicos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia las entidades federativas y hacia los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán sujetarse a lo siguiente:

a) Que los recursos públicos ejercidos por las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos paraestatales e instancias públicas de carácter local sean evaluadas conforme a lo establecido en el Artículo 110 de dicha Ley, con base en

indicadores estratégicos y de gestión, realizados por instancias técnicas independientes de las propias instituciones que ejercen los recursos, y

b) Las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos establecidos, y mediante el sistema de información instituido para tal fin por medio de la SHCP, los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos.

En este sentido, la LFPRH también define que se elaboren indicadores de desempeño para los fondos ejercidos mediante el Ramo 33, pues las aportaciones de esta partida presupuestal van a dar directamente a los estados y municipios para apoyarlos a brindar servicios prioritarios en materia de salud, desarrollo social, infraestructura, seguridad pública y finanzas públicas locales.

Estos indicadores fueron definidos por consenso en el marco de los esquemas de coordinación nacional hacendaria, de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. Su instrumentación implica un proceso gradual que se perfeccionará con base en su aplicación para el seguimiento y evaluación del Ramo 33, basados en el Artículo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda será la encargada de dar seguimiento a las metas de los indicadores que serán reportados de manera trimestral al Congreso de la Unión, y estarán disponibles en el portal de la propia Secretaría.

Los indicadores reportados deben detallar de manera pormenorizada los avances físicos de las obras, el monto de los recursos transferidos y erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado, según se establece en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la LFPRH, así como los 48 y 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La SHCP dará acceso al sistema de información a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las instancias de fiscalización de control y evaluación de las entidades federativas que lo soliciten, con el propósito de verificar el cumplimiento en la entrega de dicha información, su calidad, congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales.

La ASF verificará que los recursos transferidos por la Federación se hayan aplicado a los destinos para los que fueron otorgados. Asimismo, verificará que se haya cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de tales recursos. Todas las evaluaciones deben ser publicadas en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas.

En resumen, las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto federalizado consisten en lo siguiente (SHCP, 2008b):

- Que el gasto federalizado (aportaciones federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas;
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
- Los resultados del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local, y
- El gasto que realicen los estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local.

Como se puede observar en el punto anterior, todo gobierno deberá implementar mecanismos de monitoreo y evaluaciones de desempeño. En este sentido, ¿cuáles son las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades federativas? Ante esta situación, inicia el reto para los estados de rediseñar su gestión e incluir sistemas de evaluación basados en resultados e impactos sociales.

2.4 Principios de la Gestión para Resultados

El resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, es decir, que los resultados sean totalmente aceptados y legitimados por la sociedad (Moore, 1998). Entendiendo por valor el resultado de las actividades que aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática.

En estos términos la SHCP (2008a) la define de la siguiente manera:

Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. La raíz de cualquier modelo de gestión del desempeño son los arreglos institucionales que establecen las funciones y las facultades para decidir de los actores dentro del sistema, los flujos de información

entre ellos, los incentivos y sus capacidades y por supuesto, el conducto para lograr los resultados.

Pero como señala Scott (2008): ¿qué queremos decir por mejores resultados y cómo decidir qué ajustes hacer para conseguirlos?, ¿cuáles deben ser los objetivos de desempeño y cómo fijarlos?

La mayoría de los trabajos sobre Presupuesto basado en Resultados suponen un cambio desde el control de los inputs (insumos) y los outputs (productos) hacia los *outcomes* (resultados), ya que los productos no son la mejor medida de desempeño dado que pueden introducir distorsiones, por lo que los resultados son la medida de desempeño más deseable.

Resultados e impactos son conceptos o medidas de desempeño difíciles de “operacionalizar” para el funcionamiento de muchas de las áreas más importantes del gobierno por lo que la tentación de evaluar mediante productos es constante. Además, las soluciones al problema de la GpR son muy exigentes y, en buena medida, inaccesibles para los gobiernos de baja capacidad de gestión. Bajo estos supuestos, la GpR se rige con base en cinco principios básicos que describimos a continuación (SHCP, 2008a):

1. Centrar las decisiones en los resultados en todas las fases del proceso presupuestario;

2. Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados;
3. Mantener la medición e información sencillas;
4. Gestionar *para*, no *por* resultados, y
5. Usar la información de los resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas.

Se destaca del cuadro anterior la importancia que tiene en la GpR el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público; entendiéndose como tales el ejecutivo, directivos públicos, instituciones y la misma sociedad civil.

Cabe destacar que estos principios no han formado parte totalmente de la cultura de gestión pública en México, en especial la discusión de los impactos sociales, dado que la orientación principal ha sido la aplicación del gasto público, sin conceder atención a la calidad del diseño y de la implementación de las políticas para que efectivamente generen resultados socialmente aceptables.

En este marco, es fundamental el cambio en la cultura tradicional de ejercer lo público en México, y más aún, cuando en el propio SED se enmarca la GpR como el principal pilar del proceso de cambio administrativo en nuestro país.

Se puede considerar un avance en la última década, de los primeros esfuerzos que buscaban alguna medición para juzgar las acciones, pasando por la creación

de un sistema de indicadores, se está llegando a sistemas más consolidados y que vienen mostrando su utilidad para ir mejorando la actuación y lograr mejores resultados.

En este sentido, se plantea en forma de análisis, la importancia del liderazgo y la voluntad política de los gobiernos y de sus integrantes para implementar y sobretodo, utilizar la mecánica de evaluación como parte integral del actuar gubernamental; así mismo, el enfoque a resultados, dejando a un lado la visión recta de evaluar simplemente el cumplimiento de metas y buscar en cada actividad gubernamental el impacto social.

2.5 Proceso para la implantación del SED en entidades federativas: una propuesta institucional

Con base en las propuestas de modernización administrativa que ha llevado a cabo el gobierno federal mexicano, se puede destacar que hasta la administración federal 2006-2012, se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación por resultados en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, estos ordenamientos jurídicos no garantizan que las entidades federativas fortalezcan sus capacidades institucionales ni el cumplimiento a la Ley.

Lo anterior parte de que si bien, se estableció legalmente la evaluación por resultados en México, los estados pueden adaptar dichos ordenamientos solo por

cumplir con la normatividad, los cuales, en términos de Villalobos (2009) se pueden caracterizar por los siguientes aspectos:

- Elaborar indicadores generales prediseñados; es decir, son indicadores diseñados con base en un criterio propio y no basados en la realidad de medir, de forma integral, el impacto real del programa o política pública;
- Los Presupuestos basados en Resultados se elaboran de igual forma que a la manera actual (modelo incrementalista), sin ninguna metodología de apoyo al proceso de designación de recursos y en base a las prioridades políticas;
- La planeación gubernamental la realizan sin ninguna metodología definida; lo que conlleva a ejercer programas sin que generen impacto o en su caso, programas sin que generen soluciones a problemas públicos (mal diseño), y
- Los procesos de evaluación gubernamental no generan ningún impacto al desempeño de gobierno y de sus programas.

En este sentido y para la eficaz implantación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel estatal, es necesario articular cinco procesos elementales:

a) Planeación estratégica;

- b) Reformas al marco jurídico-institucional estatal;
- c) Programación y presupuesto;
- d) Seguimiento y evaluación, y
- e) Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia.

- *Planeación estratégica*: se definen los programas que serán incluidos en el presupuesto y se alinean sus objetivos con los del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, así como de los programas derivados de éste. Se determinan los resultados esperados de los programas y de los recursos presupuestarios asignados para su ejecución;

- *Marco jurídico e institucional*: se implanta el marco jurídico que regula el PbR y el SED. Se determinan las instituciones y su competencia (responsabilidades y funciones), en diferentes ámbitos: globalizador, sectorial, por dependencia y entidad paraestatal. Se elabora la matriz de indicadores de los programas y se definen los indicadores de desempeño;

- *Programación y presupuesto*: se construye la estructura programática con base en la definición de los programas y las disposiciones de armonización en la materia. Se establecen los indicadores de desempeño y las metas de los programas incluidos en el presupuesto.

Finalmente se asignan los recursos considerando los objetivos y resultados a lograr, así como la información de desempeño que corresponde;

- *Seguimiento y evaluación*: se da seguimiento al ejercicio presupuestario, considerando las disposiciones aplicables. Se monitorean los programas a través del análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño definidos en la matriz correspondiente.

Se aplica un Programa Anual de Evaluación. Se entrega información a diferentes niveles de tomadores de decisiones, para que la utilicen en la mejora continua de la calidad del gasto público. Se apoya en la reasignación de recursos hacia los objetivos estratégicos y la racionalidad del gasto de apoyo administrativo, y

- *Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia*: se realiza el registro contable de la información financiera y de los indicadores de desempeño contenidos en la matriz de los programas. Mejora de la rendición de cuentas y la transparencia al Poder Legislativo local, la sociedad, los ciudadanos y los contribuyentes. Se establecen los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento y la evaluación, para que sus resultados apoyen la mejora continua del diseño y gestión de las políticas, programas y del desempeño institucional.

El contexto de la propuesta del SED se fundamenta en el marco de mayor pluralismo, equilibrios políticos diversos, déficit presupuestario y una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia. El problema central es si realmente las

entidades federativas cuentan con valores de gestión orientados hacia el cambio y que hayan superado las tendencias al gasto improductivo.

En tal marco, un reto para los estados que se plantea el SED es una revisión a fondo del sistema de presupuesto que:

a) Desregule el exceso de controles, que han sido una característica de la gestión financiera local;

b) Promueva una mejor calidad del gasto, el cual generalmente no ha sido el criterio fundamental;

c) Establezca nuevos instrumentos que orienten la programación y el presupuesto a la obtención de resultados, y

d) Dé preponderancia a la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto en el contexto de una dedicada y cuidadosa vinculación integral de la planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño.

Como se puede apreciar, se trata de una reforma programática y presupuestaria de carácter estructural, como elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas, que permita promover un sistema presupuestario más eficiente, eficaz y transparente, que posibilite que el gasto público se distribuya ordenada y

oportunamente, basados en los resultados de las dependencias y por supuesto, según prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los programas derivados del mismo.

Los retos para la gestión pública estatal en materia de un nuevo modelo son entre los siguientes:

- *La voluntad política de cambiar esquemas de gestión deficientes.*

En este sentido, el liderazgo y voluntad de los gobernadores y su gabinete es fundamental para lograr dicho cambio;

- *El reconocimiento de que es prioritario innovar ante un contexto administrativo en donde han prevalecido los controles y un exceso de normatividad.* Parte del nuevo contexto radica en la necesidad de fortalecer la planeación a largo plazo;

- *Programas permanentes de profesionalización bajo los nuevos enfoques de gestión.* El PbR-SED a nivel estatal tiene su fundamento en la formación y capacitación de funcionarios en materia de gestión, políticas públicas, programación, presupuesto y evaluación del desempeño, y

- *Enfatizar la prioridad de los gobiernos hacia los resultados y el impacto social.* En este sentido se plantea la oportunidad de rediseñar la cultura administrativa para orientarla a intervenciones públicas que resulten en impactos sociales concretos y

verificables que den como resultado la creación de valor. Este contexto permite que los servidores públicos distribuyan y ejerzan liderazgo de este enfoque en toda la estructura organizacional de la entidad federativa. De otra manera, los esfuerzos por mejorar el desempeño gubernamental quedarían a la deriva.

2.6 Gestión para Resultados en entidades federativas: experiencias y avances en la materia.

Ante lo expuesto en los apartados anteriores, es interesante destacar algunas propuestas de entidades federativas en México que han realizado esfuerzos e intentado orientar su gobierno con un enfoque a resultados. En este sentido, es importante apreciarlas en el sentido de retomar sus experiencias y retos para una institucionalización efectiva.

El primer caso que se presenta es el de Jalisco. Esta entidad federativa ha ido incorporado elementos encaminados al presupuesto con enfoque de resultados, la cual se utiliza como referente para la asignación de recursos en el presupuesto siguiente y se definen responsabilidades y compromisos institucionales en el logro de tales resultados.

Para el diseño de ese nuevo modelo de gestión, se definieron las Prioridades del Gobierno, los Programas Especiales y los Proyectos Estratégicos que pasaron a formar parte de una Nueva Estructura Programática, la cual permitió hacer más

transparente la acción gubernamental, y permitir la transición de un presupuesto por programas a un Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados.

El estado de Guerrero cuenta con una experiencia similar.

El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG) de este estado es una herramienta de administración, que se estableció formalmente en julio de 2008, que permite evaluar el desempeño operativo y administrativo, mediante la obtención y conjunción de datos cuantitativos y cualitativos referentes a los programas, planes, actividades y proyectos gubernamentales que, una vez procesados, generan información que ayuda a la toma de decisiones para mejorar la entrega de los servicios públicos, el cumplimiento de metas y objetivos, y la administración eficiente de los recursos económicos, financieros y humanos.

A manera de análisis, en ambas entidades federativas se mantienen retos importantes, ya que es prioridad que utilicen como proceso de planeación y evaluación gubernamental los elementos y componentes del SED en cuanto al diseño de programas (matriz de marco lógico), de esta manera, se diseñarían los programas de manera oportuna, eficaz y por supuesto, con la oportunidad de ser evaluados y controlados por medio de indicadores específicos a los programas públicos.

Otra experiencia distinta y con avances considerables es la del estado de Chihuahua. El Presupuesto de Egresos en Chihuahua se elabora bajo la técnica de Presupuesto por Programas, sin embargo, a partir del presupuesto de egresos 2008 se integró la identificación del fondo o fuente de financiamiento que permite relacionar el origen del recurso con el uso y destino de los mismos, estableciendo una estructura presupuestal y contable preparada para iniciar con los trabajos que permitirían instrumentar un Presupuesto basado en Resultados, con indicadores estratégicos y de gestión, dirigidos a la evaluación con enfoque de resultados a través de la metodología de Matriz de Marco Lógico.

Complementariamente, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la administración pública estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de éste.

Uno de los grandes retos para esta entidad federativa es el reformar sus leyes locales en fin de institucionalizar jurídicamente estos procesos. Parte del cambio y/o rediseño institucional hacia resultados es integrar en la legislación estos enfoques, en materia organizacional y funcional. En este sentido, las diversas reformas llevadas a cabo por parte de la administración pública federal forman parte de este contexto.

La experiencia de los estados de Hidalgo y Guanajuato demuestra otro avance en la materia. En el caso de Hidalgo, el Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo 2005-2011, PREFIDE, tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos y aplicarlos de manera eficaz y eficiente.

Uno de los proyectos contemplados en el PREFIDE, con injerencia en el Presupuesto de Egresos, tiene como objetivo estratégico garantizar que este presupuesto sea el mejor instrumento para el financiamiento del desarrollo, usando los recursos con una clara orientación hacia la obtención de resultados concretos, medibles a través de indicadores, para la cual se pretende instrumentar un Sistema de Presupuesto de Egresos por Resultados.

El objetivo es medir los resultados obtenidos respecto a los previstos, siguiendo criterios preestablecidos sobre niveles de eficiencia, eficacia, productividad, calidad y congruencia, permitiendo determinar eventuales desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas, con un enfoque no solo comparativo sino fundamentalmente preventivo.

En la experiencia de Guanajuato y con la finalidad de identificar de manera precisa cuál será el resultado del ejercicio del gasto del gobierno y cuál será el impacto final que se verá reflejado en la sociedad, el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009, logra sentar las bases de un proceso que orienta a la

implementación del Presupuesto con base en Resultados. De esta manera se ha dividido el ciclo presupuestal en cuatro etapas:

1. Definición del Plan Estratégico. En esta etapa cada sector identifica problemas de desarrollo en diferentes poblaciones objetivo o áreas de enfoque, acorde a su función atendiendo a las diferentes temáticas de demanda social;

2. Definición de Programa Operativo Anual (POA). A través de este programa, cada organismo identifica los programas, presupuestos y proyectos de inversión en los que participa, los productos y servicios que va a generar a través de sus actividades u obras, así como los insumos que serán requeridos. En esta etapa, se diseñan los indicadores por medio de los cuales se podrán visualizar los resultados y el avance en el cumplimiento de dichos programas y proyectos. Así mismo, en esta etapa se definen los objetivos particulares y metas a atacar por cada organismo, plasmándolas en una herramienta administrativa, denominada Tablero de Control;

3. Regulación control y seguimiento de la operación y ejecución.

A través de los indicadores definidos en la etapa anterior, en esta etapa se mide periódicamente el avance con respecto a las metas y objetivos programados dando mayores elementos para la toma de decisiones con respecto a la fuentes de financiamiento que serán utilizadas para hacer frente a las necesidades

próximas de recursos, derivadas de las actividades u obras que restan para alcanzar los resultados planeados;

4. Evaluación de resultados e impacto de los programas. Esta etapa consiste en la evaluación del impacto final que producen en la sociedad, los resultados generados por los programas y proyectos de inversión. Esta evaluación busca identificar si los cambios reflejados en la población objetivo o áreas de enfoque a las que estaban dirigidos dichos programas y proyectos, fueron positivos y acordes con la demanda y necesidades de la sociedad, y

5. La Secretaría de Finanzas con la finalidad de modernizar el sistema de gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, a partir de 2007 se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

En este sentido, pueden observarse iniciativas interesantes en la medida que buscan mejorar tanto en el aspecto financiero como en el de gestión. Sin embargo,

las experiencias de Guerrero y Jalisco muestran la plena necesidad de iniciar con un proceso de planeación eficaz y con metodologías que apoyen al correcto diseño de programas.

Por lo tanto, es un enorme reto de igual forma para Guanajuato e Hidalgo. Un proceso de esta magnitud conlleva a que estas entidades federativas fortalezcan las áreas de planeación, programación y presupuestación, tanto en el marco legal, financiero y por supuesto, de capital humano. Este último término es importante en la medida de que los directivos públicos que encabecen estas áreas cuenten con los conocimientos, experiencia y voluntad política de llevar un cambio de esta naturaleza.

Una última experiencia que se presenta es la del estado de Zacatecas. La Secretaría de Finanzas, con la finalidad de modernizar el sistema de gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

Otro elemento que modificó la forma y contenido de la rendición de cuentas en Zacatecas ha sido la legislación y normatividad administrativa que regula la asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos, principalmente los de origen federal, ya que el mayor porcentaje de los recursos presupuestales que aplica el gobierno estatal son provenientes de participaciones y aportaciones federales.

Este factor ha tenido una importancia fundamental ya que ha obligado a la Secretaría de Finanzas a observar una serie de disposiciones legales y administrativas relacionadas con las funciones de ejercicio, control y evaluación de la gestión presupuestal y de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes fondos de origen federal.

Puede apreciarse en las experiencias anteriores avances en sus procesos, sin embargo, una tarea pendiente para las entidades federativas es el fortalecer a sus municipios para que inicien con este cambio institucional. En este sentido, se establece la eficaz gestión intergubernamental para que desde la entidad federativa, se promuevan estos enfoques de gestión y se lleven a cabo desde un ámbito municipal. De esta manera, los servicios de competencia local y estatal, contarían con una orientación distinta a la actual, hacia la generación de impactos sociales.

2.7 Hacia una metodología para implantar el sistema de gestión y presupuestación para resultados en estados y municipios: experiencia latinoamericana

La implantación del PbR-SED a nivel estatal se ha beneficiado con las iniciativas de algunas entidades federativas que han desarrollado un trabajo de vanguardia en esta materia. No obstante, se requieren de esfuerzos adicionales que hagan posible que en un plazo razonable los tres órdenes de gobierno se incorporen plenamente a la gestión para resultados. Un elemento crítico para poder lograr la extensión del PbR-SED a las entidades federativas radica en la posibilidad de realizar un levantamiento y procesamiento de la información sobre el estado en que se encuentra éste en las 32 entidades federativas en los temas de:

- a) Ajustes jurídicos alineados al PbR;
- b) Avance en el cumplimiento de mejoras al ciclo presupuestario;
- c) Armonización contable, y
- d) Transparencia

Con el levantamiento y procesamiento de la información, se espera poder hacer una valoración sobre los efectos e impactos que permita establecer un plan de acción para el proceso de apoyo a la implantación del PbR-SED en las entidades federativas; de esta manera fortalecer la toma de decisiones para:

- Establecer estrategias que permitan a los gobiernos estatales la implantación de una presupuestación y evaluación para resultados, y
- Fortalecer el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio presupuestario, rendición de cuentas y transparencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

El cuestionario de diagnóstico desarrollado por la SHCP contiene los reactivos necesarios para conocer la situación actual. El diagnóstico situacional por entidad federativa contempla los siguientes factores: normativos/legislativos, planeación estratégica, programación, estructura programática, gestión de programas presupuestarios y proyectos de inversión, ejercicio del gasto, presupuesto basado en resultados, armonización contable, contabilidad pública estatal, sistemas de información, monitoreo y evaluación de la gestión pública local y transparencia presupuestaria.

La información sobre el estado que El Programa de Apoyo al Presupuesto basado en Resultados, Fase I (Préstamo No. 2043/OC-ME), en su Componente IV.

Extensión del PbR a Entidades Federativas, cuyo objeto es promover y apoyar a las entidades federativas en la implantación del PbR, proporciona recursos para llevar a cabo dicho levantamiento. El 18 de junio de 2010, el Diario Oficial de la Federación hace pública la operación e invita a los consultores a enviar sus

expresiones de interés. La convocatoria también sale publicada en la United Nations Development Business.

En las entidades federativas hará posible que cada una de éstas conceptualice la estrategia necesaria para fortalecer la gestión estatal, por cuanto en este nivel de gobierno recae buena parte de la responsabilidad de ejecución del gasto público. Con ello, se pone énfasis en la necesidad de que los recursos asignados y los resultados obtenidos sean proporcionales.

Un ejemplo de implantación exitosa del PbR se encuentra en la experiencia territorial colombiana. El proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM), enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación para resultados, se desarrolló con gran éxito con el apoyo del Grupo de Presupuesto por Resultados del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El PPRM, enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, se desarrolló bajo tres *líneas de acción*. A través de su implementación, el equipo técnico nacional, dirigido por el DNP, buscó cumplir el objetivo del proyecto; destacando tres aspectos funcionales de su implementación (DNP, 2008).

La primera línea de acción, basada en el acompañamiento técnico, consistió en brindar asesoría permanente a los equipos técnicos de las entidades territoriales para que, trabajando en forma conjunta, fuera posible compartir y transferir la metodología de gestión y presupuestación por resultados, resolver dudas y construir conjuntamente instrumentos de planificación estratégica y financiera bajo el enfoque de resultados.

La segunda, la capacitación en gestión pública orientada a resultados, tuvo como propósito transferir a los funcionarios de la entidad los conceptos y la metodología relacionados con el desarrollo de un sistema de gestión como el propuesto por el proyecto, de tal forma que se dejara una capacidad instalada y se apoyara la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados.

Y, por último, la tercera línea hace referencia al desarrollo de metodologías para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera. Estas metodologías se ven reflejadas en el desarrollo de formatos, manuales y procedimientos para la realización de dichos ejercicios. Estas líneas de acción fueron permanentes en la ejecución del proyecto y su aplicación transversal hizo posible el desarrollo de cada uno de los componentes que facilitaron la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados en los municipios piloto.

La ejecución del proyecto fue dividido en tres fases de implementación, que resumen el proceso experimentado en cada uno de los municipios y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal. En el caso mexicano, se destaca esta experiencia en base al estudio de Villalobos (2009), donde puntualiza la importancia del SED en los gobiernos locales.

En tal propuesta, el autor destaca la viabilidad de implementar en las estructuras municipales un enfoque de gestión y presupuesto con orientación a resultados; así mismo, la aplicación efectiva de una política de evaluación al desempeño en lo local. Por lo tanto, permite verificar que dicho cambio en los enfoques de administración pública se darán en la medida que exista la voluntad, visión y liderazgo de querer cambiar las cosas y generar desde un ámbito subnacional, la generación de valor público.

CAPÍTULO III. EL RETO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL

3.1 El crecimiento económico, la pobreza y desigualdad social

México es un país que se ha caracterizado por su rápido crecimiento poblacional y cambios estructurales en los últimos 40 años. Lo anterior ha conllevado cambios importantes en los niveles de vida, en la regionalización de las actividades económicas y culturales, y también en las oportunidades de progreso y desarrollo de los individuos.

Precisamente, los niveles de vida en las naciones siempre se ven reflejados en la oferta equitativa de oportunidades para el desarrollo económico y social de los individuos. La pobreza y la desigualdad social son consecuencia de procesos de adaptación y desarrollo no concluidos.

Los indicadores básicos que todo país utiliza para la medición de la pobreza se relacionan con el acceso a servicios de salud, educación, seguridad social y con un ingreso suficiente para cubrir una buena alimentación y artículos de primera necesidad. Esta provisión de bienes y servicios y su calidad impacta en gran medida en el desarrollo económico del país, que por lo general se mide en relación con el producto interno bruto per cápita (PIBC). La desigualdad en el

acceso a estos bienes y servicios crea desigualdades sociales que pueden perpetuarse.

La desigualdad se puede manifestar cuando existe la libertad de decidir sobre una opción (estudiar o trabajar por ejemplo), se tiene la información completa (se saben los costos y requisitos para ambas decisiones), pero no se tiene la oportunidad de acceder a un bien, servicio o derecho básicos (no hay escuela, la colegiatura es cara, o la calidad de los estudios no proveen la capacitación básica para conseguir empleo).

Tanto la pobreza como la desigualdad son un mal multidimensional, ya que no sólo se trata de que un individuo tenga un ingreso suficiente, sino también el acceso a los servicios que por derecho le corresponden; por ejemplo,

La Ley General de Desarrollo Social establece que la pobreza deberá medirse tomando en cuenta ocho dimensiones: ingreso, educación, salud, alimentación, seguridad social, servicios de la vivienda, características de la vivienda y cohesión social.

Por lo que toca a la desigualdad, el crecimiento económico sostenido, medido a través del PIBC, ha demostrado disminuir la pobreza, mientras que no hay una evidencia clara de que este crecimiento repercuta de manera significativa en la desigualdad del ingreso; si bien no la empeora, son otros los mecanismos para combatirla.

Al analizar los fenómenos de pobreza y desigualdad, es muy importante distinguir entre causas y consecuencias, ya que el éxito de una buena política pública radica parcialmente en ello. Por ejemplo, un país con una sólida infraestructura (humana, legal, económica, de empleo, educación y salud) no permitirá que sus ciudadanos caigan en la pobreza. Por lo que si hay personas en pobreza, se tienen que realizar correcciones necesarias para evitar que los individuos entren a una situación de pobreza.

En muchos de los países en vías de desarrollo como México, o subdesarrollados como Eritrea, ha sido históricamente difícil atacar las raíces de la pobreza; sus esfuerzos se han concentrado más en crear “almohadas” o “safety net” donde, al caer en pobreza, la gente sobreviva y se eviten más consecuencias relacionadas con la caída, como enfermedad, duración del desempleo, rebelión, violencia o muerte.

El tamaño de la “almohada” está dado por el número de programas sociales con los que se cuenta. Un buen programa social no sería sólo una “almohada” para caer y quedar ahí por varios años, sino que debería ser más bien un trampolín, un lugar a dónde caer sin mayores consecuencias, pero de tal manera que también impulse a la persona en pobreza a salir adelante, a recuperar sus capacidades e incorporarse a la vida productiva. Hasta ahora, muchos de los programas sociales en México sólo son almohadas en las que la población en pobreza permanece por

años y que, sin ellos, se tendrían consecuencias desfavorables; pero, por otro lado, no están sirviendo de trampolín a una vida plena de capacidades.

Las políticas públicas troncales deben ir enfocadas al desarrollo de capacidades de alta calidad en los individuos para evitar, en primera instancia, la caída en la pobreza.

Esas políticas públicas troncales están mayormente asociadas con reformas profundas, tanto laborales como hacendarias, que no permitan caer en la pobreza. Lo más importante y lo que este capítulo intenta aportar y destacar, es que las políticas públicas correctas para atacar la desigualdad económica y la pobreza deben ser tales que, independientemente de las características del individuo al nacer en México (ingreso y escolaridad de los padres, raza, zona geográfica, sexo, etc.), su éxito y oportunidades deben estar determinados por su esfuerzo y por sus habilidades, no por sus ventajas o desventajas al nacer.

Es aquí donde el Estado Mexicano tiene un papel que consiste en asegurar que las leyes y políticas públicas provean a todo ciudadano de un acceso a condiciones iguales de desarrollo a lo largo de su vida. Queda a la libre elección del individuo poner el esfuerzo necesario para lograr los objetivos que se plantee, una vez asegurada esta igualdad de oportunidades.

Entre los individuos puede existir desigualdad de ingreso, es decir, económica, o de género, racial, o de acceso a alimentación, a educación, a servicios básicos, entre otras desigualdades. La desigualdad social puede también agravarse según la región geográfica de residencia del individuo, debido a los servicios e infraestructura a los que tiene acceso, lo cual precisamente impacta en sus oportunidades de desarrollo de capacidades.

Mundialmente, los índices de desigualdad más altos se presentan en la económica. A su vez, se ha comprobado que la desigualdad económica impacta en los demás tipos de desigualdad social. En el mundo, de 67 países que cuentan con mediciones de desigualdad en los últimos 5 años, México se ubica en la posición número doce en términos de desigualdad económica.

La literatura económica coincide en que la desigualdad del ingreso provoca un rezago socioeconómico en el desarrollo de los países. Estas teorías económicas sugieren que en presencia de imperfecciones de mercados de préstamos y acceso a crédito, sólo unas pocas personas podrán acceder a créditos para invertir en educación o en proyectos productivos; y esto hará que en el largo plazo los países tiendan a no desarrollarse y a que la desigualdad crezca. La desigualdad también genera conflictos internos entre las distintas clases que emergen de la desigualdad.

Algunas teorías explican que las raíces de la desigualdad económica se ubican en el hecho de que el crecimiento económico no cuenta con mecanismos para repartir sus beneficios por igual entre las distintas clases económicas.

Al hecho anterior, se suma el que a través del tiempo esta imperfección inherente al crecimiento económico genera más desigualdad.

Si las instituciones del país, tanto públicas como privadas, encargadas de la mejora de la distribución de ingresos no funcionan adecuadamente, esto se debe a que no tienen mecanismos eficientes para mejorar la distribución del ingreso. Ambas partes de la desigualdad, causas y consecuencias, han sido largamente estudiadas; y en el caso de México, se tiene que la relación entre crecimiento económico y desigualdad ha variado con el tiempo, de tal manera que la relación ha cambiado según las etapas de desarrollo y crisis sufridas en México.

Una teoría económica sugiere que en las primeras etapas del desarrollo de un país, la desigualdad aumenta debido a que los individuos con mayores habilidades reciben mayores beneficios del desarrollo, por lo que hay una correlación positiva entre desarrollo y desigualdad; pero a medida que el desarrollo permea en los individuos más vulnerables, su ingreso aumenta y la desigualdad disminuye, de tal manera que en las etapas de mayor desarrollo la correlación es negativa.

Algo criticable de esta teoría elaborada por el economista Kuznets es que no se contempla qué sucede en los casos de una crisis, donde hay retroceso en el

desarrollo económico del país; ni contempla imperfecciones de los mercados de capitales donde el desarrollo no permea tan fácilmente a la población vulnerable.

Varios estudios relacionan la desigualdad de oportunidades que tienen los niños en servicios básicos (como agua, drenaje, electricidad y educación) con la de resultados en su vida futura. En el caso de México, la desigualdad de cada uno de estos servicios básicos pesa alrededor de una cuarta parte de la desigualdad del ingreso; es decir, la desigualdad del ingreso tiene un peso del 75% de toda la desigualdad.

Por otra parte, es necesario clarificar conceptualmente que desigualdad no implica pobreza, ni viceversa, ya que una sociedad igualitaria podría estar conformada por una población donde todos son pobres.

De hecho, se ha mostrado que las crisis económicas pueden hacer a la población más igualitaria al hacerla más pobre. Estudios previos han reportado que en México el crecimiento económico podría disminuir la pobreza, pero de manera paralela podría aumentar la desigualdad.

La pobreza multidimensional consiste en contar las carencias sociales que tiene el individuo así como la vulnerabilidad por ingreso. Por lo tanto, si un individuo tiene una carencia, será vulnerable por carencias sociales (28.7%); si no tiene carencias sociales y sólo está debajo de la línea de bienestar será vulnerable por ingreso

(5.8%). Si se tiene al menos una carencia social y vulnerabilidad por ingreso, la persona será catalogada como pobre multidimensional (46.2%). Y si el ingreso no pasa de la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales será pobre multidimensional extremo (10.4%).⁴

3.1.1 Raíces y mecanismos de la pobreza y de la desigualdad social

Existen mecanismos mediante los cuales la desigualdad y la pobreza pueden exacerbarse a falta de un sistema sólido de bienestar. De acuerdo con Rodrik,⁵ para saber por qué una crisis macroeconómica produce tanta inseguridad en el bienestar social es necesario poder contestar la siguiente pregunta: ¿cómo pueden las políticas públicas ayudar a abatir este problema? Para esto se requiere analizar cuidadosamente tres espacios:

1. Entender las causas de la inseguridad económica.
2. Analizar las repercusiones de la volatilidad macroeconómica en los hogares.
3. Analizar la respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica.

Espacio 1. Para entender las causas de la inseguridad económica, es necesario ver la red de seguridad social del país. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América se respondió a la Gran Depresión de los años 30 con una serie de

innovaciones institucionales que expandieron el rol del gobierno en la economía y representaron una ruptura con su pasado. Muchas de estas innovaciones tomaron la forma de aseguramiento social, por ejemplo:

- Seguridad social
- Seguro de desempleo
- Servicios públicos
- Propiedad pública
- Aseguramiento de los depósitos bancarios
- Legislación favorable para los sindicatos

En el caso de México, el sistema de bienestar ha sido abordado en la reciente crisis mediante la asignación de recursos a programas denominados prioritarios, de los cuales sólo 7 de los 12 programas listados corresponden a seguridad social. Para ello es importante analizar la progresividad del gasto social y monitorear el gasto ejercido contra el presupuestado, lo cual es uno de los grandes problemas de nuestro país.

Por ejemplo, el presupuesto en infraestructura siempre es sub-ejercido debido a la falta de leyes claras y transparentes. El programa nacional de infraestructura basado en la participación de la industria privada contiene una multitud de problemas legales relacionados con la construcción de obras públicas.

Según cifras del CONEVAL, el 64.6% de la población en México se encuentra sin acceso a seguridad social. Por lo que, si en ausencia de crisis económica, más de la mitad de la población no cuenta con esta prestación, en presencia de una crisis no tendrán ni pensión, ni fondo de ahorro, ni otra prestación que la ayude a hacer frente al gasto diario.

Espacio 2. Se deben analizar las repercusiones de la actual volatilidad macroeconómica en los hogares. Además, habría que profundizar en estudios para saber si esta crisis seguirá afectando a los hogares a través de una recesión en los salarios reales, disminución en remesas, menores rendimientos de capital, falta de acceso a crédito, altos precios de los alimentos y, por lo tanto, menos ahorro. Según el informe de cumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la tasa de ahorro de los hogares se encuentra muy por debajo de la media histórica y se argumenta que esto es relevante, dados los riesgos que existen en cuanto a la magnitud del déficit fiscal y de cuenta corriente.

En cuanto a la pobreza multidimensional por género, veremos que las mujeres están mayormente rezagadas en el ámbito educativo, lo cual les impide acceso a mejores empleos y mejores fuentes de remuneración, y por lo mismo son ellas quienes son más vulnerables por ingresos. Mientras que los hombres, al ser considerados aún como el sostén del hogar (más del 70% de los hombres

declaran ser jefes de hogar), buscan cualquier tipo de empleo y son ellos más carentes de seguridad social y acceso a salud.

Las fuentes de inseguridad social y carencias conllevan a problemas de acción colectiva al no tener respuestas por parte de las autoridades; y esto nos lleva al tercer espacio de análisis microeconómico.

Espacio 3. La respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica es la falta de confianza en el gobierno. La evidencia de varios países sugiere que las sociedades con mayor apertura política y participación son más aptas para ajustarse a choques externos, experimentan menor volatilidad macroeconómica, y generan baja inflación. La institucionalización de la democracia debe producir resultados económicos estables y aliviar la inseguridad social.

La participación social ayuda de diferentes maneras:

- Permite una transferencia suave de poder político y políticas fallidas a grupos líderes del gobierno.
- Activa mecanismos de consulta y negociación, permitiendo a los hacedores de política económica acordar el consenso necesario para llevar ajustes decisivos de política pública.

- Al institucionalizar mecanismos de “voz”, se ahorran las necesidades de marchas, protestas y otras acciones disruptivas por los grupos afectados; y se disminuye el apoyo por parte de la sociedad a esos grupos disidentes.

Se pueden medir los movimientos sociales generados por circunstancias de desigualdad y pobreza. A través de un modelo se ha podido analizar si a mayor desigualdad del ingreso se presenta mayor inestabilidad política, y ésta a su vez causa un menor crecimiento económico, lo cual ha sido confirmado.

3.1.2 Las consecuencias de la pobreza y la desigualdad social

Las consecuencias de la desigualdad económica y de oportunidades desembocan en tres principales problemas: baja productividad, perpetuación de la pobreza y conflictos sociales.

La baja productividad y perpetuación de la pobreza

Los países en desarrollo, como es el caso de México, se caracterizan por no contar con mercados financieros que proveen de oportunidades de financiamiento y acceso al crédito de manera igualitaria para la población. En consecuencia, la población más pobre no tiene acceso a financiamiento. A esto se le considera como una imperfección del mercado de capitales. Aun si la población de bajos

ingresos tuviera acceso a financiamiento, si éste no es suficiente para lograr invertir en educación o en maquinaria (o en general en cualquier proyecto productivo), no se podrá adquirir el bien completo. A este fenómeno se le llama indivisibilidad de la inversión, es decir, cuando no se puede pagar en abonos el bien deseado.

Si aunado a las imperfecciones de mercado y a las indivisibilidades de la inversión, la distribución del ingreso es muy desigual, donde coexisten clases de muy altos ingresos y clases de muy bajos ingresos con una clase media muy pequeña, aquellas clases bajas que logren acceder a inversión en educación o invertir en proyectos productivos que sean exitosos, lograrán saltar la barrera del ingreso que las hace ser pobres.

Es importante saber que si una economía cuenta con reglas que permitan realizar este brinco, se contará con una sociedad más productiva, que trabaja, estudia, produce y consume. Y si este proceso se repite generacionalmente, se contará con una sociedad más educada, productiva y más igualitaria.

Sin embargo, si no se cuenta con oportunidades de acceso a crédito e inversión, en el largo plazo la sociedad será pobre, sin educación, sin habilidades para poder producir, y sin capacidad para invertir en proyectos productivos.

Aquellas sociedades donde la dispersión de los ingresos de su población es muy alta (desigualdad grave) y no cuentan con mecanismos para transitar de una clase social a otra, la desigualdad se perpetuará por siempre.

Mientras que en un país donde se parta de altos niveles de desigualdad, pero se cuenta con oportunidades para transitar de una clase social a otra (movilidad social), la desigualdad no importará en el largo plazo porque la población logrará saltar la barrera de la pobreza.

En este sentido, ¿cuánto costaría entonces la disminución de un punto porcentual de la pobreza o la desigualdad en México?

Un estudio del Programa Oportunidades encontró que el costo promedio de las transferencias en efectivo, por punto porcentual reducido de pobreza en 2002, es 926 millones de pesos. Esta cantidad equivale a 1.1% del gasto total del gobierno federal, y a 2.1 del gasto social. Es también importante notar que reducir la pobreza rural en un punto porcentual cuesta 339 millones, mientras que en el área urbana cuesta 710 millones.

Conflictos sociales

Aun cuando haya alta movilidad del ingreso y si la desigualdad del ingreso no importara en el largo plazo, es importante darse cuenta de que las imperfecciones

de mercados discutidas en el apartado anterior tienen importantes consecuencias en la asignación de recursos.

Lo anterior es consistente con el hecho de que una mayor desigualdad será la causa de mayores demandas de la población más vulnerable para alcanzar una distribución más igualitaria. Pero la redistribución del ingreso vía impuestos, decrece el producto por sus desincentivos a la inversión por parte de las clases más altas.

Así pues, las decisiones de qué tanta redistribución a través de impuestos es necesaria para llegar a una distribución del ingreso más igualitaria, puede ser causa de conflictos en las sociedades más polarizadas.

3.2 Situación actual de México

Un punto importante a tratar es cómo la situación de desigualdad y pobreza en México varía de manera muy pronunciada entre las entidades federativas.

Los estados con mayor desigualdad del ingreso son Guerrero, Chihuahua, Tabasco, Zacatecas y Campeche, mientras que los que demuestran mayor polarización del ingreso entre la población en pobreza multidimensional extrema y la población no pobre multidimensional y no vulnerable son Chiapas, Guerrero y Oaxaca (47.8, 33.2 y 25.7 respectivamente).

Por otra parte, las desigualdades económicas también se dan entre los géneros.

En un estudio de pobreza multidimensional con perspectiva de género para México, se encuentra que 86.26% de las mujeres tiene un trabajo vulnerable (sin pago, seguridad social ni prestaciones), mientras que 83.88% de los hombres también cuenta con trabajos vulnerables.

De éstos, es preocupante que el 45% de los hombres (37.52/83.88) que tienen un trabajo vulnerable son pobres multidimensionales.

Porcentaje con respecto al sexo de los que laboran	Hombres		Mujeres	
	No vulnerable	Vulnerable	No vulnerable	Vulnerable
Pobres multidimensionales	2.54%	37.52%	1.53%	30.82%
Vulnerables con carencias	5.80%	35.44%	4.95%	37.51%
Vulnerables con ingresos	0.92%	1.49%	0.60%	1.89%
No pobres multidimensionales	6.86%	9.43%	6.65%	16.05%
Subtotales	6.12%	83.88%	13.74%	86.26%
Totales	100%		100%	

Por otra parte, es de especial cuidado la atención que debe darse al crecimiento poblacional, ya que éste ha sido mayor en ocasiones que el del propio PIB. La pregunta es si el crecimiento poblacional ocurre en las familias más pobres o en las menos pobres.

En este aspecto tenemos que las familias en pobreza alimentaria en 1992 tenían en promedio 6.1 miembros de hogar, mientras que las no pobres tenían 4; para 2010 estas cifras son 4.9 y 3.1, respectivamente. Es decir, el tamaño promedio del hogar pobre alimentario se redujo en los últimos 18 años un 19.2%, mientras que el pobre se redujo 15.5% en el mismo periodo (1992-2010); y se aprecia una tendencia a la baja en el tamaño promedio de hogar en todas las condiciones de pobreza y no pobreza.

¿Por dónde comenzar entonces a acotar o intervenir?, ¿qué tipo de desigualdad se debe comenzar a combatir? Como se explicó anteriormente, la desigualdad es multidimensional, por lo que cualquier intervención para disminuirla deberá considerar los factores que inciden en ella.

Por ejemplo, aquellas políticas públicas encaminadas a disminuir las desigualdades en los niños, deberán intervenir también en las familias que transmiten la cultura a esos niños, y a su vez implican intervenciones en las viviendas que habitan esas familias; más aún, intervenciones en las zonas geográficas donde se ubican tales viviendas.

En el Cuadro se resumen los factores que intervienen en el proceso de formación o combate a las desigualdades. Si bien los individuos nacen en el seno de familias desiguales, el rol de Estado es proveer las reglas necesarias para potenciar las capacidades de los individuos y promover la igualdad.

Modelos de factores que interviene en la Desigualdad

Nivel Estructural	Antecedentes	Procesos	Programa y Políticas Públicas	Resultado
Sistema Nacional	Infraestructura, provisión de servicios públicos, impartición de justicia, leyes, costumbres sociales y políticas.	Leyes y normas municipales que permitan la sana y gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico.	Programas sociales, federales, económicos, laborales, educativos, de salud.	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades.
Entidad Federativa	Infraestructura, provisión de servicios públicos, impartición de justicia, leyes costumbres sociales y políticas.	Leyes y normas sociales que permitan la sana gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico.	Programas sociales estatales, económicos, laborales, educativos, de salud, provisión de agua y saneamiento y servicios estatales.	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades.
Municipio	Infraestructura, provisión de servicios públicos, impartición de justicia, leyes costumbres sociales y políticas.	Leyes y normas sociales que permitan la sana gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico.	Programas sociales municipales, económicos, laborales, educativos, de salud,	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades.
Vivienda	Características	Recursos de	Viviendas en	Resultados de

	de infraestructura en que habita el individuo.	hogar, equipamiento y provisión de un techo seguro.	buen estado que no sean un riesgo para la sociedad.	desempeño a nivel hogar.
Familia del individuo	Características de los hermanos, padres, abuelos y familiares.	Influye en el desarrollo funcional que tendrá el individuo: costumbres, salud, criterios básicos.	Potencia o reduce la formación ciudadana de la familia.	Familias funcionalmente estables.
Individuo	Características de la persona al nacer.	Disciplinas, retos y habilidades innatas.	Potencian o reducen las posibilidades del individuo.	Resultados de éxito personal.
Quienes intervienen	Cuáles son sus características.	Cómo intervienen	Qué se espera de los individuos.	Con qué equidad cuenta el individuo.

Los individuos nacen con características diferentes, por ejemplo, género, etnia, salud, habilidades innatas. Estas características al nacer están asociadas a ventajas o desventajas de acuerdo con las comunidades donde se encuentran insertos.

Por ejemplo, según cifras del CONEVAL, si eres un menor de 5 años y naciste en Chiapas, la probabilidad de que seas pobre multidimensional es del 83.7%; si eres un individuo indígena (75.5%), ya que en las regiones indígenas existe una carencia de escuelas de educación media y superior, así como niveles mayores de marginación, por lo que las probabilidades de transitar a la no pobreza son muy bajas.

La desventaja no es haber nacido en Chiapas o ser indígena, si no la asociación que se da entre el lugar donde se encuentran localizadas éstas y más el hecho de que las reglas del gobierno municipal, estatal y federal no han podido lograr que el nacer en una comunidad indígena no se asocie con características de desventaja.

3.3 Estrategias y líneas de acción existentes en los niveles nacional e internacional

Una vez presentado el reto y el diagnóstico de la desigualdad social y la pobreza en México, se presentan estrategias y líneas de acción para su reducción. Esto se realiza mostrando las formas en que se relacionan la política con las desigualdades sociales y la pobreza; las estrategias y recomendaciones que realizan organismos internacionales; un repaso de la experiencia mexicana en la materia; y finalmente las acciones propuestas.

Política pública, desigualdades sociales y pobreza

En sentido más estricto, por política social se entiende normalmente el conjunto de políticas y prácticas dirigidas a promover el bienestar social e individual. Estas políticas y prácticas se relacionan intelectualmente con el bienestar social y sus servicios principales: salud, vivienda, educación, seguridad social y otros servicios sociales personales.

La política social es una labor conjunta; por tanto, una política exitosa en esta materia requiere la correcta participación de individuos y organizaciones. Estos actores deben operar coordinadamente para lograr tal promoción del bienestar. El éxito de una política o programa social se mide por la reducción de ambos fenómenos: desigualdad social y pobreza.

En esta sección del capítulo, se resumen las estrategias y líneas de acción relevantes con base en las experiencias internacionales y nacionales. Esto se hace en relación con las estrategias y líneas de acción vigentes en el país; también se presentan algunas propuestas para reducir las desigualdades sociales y la pobreza durante los próximos años.

Estrategias y líneas de acción internacionales

Hay un conjunto de organismos internacionales en los que México participa y que se concentran, entre otras cosas, en diseñar e implementar programas para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza. En el ámbito internacional, este siglo inició con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas suscrita en el año 2000 por la mayor parte de los gobiernos del mundo y que contempla el logro de 8 metas con 18 objetivos antes del año 2015.

Es importante mencionar que este organismo compila, pero no produce, estadísticas mundiales en la materia. Desde mediados del año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) ha adoptado una nueva forma de medir la pobreza, la cual establece una visión multidimensional y produce el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IMP).

Este índice, a diferencia del de México con 8 dimensiones (ingreso, educación, salud, alimentación servicios y calidad de la vivienda, seguridad social y cohesión social), consiste en tres dimensiones sociales (niveles de vida, educación y salud) presentadas a través de 10 indicadores:

Tres Indicadores	Diez Indicadores
Salud:	Mortalidad infantil Nutrición
Educación:	Matriculación escolar Años de instrucción
Niveles de vida:	Bienes Piso

Electricidad

Agua

Saneamiento

Combustible para cocinar

En cuanto a la equidad de género, por ejemplo, entre 2007 y 2010 se instituyó un proyecto para el fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra mujeres.

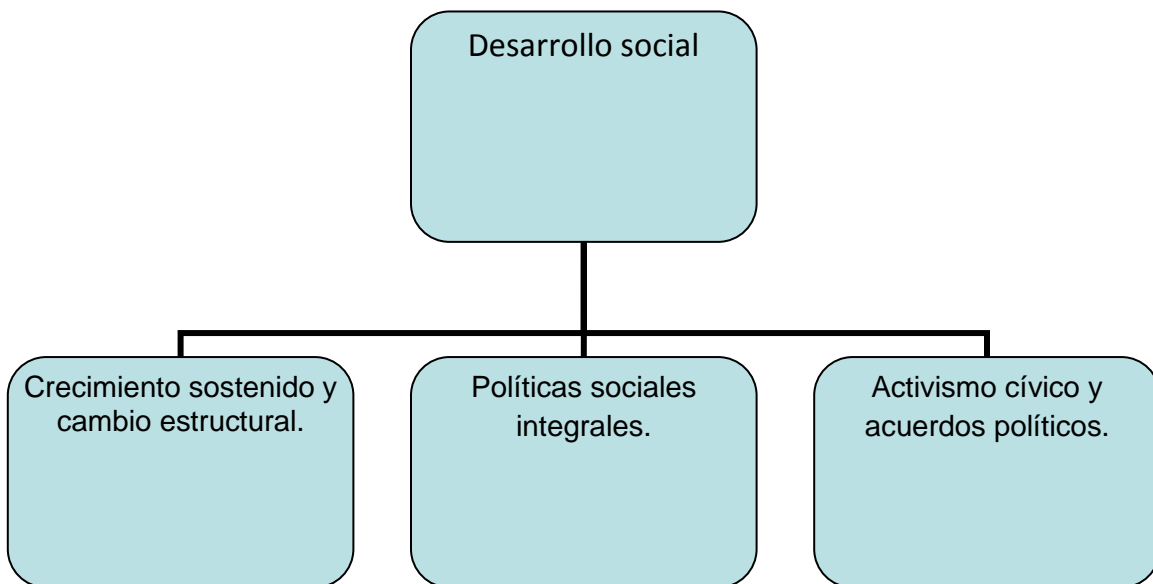
Algunos de los objetivos logrados fueron la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Se observa que estas áreas de trabajo y sus proyectos respectivos se fundamentan en la premisa de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente.

Al interior de las Naciones Unidas también existe desde 1963 el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD). Su propósito es contribuir científicamente al diálogo y al debate internacional de políticas de desarrollo.

La estrategia que el UNRISD propone para la reducción de las desigualdades sociales y que constituye una síntesis de investigación empírica de 40 años, se resume en los siguientes elementos:

- Crecimiento sostenido y cambio estructural que generen empleos y mejoren los ingresos de la gran mayoría de las personas.
- Políticas sociales integrales que estén fundamentadas en los derechos universales.
- Activismo cívico y acuerdos políticos que velen porque los estados respondan a las necesidades de todos los ciudadanos.

Los fallos en la conjunción de estos tres elementos son los que producen que las desigualdades sociales persistan sus alcances y plenamente coherente con el reto presente en el país y con las propuestas que se realizan en este documento, es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este fondo procura promover el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional.



En México, UNICEF ha trabajado en una variedad de acciones de apoyo en materia de educación, desarrollo y participación adolescente, infancia y leyes, niñez migrante, trabajo infantil, violencia, pobreza y desigualdad, salud y nutrición, y emergencias.

Trabaja en coordinación con agencias de gobierno, como el programa federal Oportunidades y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y también con otras organizaciones académicas y de carácter social en el país. Por ejemplo, desde 2003 la UNICEF colabora en la iniciativa “Todos los niños en la escuela” junto con organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con gobiernos estatales (Secretarías de Educación y Salud de los estados), sistemas estatales DIF y Oficinas de Registro Civil.

De forma coordinada se busca eliminar las barreras que dejan a los niños sin escuela y así incidir en lograr una reducción de las desigualdades impulsando el desarrollo del capital humano desde la infancia.

Pasando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existente desde 1961, se observa que en materia de desigualdades sociales ésta no realiza recomendaciones ni acciones contrarias a las propuestas por las Naciones Unidas en sus diferentes órganos. Si bien la naturaleza de esta Organización está en el lado del desarrollo económico, también tiene entre sus

objetivos la elevación de la calidad de vida; a este respecto la OCDE ha definido en numerosos seminarios de expertos regionales las acciones indispensables para la reducción de las desigualdades sociales.

La estrategia reciente de la OCDE para la región latinoamericana consiste en la suma de las siguientes acciones (2003):

- Más democracia y participación ciudadana en la toma real de decisiones
- Organizaciones sociales que participen en la política social
- Instituciones fuertes de desarrollo social y justicia
- Enfoque en un crecimiento económico
- Derechos laborales y sociales garantizados
- Programas sociales para productores en áreas rurales (ej. créditos y subsidios)
- Apoyo variado a las micro, pequeñas y medianas empresas
- Acciones de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente
- Mejora de la situación de las mujeres trabajadoras y en el hogar
- Mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, en especial, para los estudiantes de bajos ingresos
- Mecanismos efectivos de monitoreo de los efectos de la política social

Otra organización internacional, el Banco Mundial, también propone estrategias y

líneas de acción para reducir las desigualdades sociales en tres ejes principales: inclusión social, cohesión social y rendición social de cuentas. La inclusión social se refiere a la necesidad de promover una “propiedad” en la implementación de acciones sociales entre aquellos grupos de la sociedad a quienes están dirigidas.

En esta perspectiva, se busca la inclusión plena de la sociedad en acciones de igualdad de género, población indígena, juventud, grupos étnicos etc.

La cohesión social consiste en el fortalecimiento de las comunidades para la resolución efectiva y pacífica de las diferencias entre grupos e individuos. La cohesión social se logra a través de la prevención de conflictos, la reconstrucción del tejido social en situaciones y zonas post-conflicto y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia.

La rendición social de cuentas es, al igual que la cohesión y la inclusión, un elemento de la mayor importancia para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza, sobre la que el Banco Mundial también ha puesto atención y financiamiento. Ésta se logra desarrollando instituciones locales participativas. El objetivo final es lograr un gobierno que tome decisiones tipo abajo-arriba.

Las acciones se dirigen a fomentar la planeación participativa, el seguimiento del gasto público y el monitoreo ciudadano en la prestación de los servicios públicos.

Las estrategias y líneas de acción de estos organismos internacionales tienen varios puntos comunes: instituciones eficaces, reformas políticas y económicas adecuadas, fuerte participación ciudadana, prioridad en la atención a los grupos más vulnerables y perspectiva de género.

CAPÍTULO IV. ANTECEDENTES Y ESTRATEGIAS EN ACCIONES NACIONALES

Esta sección se divide en dos partes: la experiencia pasada y las acciones propuestas.

4.1 La experiencia pasada de los años cuarenta a la fecha

Comparativamente y dentro del contexto latinoamericano, México es un país abundante en cuanto a experiencias de política social.

La intervención gubernamental en esta materia ha sido intensa desde mediados del siglo pasado. Se han realizado acciones en materia de ingreso, salud, educación, desarrollo de infraestructura, mejoras laborales etc.

Sin embargo, pese a lo anterior, las desigualdades sociales siguen siendo graves y persistentes.

En México, Jusidman ha clasificado cronológicamente los programas de política social en cuatro generaciones, las cuales representan concepciones diferentes de la responsabilidad del estado Mexicano en este respecto. Podríamos agregar al argumento básico anterior que estos programas no solamente representan diferentes concepciones históricas de la responsabilidad estatal, sino también una amplia variedad de manifestaciones materiales de sus acciones.

Esta amplitud y variedad de programas también reflejan, de manera clara, las discusiones académicas tradicionales y no terminadas sobre la complejidad inherente de definir qué es la política social, cuál debe ser el rol del gobierno y la sociedad organizada, y otros debates más técnicos sobre cómo se debe conceptualizar y medir la desigualdad social.

- La primera generación: fueron aquellos programas que se dirigieron a la creación de un estado de bienestar y que acompañaron el fuerte desarrollo industrial del país.

El foco era lograr un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos alrededor de los siguientes temas elementales de política social: educación, salud, seguridad social, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios urbanos.

- La segunda generación: entre mediados de los 70 y fines de los 80 surge un conjunto de programas caracterizados por su focalización en combatir el rezago en el campo mexicano. Ejemplos característicos fueron Coplamar y Pronasol.
- La tercera generación: durante los noventas surgieron programas dirigidos a grupos en desventaja por una situación de pobreza o de vulnerabilidad, y que operaban por medio de transferencias monetarias, con el fin de elevar el ingreso de las familias (por ejemplo el programa Progresá en la administración zedillista).
- La cuarta generación: inclusión del sector privado y social en la provisión de bienes y servicios, por medio de microempresas (en algunos casos) y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Primera Generación 40s – 70s

- Servicios de salud
- Educación primaria obligatoria y gratuita
- Sindicatos
- Salarios mínimos y honorarios legales
- Seguridad laboral, higiene y prestaciones en especie

Segunda generación 70s – 80s

- Abasto alimentario
- Provisión de infraestructura de saneamiento

- Intervenciones en el ámbito productivo (construcción de caminos y obras de riego)
- Fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria

Tercera generación 90s

- Transferencias monetarias
- Mejoramiento de infraestructura social y vivienda
- Pensiones alimentarias para adultos mayores
- Asignaciones para madres solteras y víctimas de violencia
- Asignaciones para personas con discapacidad

Cuarta generación (Actualidad)

- Inclusión del sector privado y social
- Vivienda social

Esta cuarta generación de programas es también una compilación de experiencias anteriores y coincide con las recomendaciones de organismos internacionales. Es tema de importante debate si el actual estado de desigualdad social y la pobreza son consecuencia de una política social limitada y/o mal dirigida o articulada, o de una traba en las reformas estructurales también necesarias en el país. En todo

caso, entre los programas federales vigentes e instituciones más publicitadas por el gobierno federal tenemos los siguientes:

- **Oportunidades:** este programa de gran amplitud busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de becas y apoyos económicos. Se busca que estas becas y apoyos económicos impulsen la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias. Es el programa de desarrollo social más amplio en términos de subsidios, acciones de política pública y el más extendido entre la sociedad al beneficiar a alrededor de 43 millones de personas (5.8 millones de familias) en 2010.

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam): esta institución tiene a su cargo un programa dirigido específicamente a personas de 70 años de edad o más, que viven en las localidades de hasta 30 mil habitantes. Consiste en apoyos económicos mensuales en efectivo (500 pesos) y en acciones dirigidas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios por medio de grupos de crecimiento, clubes y jornadas informativas. En 2010, este programa benefició a poco más de 2 millones de adultos mayores.

- **Liconsa:** busca mejorar los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial.

Esta empresa de participación estatal mayoritaria industrializa y distribuye leche

fortificada a un precio subsidiado. Sus beneficiarios son niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación y lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos, personas con discapacidad y personas con 60 y más años que viven en condiciones de pobreza patrimonial. Se otorgan entre 4 y 24 litros de leche fortificada a un precio de 4 pesos. En 2010, este programa tuvo una cobertura de alrededor de 6.1 millones de personas (3 millones de hogares).

- **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo):** busca mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza patrimonial. Esto lo busca hacer por cuatro posibles vías: adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Según la necesidad, la definición del municipio según su nivel de rezago social (alto o muy alto) y la localización de la vivienda según sea una vivienda urbana, semiurbana o rural, los apoyos económicos varían hasta un máximo de 61,200 pesos. A mediados del año 2010, el número de familias beneficiadas por este programa fue de poco más de 73 mil.

- **Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett):** Esta comisión tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal. A través de la regularización, también promueve la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el adecuado

desarrollo urbano y de la vivienda de la población. La forma en que opera es a través de expropiaciones y convenios a efectos de regularizar y escriturar lotes según su uso y en favor de las familias poseedoras. A mediados de 2010, se habían regularizado alrededor de 43 mil lotes y se habían entregado 61 mil escrituras en todo el país. También se regularizaron predios para usos comunitarios.

- **Diconsa:** Esta empresa de participación estatal mayoritaria busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en localidades rurales por medio del abasto de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica en tiendas comunitarias. Se focaliza en la población residente en las localidades de alta y muy alta marginación y entre 200 y 2 mil 500 habitantes. A mediados de 2010, se contaba con poco más de 23 mil tiendas comunitarias y se estima que el margen de ahorro en estas tiendas es del 31% en favor de los usuarios.

- **Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol):** Esta institución promueve una gran variedad de proyectos y acciones diferentes dirigidos a promover la organización de la sociedad civil. Promueve programas de coinversión social dirigidos al desarrollo del capital social, prevención y reducción de la violencia, observatorios de violencia social y de género, apropiación de espacios públicos, teleaulas, y asistencia y equidad de género, entre otros. Al atender fines tan variados, la población objetivo es diferente en cada proyecto y los apoyos son

también diversos y operan bajo convocatorias ex profeso. El apoyo a proyectos de coinversión social no pueden exceder de un millón de pesos y los actores sociales solicitantes deben aportar recursos por un monto equivalente cuando menos al 20 por ciento del costo total del proyecto. A mediados de 2010, este programa otorgó apoyos económicos a más de mil proyectos en 19 convocatorias diferentes y por un monto total de 240 millones de pesos.

- **Fonart:** este programa busca mejorar las fuentes de ingreso de artesanos que habitan en zonas de Atención Prioritaria, o que habitan fuera de éstas y se encuentran en situación de pobreza patrimonial, a través de la mejora de sus condiciones productivas.

Busca realizar lo anterior por cuatro conductos: acciones de capacitación integral y asistencia técnica, apoyos a la producción, adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y finalmente por medio de premios en concursos de arte popular.

Dependiendo de la acción requerida, los montos económicos de apoyos pueden variar entre 6 mil y 15 mil pesos. Los montos de los premios en concursos pueden variar entre 10 mil y 125 mil pesos, sea éste un premio otorgado a nivel municipal, estatal, o nacional. Entre septiembre de 2009 y junio de 2010, este programa benefició a 27 mil 884 artesanos, principalmente por medio de la adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y apoyos a la producción.

En conjunto, estos programas atienden básicamente todo lo que se puede hacer en política social: redistribuir riqueza, mejorar las condiciones de vida y promover una igualdad de oportunidades.

4.2 Las acciones propuestas

Lo propuesto en esta sección se sostiene en dos premisas. La primera premisa es que la política social no puede por sí misma eliminar las desigualdades sociales y la pobreza. No se tiene registro de una experiencia previa de algún país o gobierno local que haya logrado este objetivo sin que hayan sucedido otros eventos políticos y sociales asociados, como son las reformas políticas, legales y económicas de los países.

Es necesario asegurar:

- La funcionalidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales
- El estado de derecho
- Una economía de mercado dentro de parámetros de justicia social
- Procesos de redistribución de la riqueza y movilidad social
- Programas que garanticen oportunidades individuales.

La segunda premisa es que vemos como derechos humanos con acceso pleno los siguientes:

- La seguridad social
- La salud
- La educación

Estos derechos son fundamentales para que los individuos “funcionen”

saludablemente

y para que se generen capacidades básicas para entender el resto de sus derechos y demandarlos.

Aclaradas las premisas y previo a la revisión de las propuestas, se tiene que cuestionar ¿por qué teniendo tanta historia y experiencias de política social en el país, las desigualdades sociales y la pobreza son tan graves? O presentado de otra manera, ¿qué falló en el pasado?

En materia de política social estrictamente, se puede pensar por analogía que se puso la carreta delante de los caballos. Hubo un problema de enfoque en cuanto a atacar las raíces del problema en oposición a los síntomas, y también se presentaron y no se resolvieron los problemas prácticos de implementación.

El fallo es que no se atendió el problema central y permanente en la política social: que las expectativas individuales reales de dejar la pobreza y lograr la inclusión social plena de los individuos son en buena medida definidas desde el nacimiento.

El error fue aceptar la premisa ciega, y no sostenida empíricamente, de que la inyección de dinero público en una multitud y variedad de programas y acciones reducirían de forma automática las desigualdades sociales y la pobreza. El mecanismo causal que fue desatendido es que la movilidad social y la pobreza intergeneracional no se resuelven sin invertir ni medir oportunamente los retornos en capital humano y social.

Una condición necesaria entonces para reducir la desigualdad social y la pobreza es asegurar la igualdad de oportunidades individuales. El reto a futuro está en atender la raíz del fallo cometido, es decir, en el enfoque individual y en la implementación eficaz.

La combinación de una provisión de apoyos monetarios, becas y seguro médico a menores de edad en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad puede reducir la desigualdad y la pobreza en el largo plazo y entre generaciones.¹⁵ Hasta donde se tiene evidencia, la escuela de calidad es el mejor espacio para lograr una movilidad social.

La educación de calidad produce capital humano de calidad. Los programas clientelistas y de simples transferencias monetarias no producen capital humano ni capital social. México será un país igualitario en la medida en que impulse la movilidad social.

En este sentido, la inversión en la salud y educación, ambas con calidad, del individuo no requieren para su implementación de una nueva y quinta generación de programas sociales en México.

Lo que se requiere es enfocarse en el desarrollo de capital humano, y prioritariamente en el individuo socialmente excluido o en situación de alta vulnerabilidad. Ligado a lo anterior, se requiere promover el desarrollo del capital social (o comunitario), y enfatizar la medición sobre “logros y desempeño” en oposición a “cantidad destinada” o el “número total de beneficiarios”. La propuesta planteada no es una redefinición de política social ni una nueva generación de programas sociales, sino un mejor enfoque de lo ya existente. Por mejor enfoque nos referimos a priorizar la producción de capital humano, social y privado:

Capital humano

- Servicio de salud pública garantizado
- Sistema educativo de alta calidad y centrado en resultados
- Programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo

Capital social

- Incrementar la participación directa del ciudadano

- Fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario
- Fomentar la corresponsabilidad con el gobierno

Capital privado

- Fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática
- Crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su Comunidad.

El capital humano es el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que permiten a las personas contribuir a su bienestar personal y social, así como al de sus países. La educación es la piedra angular del capital humano. Por otro lado, el capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan forma a la calidad y a la cantidad de las interacciones en una sociedad. Las relaciones sociales y la inclinación a cooperar (cohesión social) son capital social. La premisa de su amplia utilidad para reducir las desigualdades sociales es que la inversión en relaciones sociales genera ganancias esperadas de mercado.

La importancia de los conceptos de capital social y capital humano es considerable. El impacto del desarrollo de capital humano trasciende los

beneficios económicos individuales y llega a sus comunidades por diferentes conductos. El capital humano y social se refuerzan mutuamente.

Finalmente, el capital privado es aquel que pertenece de manera exclusiva a un individuo o un grupo de individuos.

Es el utilizado en la actividad empresarial y se traduce normalmente de forma monetaria tanto en salarios, como en ganancias empresariales y activos.

En materia de programas sociales, un análisis conjunto de las acciones tanto de la UNICEF como del PNUD muestra que políticas macro (ej. fiscal, monetaria) son compatibles con acciones micro (ej. proyectos, subsidios) para efectos de proveer bienes y servicios y de reducir la desigualdad social. En este sentido, priorizar una administración social y descentralizada junto con esquemas de cooperación público-privado en la provisión de bienes y servicios a grupos vulnerables traerá mejores resultados en la creación de capital humano y social, en oposición a la estrategia vigente de un aparato de gobierno centralizado y enfocado prioritariamente a la realización de transferencias monetarias.

En este respecto, nosotros recomendamos impulsar con mayor fuerza y recursos los programas de coinversión social (ej. Indesol) sin detrimento de los demás programas vigentes, los cuales son y seguirán siendo también necesarios y complementarios, como el programa Oportunidades.

También se ha encontrado que las prácticas democráticas y el involucramiento de

la sociedad en la toma de decisiones públicas en los llamados países en desarrollo dependen en mayor medida del nivel educativo de sus ciudadanos.

La inversión en la educación de los individuos incentivará su participación política. Nuevamente, hay evidencia científica comparativa de que el capital humano y el capital social se desarrollan simultáneamente y se refuerzan mutuamente. La política social debe enfocarse en facilitar esta relación; la inversión pública, en la producción de capital social.

Nótese que son previsibles algunas presiones y retos hacia el futuro próximo, por los que éstos se deben anticipar en la política social. Entre estos retos se encuentran: el envejecimiento de la población; el crecimiento de familias no tradicionales (ej. Madres solteras); la pérdida progresiva del ingreso público petrolero, junto con la presión que esto ocasionará en la inversión pública y en política social; una fuerza de trabajo cada vez más especializada y con necesidad de un mercado de trabajo ágil y competitivo; y finalmente la creciente presión por impulsar un desarrollo ecológicamente sostenible.

Necesariamente se requerirá destinar más recursos para estos retos; para lo cual, invariablemente se tendrá que desarrollar más capital humano, social y privado en el país.

Es momento de hacerlo, es momento de que México piense en prevención más que en remedios. Hasta ahora, las políticas públicas se han basado en el remedio constituido por programas sociales asistencialistas; es necesario pensar en programas económicos y laborales que provean de los recursos necesarios y actividades que hagan crear valor económico a los individuos para prevenirlos de la vulnerabilidad, generando una sociedad cuyas capacidades los lleven a destacar sus habilidades; y hacer que la desigualdad social sólo dependa del esfuerzo que pone el individuo en alcanzar sus objetivos, y no en la situación socioeconómica en que nació.

Las reglas del Estado deben ser claras, transparentes y proveer la infraestructura básica de calidad (escuelas, hospitales, carreteras, transporte), servicios básicos (agua potable, luz, drenaje, gas), donde el estado de derecho permita la inversión nacional e internacional que fomente el desarrollo de una economía fortalecida (en la agricultura, minería, servicios, industria, construcción) y genere empleos sostenibles, que impidan caer en situaciones de vulnerabilidad, que conlleven a la pobreza y desigualdad.

4.3 Recomendaciones de Políticas Públicas

En resumen, se recomiendan tres tipos de políticas: 1) preventivas, 2) correctivas y 3) de monitoreo y evaluación. Se recomiendan como **políticas públicas**

preventivas la creación urgente de empleos, con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. Si bien es de inmediata importancia incrementar la calidad educativa en la educación básica, dentro de ésta es prioritario que la capacitación a nivel secundaria venga acompañada con un componente técnico, el cual permita a la población dos objetivos: un acceso inmediato al mercado laboral cuando el estudiante decide no optar voluntariamente por estudios de educación media o superior; y que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras. Es decir, las políticas públicas preventivas aportan sostenibilidad de no caer en la pobreza cuando se tiene educación y empleo.

En cuanto a las **políticas públicas correctivas**, México ha puesto en operación múltiples programas sociales correctivos, por ejemplo, de combate a la desnutrición, baja escolaridad, mala salud, empleo temporal, y un sinnúmero de programas sociales que con sus apoyos tratan de “corregir” la situación de vulnerabilidad en que se encuentran sus beneficiarios.

Muchos de estos programas apenas hace dos años han comenzado a ser evaluados por el CONEVAL, dictándose recomendaciones para su apoyo o para su desaparición. Urge entonces como medidas correctivas de pobreza, que los programas aporten apoyos que fomenten las capacidades en la población que ya es pobre, teniendo en cuenta que este apoyo sea recibido sólo por un periodo corto de tiempo, y que no sea un aliciente para permanecer en la pobreza ni para

fomentar los factores que la promueven y perpetúan como son el alto índice de natalidad, la baja escolaridad, mujeres que no participan en la fuerza laboral, un sector informal creciente. Los programas sociales deben estar vinculados con programas laborales y económicos de alta calidad y contenido tecnológico, como son créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en educación, salud, desarrollo de actividades productivas para no pobres, es decir, menor creación de bienes perecederos de baja calidad y más bienes y servicios durables de alta calidad.

4.3.1 Las políticas públicas de monitoreo y evaluación

Deben ser aplicadas no sólo a los programas sociales, sino a todos los programas del sector público. Hasta ahora el CONEVAL sólo se ha dado a la tarea de evaluar programas sociales, pero debe existir su equivalente para evaluar todos los programas sectoriales en los tres órdenes del gobierno.

El monitoreo del incremento en calidad educativa, mayor número tanto de técnicos como de ingenieros, población productiva, y monitoreo de índices de pobreza y desigualdad y su respuesta al impacto de las políticas públicas preventivas y correctivas es determinante para valorar a tiempo lo que hay que corregir, qué tenemos que mejorar, cuántos recursos hemos de gastar , y el costo-beneficio de lo que tendremos que hacer, qué regulaciones llevar a cabo,

haciendo el proceso más transparente para saber así a quién pedir rendición de cuentas: ¿al sector privado? ¿al sector público? ¿a los ciudadanos?

La **evaluación** del desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas, así como la evaluación del desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados los programas, dará las pautas para pedir rendición de cuentas con alto impacto, es decir, una rendición en la que sea posible la remoción del programa que no funciona o del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa.

Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado

- Para el desarrollo del capital humano se requiere: garantizar el servicio de salud pública y propiciar un sistema educativo de alta calidad, centrado en resultados y desarrollar un programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo.
- Para el desarrollo del capital social se requiere: incrementar la participación directa del ciudadano, fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario, fomentar la corresponsabilidad con el gobierno.

- Para el desarrollo de capital privado se requiere: fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática, además de crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad.

Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza:

Se necesita promover la creación de empleos con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. A nivel secundaria se debe incorporar al plan de estudios un componente de habilidades técnicas obligatorias altamente valoradas en el mercado laboral, que permitan a las personas un acceso inmediato a un trabajo bien remunerado cuando decide no optar voluntariamente por estudios de educación media superior; y además, que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras.

Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza:

Asegurar que los programas sociales estén vinculados con programas laborales, además de otorgar créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en salud, educación y desarrollo de actividades productivas.

Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno:

Se debe evaluar el desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas; así como evaluar el desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados. De esta forma, será posible remover o reestructurar programas que no funcionan o solicitar la renuncia del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa a su cargo. Por el contrario, se requiere apoyar los programas que están cumpliendo con sus objetivos y premiar a funcionarios exitosos en su labor.

Acciones inmediatas

1	Otorgar incentivos fiscales a las empresas que se instalen en zonas marginadas y que generen fuentes de empleo dignas que sean aprovechadas por gente de la comunidad.
2	Asegurar la calidad de la educación en zonas marginadas (profesores certificados, mayores recursos para infraestructura, equipamiento y capacitación de calidad para los docentes).
3	Incorporar en secundaria y preparatoria habilidades técnicas obligatorias para los alumnos que sean altamente valoradas en el mercado laboral.
4	Crear un banco promotor de las microempresas femeninas en las zonas marginadas.
5	Brindar incentivos fiscales a las empresas que desarrollen como proveedores a microempresas a cargo de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.
6	Crear un banco de desarrollo orientado a la formación y desarrollo de cooperativas rurales en donde se asocien pequeños agricultores.

CAPITULO V. PROPUESTA Y ANÁLISIS PARA EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE VERACRUZ

5.1 El gasto público como impulsor de la actividad económica

El gasto público es el instrumento mediante el cual los gobiernos adquieren capacidad para influir sobre la actividad económica y sobre el bienestar social. Se entiende que entre mayor sea el volumen de recursos financieros públicos, mayor será esa influencia y más amplios los efectos positivos que se logren. Desde luego, ese volumen depende de la magnitud de los ingresos públicos, lo cual será resultado de la eficiencia con la que los gobiernos realizan las tareas de recaudación tributaria y no tributaria.

Por lo anterior, este trabajo tiene como propósito evaluar el impacto que el uso de los recursos financieros de los gobiernos municipales tiene sobre el crecimiento y el desarrollo económico local. Para este fin se han calculado un conjunto de indicadores financieros que expresan la magnitud y la calidad del manejo de las finanzas públicas locales y se relacionan con indicadores de crecimiento y desarrollo, específicamente el Producto Interno Bruto Municipal y el Índice de Desarrollo humano.

Para fines de este análisis se evaluará el ejercicio del gasto público de cada municipio.

El gasto público es el instrumento de política económica más importante que tiene a su disposición un gobierno. La magnitud y el modo en que lo aplica tiene consecuencias fundamentales para el proceso de crecimiento económico y para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población.

De modo que Esto la eficiencia, la transparencia y la capacidad administrativa de los gobiernos, juegan un papel fundamental en la determinación de los resultados que se obtienen de la asignación de los recursos financieros municipales.

Se ha podido identificar que existe una alta relación directa existente entre la magnitud del gasto público municipal y el nivel del IDH para cada municipio, lo cual indica claramente que el Gasto público municipal es un elemento clave para impulsar el desarrollo económico local.

Puede observarse que aquellos municipios que cuentan con un mayor volumen de los recursos públicos disponibles de estado, son también los que tienen una economía de mayor tamaño. Es decir, que existe un vínculo entre la disponibilidad de recursos públicos con los que un municipio cuenta y la fortaleza de las economías municipales.

La asignación de los recursos públicos municipales se ha modificado de manera considerable en el período 2000-2005 pues el gasto corriente pasó de representar

el 70% de los recursos disponibles en 2000 un 55% en 2005 lo que, fue acompañado de un incremento de los recursos destinados a obras y acciones sociales, los cuales pasaron de un 15% a un 40%. Esta variación incidió de manera directa en el aumento del PIB per cápita municipal el cual creció un 33% en términos reales en el mismo periodo.

Esto resulta de la influencia que tuvieron los recursos destinados a la construcción de obras públicas y acciones sociales, que repercuten de manera directa en la actividad económica local. Por esa razón, la correlación que se deriva de estas dos variables es muy alta demostrando que mayores gastos destinados a la construcción de obras públicas se expresan en mayor crecimiento económico. Cabe señalar que los municipios con menores ingresos son los que destinan una menor parte de su presupuesto a la inversión de obras públicas, como consecuencia, la mayor parte de sus recursos son destinados a gastos administrativos, generado que la falta de inversiones sociales se convierta en una limitante del crecimiento del PIB.

Los municipios con menores ingresos no han desarrollado una buena “capacidad de inversión”, estando muy por debajo de la media estatal que es del 38 por ciento de los egresos totales.

Asimismo se ha encontrado que una proporción muy elevada del gasto corriente como porcentaje del gasto total, está relacionada con un PIB municipal de menor

tamaño y evidencia que aquellos municipios con menor desarrollo son también los que destinan gran parte de sus egresos al gasto corriente, lo cual limita su capacidad para impulsar el crecimiento económico ya que destinan un gran porcentaje del presupuesto a funciones menos rentables, como lo son el pago de sueldos y salarios de los servidores públicos.

También se ha evaluado el impacto que el déficit fiscal ejerce sobre el PIB. La correlación entre ambas variables es negativa y cercana a la unidad lo que quiere decir que aquellos municipios que tienen un mayor déficit, presentan un bajo nivel de producto y viceversa. Esto se explica por el hecho de que el déficit fiscal expresa una ineficiencia en el manejo de los recursos públicos. Ya sea porque los gobiernos municipales no son eficientes para la recaudación de sus ingresos propios, ya sea porque ejercen el gasto de una manera ineficiente, muchas de las veces con desperdicio de recursos.

Hemos encontrado que los municipios con un mayor GPMPc, se caracterizan por tener bajos índices de crecimiento y desarrollo económico, además de que los presupuestos que reciben son muy bajos. Esto evidencia que no basta que el gasto público municipal per cápita sea alto, sino que, además, debe de estar bien aplicado para impulsar el desarrollo. Lo que realmente sucede en estos municipios es que la mayor parte del presupuesto que reciben lo destina a fines poco productivos, como lo son al gasto corriente, y esto no genera ninguna dinámica

positiva para el desarrollo del municipio, además de que el porcentaje que destinan a obras de infraestructura y acciones sociales es muy bajo. Por tal razón cada peso que se gasta en un municipio pobre no tiene un efecto contundente en el desarrollo y crecimiento económico.

Un aspecto que influye de manera importante sobre la evolución del IDHM es la fortaleza de los ingresos públicos propios; variables que expresa una mayor o menor independencia para obtener recursos para financiar el gasto público y se mide a través del índice de Autonomía Financiera (AF).

Se ha podido comprobar que existe una relación significativa, entre estas variables, lo cual significa que un mayor grado de independencia financiera respecto a las fuentes de los ingresos posibilita un mayor desarrollo económico.

Así pues, aquellos municipios que gozan de una mayor autonomía financiera son también los que presentan un mayor índice de desarrollo humano y de PIB per cápita, porque son más eficientes en la recaudación de sus ingresos propios y por lo tanto pueden disponer de una mayor cantidad de recursos para aplicarlos en beneficio de la sociedad.

Las grandes disparidades intermunicipales y la posición que ocupa a nivel nacional el estado, son grandes retos que deben superarse, implementado

políticas públicas que generen un cambio estructural en donde se incorporen a los sectores más rezagados para que estos puedan integrarse a la dinámica estatal y así en conjunto se logre elevar el bienestar e impulsar el crecimiento económico. El combate a estos problemas se debe de enfrentar de manera conjunta tanto a nivel Estatal como a nivel municipal, porque es aquí donde verdaderamente se conocen las necesidades más apremiantes de la población.

Por tanto se deben de orientar el gasto público a iniciativas que generen repercusiones importantes en la sociedad, en donde se logren elevar los niveles de educación, salud e ingreso y así se pueda disminuir la brecha entre aquellos municipios con mayor desarrollo y aquellos marginados.

5.2 Visión de planeación de sectores en el municipio de Agua Dulce

Se debe de dar una reorientación de la planeación hacia aquellos sectores realmente importantes que puedan generar retribuciones al municipio y por ende al estado, en donde se reorganice el sistema de distribución de las asignaciones federales y estatales, en donde se dé una mayor eficiencia recaudatoria a nivel local, para que el municipio pueda gozar de una mayor autonomía financiera, que le permita disponer de una mayor cantidad de recursos.

De igual forma promover una mejor gestión de los recursos municipales orientándolos a fines específicos que puedan ayudar a elevar las condiciones de vida de la población. Precisamente un estudio que incluya indicadores de bienestar, económicos y sociales, nos puede dar un panorama general de los problemas que enfrentan los municipios, al igual en donde se incluya la manera en que se da la distribución de los recursos federales, estatales y municipales (gasto público total), nos ayudará a saber realmente en donde radican los principales problemas.

Más que encontrar un mecanismo que genere una forma para que los municipios que cuentan con menores recursos puedan acceder a mayores cantidades de los mismos, se deben de implementar mecanismos que efficienten el funcionamiento de los ayuntamientos, tratando de aminorar los costos de operación, para así poder disponer de mayores recursos para aplicarlos en proyectos sociales que generen beneficios para la sociedad.

Se deben implementar mecanismos internamente enfocados en un plan de desarrollo municipal, pero que no solo se queden como documentos protocolarios, sino que se deberían de llevar a la práctica y enfocar las inversiones en sectores estratégicos que generen retribuciones para el mismo gobierno, para que de igual manera este también pueda de disponer a corto plazo de mayores recursos económicos.

De manera interna los municipios deben generar una reestructuración de sus funciones a fin de tratar de aminorar la corrupción que se da entre sus mismos funcionarios, estableciendo mecanismos que aumente su eficiencia y participación en acciones verdaderamente productivas, en donde se tenga al personal estrictamente necesario y con la preparación adecuada, para que de esta forma todos puedan establecer líneas estratégicas de acción que dinamicen el sistema económico local.

Se tiene generar un cambio estructural que incorpore a todos los entes de la sociedad principalmente a los sectores más marginados y hacerlos partícipes de la actividad económica del lugar.

Además se tienen que implementar medidas que generen una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, ya que mediante este medio el municipio dispone de más recursos y por lo tanto su autonomía financiera aumentara y como se menciono anteriormente, una mayor autonomía generara un mayor índice de PIB y por ende del PIB per cápita lo que contribuirá a elevar las condiciones de vida de la población.

Más que tratar de encontrar mecanismos efectivos para el aumento de los ingresos del municipio, se debe de encontrar una medida que genere eficiencia en el funcionamiento administrativo ya que es aquí en donde radican los problemas de la mayoría de ellos, no cuentan con la capacidad para saber llevar por el rumbo adecuado el desarrollo del lugar, por lo que su gasto en obra pública y acciones sociales muchas veces no atiende las principales prioridades de la región y no genera un impacto positivo en la sociedad. Por tanto es indudable que lo que se necesita más que nada es el mejoramiento de las administraciones locales, de lo contrario las condiciones de dependencia, atraso, pobreza y marginación no mejoraran.

5.3 Análisis de crecimiento en la economía de Veracruz

El investigador de la Universidad Veracruzana UV), Rafael Arias Hernández, alertó que en el último boletín de INEGI, correspondiente al segundo trimestre del año, expone que Veracruz sólo creció 0.3 por ciento (variación % real respecto al mismo periodo del año anterior), y el crecimiento total de enero a junio 2013 fue de tan sólo 0.1, “lo cual casi es un estancamiento, un retroceso”.

El investigador y economista de la UV refiere que aún falta lo peor, pues viene el análisis del tercer trimestre que será peor, pues en él se reflejarán las consecuencias económicas de los desastres naturales y bloqueos.

Alertó que la crisis internacional y la desaceleración de la economía mexicana influyen en la economía de Veracruz, por lo que las autoridades estatales deben tomar medidas para enfrentar las consecuencias, porque dicha turbulencia está afectando la economía veracruzana.

“Es preocupante que la entidad sólo haya alcanzado en el segundo trimestre del año el 0.3 por ciento de crecimiento, respecto del mismo trimestre del año pasado, eso quiere decir que la desaceleración nacional nos está llevando al estancamiento”, destacó Rafael Arias.

Comentó que es probable que exista un retroceso, porque se espera que en el siguiente trimestre cuando se incorporen las repercusiones de los desastres

naturales, “mi sugerencia es revisar las políticas públicas y no seguir manejando las cosas como si todo fuera bien”.

“No se puede alardear que las expectativas económicas son favorables porque el entorno simple y sencillamente nos está afectando, las expectativas económicas de Veracruz son altamente preocupantes, porque la desaceleración nacional está llevando a la economía estatal al estancamiento o retroceso”, aseveró.

Dijo que si a eso se le agrega que en el cuarto trimestre se irán muchos presuntos responsables de desfalcos financieros, “el panorama no se ve nada halagüeño”.

El investigador de la UV criticó que a pesar de las grandes riquezas naturales de Veracruz su crecimiento es mucho más bajo que el de otras entidades, incluso el crecimiento está muy por abajo de Oaxaca y Puebla.

Las estadísticas del INEGI, publicadas como cifras preliminares en su portal este 30 de octubre en su apartado de prensa también destacan que durante el trimestre abril-junio del presente año, las entidades federativas que tuvieron los mayores avances en su actividad económica fueron: Chihuahua, Baja California Sur, Aguascalientes, Oaxaca, Quintana Roo y Jalisco, entre otros.

Por grupos de actividades económicas, en las PRIMARIAS sobresalieron los incrementos reportados en San Luis Potosí, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz de Ignacio de la Llave, Estado de México y Colima; en las ACTIVIDADES TERCIARIAS destacan las alzas mostradas en Tamaulipas, Aguascalientes,

Jalisco, Puebla, Nayarit y Chihuahua; mientras que en las SECUNDARIAS las variaciones más significativas se presentaron en Baja California Sur, Quintana Roo, Chihuahua, Aguascalientes, Oaxaca y Guanajuato, principalmente.

En su reporte, el INEGI refiere que el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) es un indicador de coyuntura que ofrece un panorama de la evolución económica de las entidades del país en el corto plazo.

Además, menciona, los resultados que se presentan dan cuenta también de los tres grandes grupos de actividades (Primarias, Secundarias y Terciarias) que se desarrollan en las economías de los estados del país.

Cabe señalar que el promedio de los cuatro trimestres del último año del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) puede considerarse como un indicador preliminar de la tendencia del Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE) de ese año.

Principales resultados

En el segundo trimestre de 2013, las entidades federativas que en el conjunto de sus actividades económicas observaron los aumentos anuales más importantes fueron: Chihuahua con 5.9%, Baja California Sur 5.5%, Aguascalientes 5.1%, Oaxaca 4.9%, Quintana Roo 4.6%, Jalisco 4.2%, y Tamaulipas y el Estado de México 3%, cada uno.

Les siguieron Guanajuato con 2.9%, Puebla 2.5%, Querétaro 2.4%, Nuevo León 2.2%, San Luis Potosí 2.1%, Hidalgo 2%, Nayarit 1.6%, Distrito Federal 1.1% y Morelos 1%, entre otros, en el trimestre en consideración.

En el lapso de referencia el crecimiento del ITAEE del total nacional fue de 1.5% a tasa anual. Las entidades que más aportaron a este incremento fueron el Estado de México y Jalisco (producto del alza reportada en las Actividades Primarias y Terciarias, básicamente) y el Distrito Federal por las Terciarias.

Destaca Veracruz sólo en actividades primarias

El INEGI en el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal durante el Segundo Trimestre de 2013 reporta que las entidades que contribuyeron en mayor medida al crecimiento de las ACTIVIDADES PRIMARIAS fueron: Veracruz de Ignacio de la Llave, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca y Estado de México.

Las actividades de agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza aumentaron 1.3% en el segundo trimestre de 2013 respecto a igual lapso de 2012. Las entidades que mostraron los mayores crecimientos en el trimestre de referencia fueron San Luis Potosí con 34.2%, Oaxaca 23.4%, Quintana Roo 17.7%, Veracruz de Ignacio de la Llave 14.5%, Estado de México 14.1%, Colima 13.4%, Campeche 10%, Nuevo León 9.3%, Hidalgo 8.9% y Jalisco 8.1%, principalmente.

Por el contrario, los estados que reportaron reducciones en sus Actividades Primarias fueron Baja California con (-)16%, Tlaxcala (-)15.9%, Sinaloa (-)13.5% y Guanajuato (-)11%, entre otros.

Actividades secundarias

Las actividades industriales (minería; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; construcción, e industrias manufactureras) mostraron una disminución de (-)0.6% a tasa anual en el segundo trimestre de este año. Las entidades que observaron los mayores descensos en el trimestre abril-junio de 2013 respecto al mismo periodo de un año antes fueron Colima con (-)11.9% (como consecuencia de la menor construcción de obras de ingeniería civil, y edificación residencial; así como de la reducción de la producción de arena y grava, fundamentalmente), Zacatecas y Chiapas (-)9.6% cada una, Tabasco (-)9%, Durango (-)7.2%, Yucatán (-)5.5% y Coahuila de Zaragoza (-)5%, entre otras.

Actividades terciarias

En las actividades relacionadas con los servicios (comercio; transportes, correos y almacenamiento; información en medios masivos; inmobiliarios y alquiler de bienes muebles e intangibles; profesionales, científicos y técnicos; alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, básicamente), las entidades federativas en donde más aumentaron fueron Tamaulipas con una variación de

5.3%, Aguascalientes 4.7%, Jalisco 4.5%, Puebla 4.3%, Nayarit 4.2%, Chihuahua 3.8%, Yucatán e Hidalgo 3.6% en lo individual, Querétaro 3.5%, Quintana Roo 3.3%, Guanajuato y Nuevo León 3.2% particularmente, Tabasco 3.1%, y Coahuila de Zaragoza y Oaxaca 3% cada una, en el trimestre abril-junio de 2013 respecto a igual trimestre de un año antes.

El estado que reportó un decremento en este tipo de actividades fue Guerrero con (-)0.1% en el periodo de referencia. Las entidades que más aportaron al avance de las Actividades Terciarias totales fueron el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México y Nuevo León, principalmente.

5.4 desigualdad de recursos públicos para el municipio de Agua Dulce Veracruz

La situación precaria y de estancamiento que viven los municipios veracruzanos nulifican cualquier posibilidad de mejoramiento.

Esta situación es resultado de una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos que son necesarios para el desarrollo, por ello no es sorprendente que los municipios del Círculo Virtuoso se encuentren en mejor situación que los demás, pues, aunque representan menos de la mitad de todos los municipios (39.5%) obtienen más de tres cuartas partes (78%) de todos los ingresos por Participaciones Federales municipales, lo que equivale a un promedio de 20.5 millones de pesos (mdp) por municipio. En cambio, los del Círculo Vicioso,

reciben el 13% del total de participaciones, esto es, apenas 3.1 mdp por municipio. De igual modo, los del primer grupo concentran el 58% del total de las aportaciones Municipales del Ramo 033 (15 mdp promedio por municipio) en tanto que el segundo sólo recibe el 26% (6.1 mdp en promedio). Por lo que se refiere a los impuestos que cobran los municipios, el primer grupo concentra el 73 por ciento del total de este rubro (2.2 mdp por municipio) en tanto que el segundo sólo obtiene el 20% (552 mil pesos en promedio).

Estos resultados evidencian una importante relación directa entre Desarrollo Económico y recursos públicos, lo cual implica que la mayor disponibilidad de éstos genera un impacto positivo en el PIB per cápita, en la salud y en la educación de las personas. De hecho parece haber una relación mucho más estrecha entre recursos públicos y desarrollo humano que la existente entre recursos y crecimiento.

Esta afirmación se deriva del hecho de que el grupo de municipios que se encuentran en situación de Sesgo al Desarrollo humano (sus indicadores de salud y educación están por encima de la media estatal, mientras que su indicador de crecimiento está por debajo) concentran una mayor cantidad de recursos públicos, que aquellos que se encuentran con Sesgo al Crecimiento (su indicador de crecimiento es superior a la media estatal, pero los de salud y educación son inferiores). En el primer caso, los 26 municipios que componen ese grupo (12.4% del total) reciben el 7.6% de las participaciones federales, lo que representa 6.4

mdp promedio por municipio, en tanto que los 8 municipios del segundo grupo (con Sesgo al Crecimiento) reciben apenas el 1.1% de dichas participaciones, esto es 2.8 mdp. Lo mismo sucede con los recursos del Ramo 033; el primer grupo recibe el 12.2% del total (10 mdp en promedio) mientras que el segundo obtiene el 3.3% (8.9 mdp por municipio). Finalmente, en lo que se refiere a los impuestos recaudados por cada municipio, resulta que los de primer grupo recaudan el 6% del total estatal (573 mil pesos en promedio) en tanto que los del segundo grupo recaudan el 1% (317 mil pesos en promedio)

Este análisis confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por si mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, lo cual debe, necesariamente, llevarnos a concluir que la acción del Estado –mediante políticas públicas- es indispensable para impulsar el proceso de Desarrollo Económico y que es fundamental incrementar los recursos públicos destinados a dicho fin.

Dos aspectos de importancia.

Primero, la importante relación directa que se puede identificar entre Desarrollo Económico y recursos públicos, en el sentido de que la mayor disponibilidad de éstos, genera un impacto positivo en el nivel de riqueza personal y en la salud y educación de las personas.

Segundo, la existencia de una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos entre municipios, lo cual influye dramáticamente en el avance o atraso de estos.

Para observar con mayor precisión este fenómeno y confirmar las tendencias señaladas, presento la información referida al total de recursos públicos (que es la suma de las Participaciones federales más las Aportaciones federales y los impuestos propios) que obtienen estos grupos de municipios y el valor de la riqueza que producen.

En primer lugar puede observarse que los 83 municipios en Círculo virtuoso, reciben el 68% del total de esos recursos (38 mdp promedio por municipio)

Esta excesiva concentración es una de las razones por las cuales estos mismos municipios obtienen el 83% del PIBE, lo cual equivale a 2 mil millones de pesos en promedio por municipio; por ello logran tener el PIBEpc más alto de todo el estado: 8,896 pesos (pesos de 1993).

En cambio, los 93 municipios en Círculo Vicioso apenas reciben el 20% de los recursos públicos (11 mdp por municipio). Esta baja participación les deja pocas oportunidades de generar riqueza, por lo que sólo aportan el 9% del PIBE (181 mdp por municipio, es decir, apenas el 10% del PIBE promedio del otro grupo) y presentan el PIBEpc más bajo 4,216 pesos, equivalente a la mitad del que observa el grupo anterior.

Por lo que respecta a los otros dos grupos, se observa que hay 26 municipios con Sesgo al Desarrollo; estos reciben el 10% de los recursos públicos (17 millones por municipio) y contribuyen con el 6% del PIBE (433 mdp en promedio por municipio) razón por la cual presentan un PIBEpc de 5,194 pesos. Esto corrobora la alta capacidad de dichos recursos para impulsar el nivel de bienestar de la población. Por último hay 8 municipios con Sesgo al crecimiento, que reciben el 2% de los recursos (12 millones por municipio) contribuyen con el 1% del PIBE (297 millones promedio por municipio) con un PIBEpc de 7,318 .

De lo anterior, se destaca que efectivamente la disponibilidad de recursos públicos es fundamental para impulsar el bienestar social y que el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar este fin. Dicho de otro modo, que el Desarrollo Económico Municipal es resultado de una combinación de recursos públicos canalizados mediante políticas públicas eficientes y de la capacidad del sector productivo para generar riqueza, incluso apoyada por dichos recursos. Es decir, que la acción del Estado y el incremento de los recursos públicos es indispensable para impulsar el desarrollo.

El único posible resultado que podríamos tener después de analizar las variables de desarrollo económico anteriores es que la pobreza en México debe ser muy grande. Tenemos en primer lugar un pastel de tamaño insuficiente debido al poco crecimiento de las últimas décadas. Además, el reducido pastel está mal distribuido, lo cual implica necesariamente que hay un grupo alto de personas que

reciben ingresos por debajo de lo mínimo necesario para una subsistencia decorosa y justa: un alto porcentaje de la población en México vive en pobreza. La definición y medición de la pobreza es controversial pues si bien el concepto de pobreza es más o menos claro, la forma de medirla operativamente no lo es. En la práctica ha habido muchas formas de medir pobreza y cada una de las metodologías tiene sus ventajas y desventajas.

Actualmente, la medición oficial de la pobreza en el país es realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (coneval), que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica, garantizada por los por seis Investigadores Académicos que forman parte de la entidad y fueron elegidos democráticamente por medio de Convocatoria Pública.

La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir del bienestar económico y de los derechos sociales, como lo señala la Ley General de Desarrollo Social (2004). México es el primer país del mundo en tener una medición de pobreza que utiliza varias dimensiones: medición de pobreza multidimensional. La ventaja de esta metodología, es que efectivamente la pobreza que padecen las personas no sólo se refleja en el ingreso, sino también en la falta de acceso a los derechos sociales.

Por esta razón, esta forma de medir pobreza sigue incluyendo el ingreso, pero ahora también incorpora otros factores.

La dimensión del bienestar económico incluye las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La dimensión de los derechos sociales se integra con base en las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social; este espacio incluye los siguientes indicadores de carencias asociados a derechos:

acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación.

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

En 2010, la población en situación de pobreza era de 46.2%, es decir, 52 millones de personas. Podemos observar que respecto de 2008, la pobreza aumentó en 3.2 millones de personas.

El aumento de la población en situación de pobreza se debió a que se incrementó el número de personas con ingresos bajos y con carencia en el acceso a la

alimentación, como resultado de la crisis económica internacional que inició en 2008 y del aumento en los precios de los alimentos.

La línea de bienestar identifica a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

La línea de bienestar mínimo identifica a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. En 2010 la línea de bienestar se calculó para el ámbito urbano en \$2,114 por persona y en \$1,329 para el rural. Asimismo, la línea de bienestar mínimo se calculó para este mismo año en \$978 por persona para las zonas urbanas y en \$684 por persona para las rurales.

Destaca que el número de carencias promedio se redujo de 2.7 a 2.5, ya que durante este período aumentó la cobertura básica de la educación, el acceso a los servicios de salud, la calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas, y la seguridad social.

5.5 Programas contra la Pobreza y la Desigualdad

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza. El programa Progresá (iniciado en 1997) y el programa Oportunidades (iniciado en

2002) son dos de las iniciativas más innovadoras y exitosas para reducir la pobreza extrema. Hasta 2011, su cobertura se extendía a más de 5.8 millones de familias mexicanas.

Oportunidades no sólo ha contribuido a mitigar la pobreza, sino también aumentar la asistencia escolar, combatir la desnutrición y ampliar la cobertura de los servicios de salud entre las familias pobres.

Otra iniciativa es el Seguro Popular, que se introdujo en 2004 con el objetivo de prestar atención médica, servicios preventivos y protección financiera a las personas que carecen de cobertura de salud. A finales de 2011, ofrecía servicios de salud gratuitos a más de 50 millones de personas, en su mayoría pertenecientes a los dos deciles inferiores de ingresos de la población. Este seguro, además, está contribuyendo a reducir gradualmente las grandes disparidades regionales en el acceso a los servicios de salud.

Pese a los avances, la pobreza y la desigualdad aún están muy extendidas. A pesar del éxito de tales iniciativas, el combate contra la pobreza y la desigualdad debe continuar. Si bien la pobreza había disminuido en las últimas décadas, desde mediados de la década del 2000 comenzó a aumentar de nuevo, primero por el alza de los precios de los alimentos y después como consecuencia de la crisis global y la caída del empleo formal.

Según datos recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2006 y 2010 la proporción de población mexicana que vivía en pobreza (extrema y moderada) pasó del 35% al 46%, lo que equivale a 52 millones de personas. El indicador de pobreza relativa con respecto al ingreso medio de la población, utilizado internacionalmente como parámetro de comparación, nos señala que en México el porcentaje de la población que recibe menos de la mitad del ingreso medio en 2010 era 21%.

Con base en este indicador, la pobreza entre las personas de edad avanzada también requiere atención urgente, ya que afecta al 30% de los mexicanos mayores de 75 años (una tasa 1.5 veces superior a la de la población en su conjunto). Considerando el envejecimiento futuro de la población, existe el riesgo de que la proporción de pobres de edad avanzada aumente todavía más.

El alto grado de pobreza también se refleja en otros indicadores del nivel de vida, como la mortalidad infantil (tres veces mayor que el promedio de la OCDE) y el índice de analfabetismo (superior a la media de la OCDE). México tiene el mayor índice de pobreza infantil de la OCDE después de Israel. Como su población es comparativamente joven y los niños representan casi la mitad de los pobres, en México la pobreza tiene consecuencias a más largo plazo que en otros países de la OCDE.

Si bien México es uno de los pocos países de la OCDE donde la desigualdad ha disminuido en años recientes, los niveles de desigualdad siguen siendo demasiado altos. México ocupa el segundo lugar en desigualdad entre los países de la OCDE después de Chile. Esto no sólo es un problema ético y moral, sino que también representa un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo.

Aumentar y orientar mejor el gasto social

A pesar de que el gasto social creció de menos del 2% del PIB en 1985 a 7.5% en 2009 (sin contar el gasto en educación), esta cifra equivale a alrededor de un tercio del promedio de los países de la OCDE .

El nivel de gasto también resulta bajo en relación con el PIB per cápita. Las transferencias sociales en efectivo representan sólo el 8%, aproximadamente, del ingreso familiar disponible.

Por otra parte, este gasto no está bien enfocado: la mitad de las transferencias en efectivo benefician al segmento superior de la escala de ingresos y apenas 10% de los fondos se entrega al 20% más pobre. Para reducir de manera significativa la pobreza, es necesario aumentar las transferencias sociales a los más pobres, lo que implica reformar el sistema de seguridad social a fin de que brinde un apoyo más eficaz y progresivo a las familias de menores ingresos.

Para responder más rápido a las crisis económicas y evitar el riesgo de que las familias moderadamente pobres caigan en la pobreza extrema (riesgo importante en México porque el nivel salarial de la mayoría de la clase media se acerca más al nivel inferior de la escala de ingresos de los trabajadores que al de la parte superior), el país debe fortalecer las redes de seguridad social.

Entre las medidas adoptadas por el gobierno en respuesta a la crisis económica mundial se incluyen los programas para crear empleos temporales y prevenir la pérdida de puestos de trabajo (Programa de Empleo Temporal), así como la ampliación de varios meses de la cobertura de servicios de salud para los desempleados. Sin embargo, las sumas que se destinan a estos programas son modestas. Ello indica que aún hay oportunidad para tomar medidas anti-crisis mejor adaptadas a fin de proteger a las familias pobres de México; por ejemplo, prestando más atención a los programas de empleo temporal.

También se puede fomentar el empleo formal y hacer más eficaces los programas de beneficios por desempleo. El programa Primer Empleo no tuvo los efectos esperados porque no proporcionó a los patrones incentivos suficientes para contratar a nuevos trabajadores.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad también requerirá mejorar la calidad de los servicios de educación y salud (véanse los capítulos “Los Retos de la

Salud” y “Fomentar el Capital Humano y la Equidad con un Sistema Educativo Más Fuerte”), toda vez que ya se ha avanzado en la cobertura.

Recomendaciones clave de la OCDE

*Aumentar el gasto social. Acercarlo paulatinamente a los niveles de otros países de la OCDE, mediante inversiones mayores en materia de educación de calidad, salud y transferencias focalizadas hacia la población más pobre.

* Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres.

Revisar la eficacia de programas como DICONSA (Distribuidora Conasupo Sociedad Anónima, que suministra artículos de primera necesidad a las comunidades rurales) y LICONSA (Leche Industrializada Conasupo Sociedad Anónima), y racionalizar los numerosos programas sociales para evitar duplicidades y aprovechar las sinergias.

* Analizar la combinación de medidas encaminadas a reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural.

* Adoptar medidas para ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal y crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal.

* Aumentar la productividad de los servicios de salud para que la atención sea de mejor calidad y a menor costo.

* Mejorar la calidad de la educación para aumentar el capital humano, fomentar la movilidad social y reducir la desigualdad.

CONCLUSIONES

En el contexto de los supuestos, las políticas públicas son cursos de acción orientadas a la solución de problemas complejos y multifactoriales, sustentados en la gestión pública, parte esencial de su implantación y permite alcanzar capacidad al gobierno para que diseñe y ejecute acciones con el objeto de solucionar una problemática específica. Esa capacidad debe garantizar la solución de los problemas sociales en sus distintos ámbitos.

Al comprenderse y aplicarse las políticas públicas con ese enfoque, se infiere que las políticas públicas aplicadas por la acción gubernamental en el desarrollo local no han sido eficaces, puesto que la tendencia creciente de creación de municipios en México, durante los últimos quince años, es producto, principalmente, de la excesiva concentración de recursos económicos y de servicios en la cabecera del municipio del que se pretenden separar o separaron.

En este último caso, la experiencia evidencia que salvo raras excepciones, los municipios de reciente creación tienen la capacidad y la infraestructura para autogobernarse. En la mayoría de los casos, provocan que se dupliquen las funciones administrativas, la burocracia y disminuya el gasto de inversión productiva que podrían tener. Por consecuencia, el avance de las políticas públicas es precario, orientadas, principalmente, a cuestiones relacionadas con el gobierno federal y en menor grado con el ámbito estatal, marginando las políticas públicas generadas en el espacio municipal.

De no aplicarse la política pública en los espacios municipales como alternativa integral, equitativa y democrática no sería posible combatir el centralismo de las cabeceras municipales e impulsar un mayor equilibrio de los beneficios del desarrollo al interior de los municipios y entre las propias regiones, y es casi seguro que se sigan creando municipios con tanta rapidez como hasta la fecha. Sin embargo, esto no significa que se cancele plenamente la creación de municipios ya que, las demandas sociales para la creación de municipios podrían tener causas justificadas para darle formalidad al proceso.

Como parte de estas conclusiones se da respuesta a las preguntas de investigación las cuales se describen a continuación:

¿Cómo se contextualizan políticas públicas en los gobiernos locales? Se califican como deficientes ante la incapacidad de los gobiernos locales para evaluarlas por su rendimiento y su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir a la sociedad a mejores niveles de bienestar y vida digna. Aunque en México se ha avanzado –lentamente– en el ejercicio de la democracia, sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública; por ejemplo, el deterioro del ambiente, la seguridad, el empleo y la marginación social.

Este escenario pudiera atribuirse a la ineficacia en el ejercicio de políticas públicas, donde estaría mayormente en entredicho la concreción de la gestión pública por las instancias de los gobiernos federal y estatal.

¿Cuál es la problemática de los procesos de creación de municipios? Existe una creciente dinámica en los procesos de municipalización (53 nuevos municipios en el periodo 1990-2005) y en consecuencia, grandes expectativas de demandas sociales para la creación de otros espacios en municipalidades, pues la población considera que mediante el hecho de alcanzar la categoría de municipios tendrán, en la mayor parte de los casos, resuelto el problema de marginación social, cuando en realidad los procesos de municipalización están acompañados de juicios al margen de los factores establecidos por constituciones locales con consecuencias estructurales en la vida política, económica y social de los nuevos municipios.

Los gobiernos adolecen de creatividad para desarrollar políticas públicas alternativas, pues se adhieren firmemente a la rigidez legal que establece el municipio como única figura de autoridad territorial relevante, y nunca han examinado la posibilidad de disponer de otras figuras legales subalternas al municipio, como sindicaturas, delegaciones y comisarías, que ejerzan nuevos mecanismos, los cuales asegurarían una mejor representación de los intereses y demandas sociales.

Es evidente una grave falta de imaginación política e institucional y una gran incapacidad para crear nuevas estrategias y alternativas que puedan paliar la solución de problemas sociales en el ámbito municipal, así como la exclusión política de la población sin que necesariamente se cree el nuevo municipio.

¿Cuáles son las consecuencias de la creciente creación de municipios? Las principales consecuencias se ubican en la percepción social de crear municipios débiles financieramente, con fragmentación territorial y creación de estructuras orgánicas políticas y administrativas complejas que duplican el gasto público.

Las consecuencias son evidencias que expresan baja capacidad de los gobiernos para atender con eficacia y eficiencia las demandas de municipalización, las cuales, en cierta medida, son producto de no observar, en primer término, los contenidos constitucionales para crear municipios.

¿En qué medida constituyen las políticas públicas una alternativa para orientar los procesos de municipalización? Ante la evidente y aguda presión por la creación de municipios en México –producto, en gran parte, por la falta de atención y gestión ante las demandas sociales– las políticas públicas son una verdadera alternativa para el desarrollo municipal y, por ende, de orientación a los procesos de creación de municipios.

Se puede valorar que la política pública en los espacios municipales a través de la gestión pública no se ejerce con eficacia, de manera integral, con equidad y, por consecuencia, con democracia, lo que vuelve débiles a los gobiernos locales en sus funciones. Ante esta situación es indispensable:

Que se genere una política de mayor equidad ante las demandas de los servicios públicos por parte de la población y evite las expectativas por crear municipios.

Que los mecanismos entre cabecera municipal y las comunidades o entre los recursos aportados y los beneficios directos recibidos, se constituyan en la base del crecimiento, de bienestar y de justicia con equidad.

Que el grado de competencia de las figuras inmediatas inferiores a la categoría de municipio –entre éstas, las sindicaturas, congregaciones y delegaciones– necesita ampliarse en el ámbito municipal. Para lograrlo a la brevedad posible, habría que fortalecerlas administrativamente, con énfasis en la definición de atribuciones y la delimitación de funciones que le correspondan en el ejercicio de sus compromisos ciudadanos. Asimismo, es procedente precisar, en la documentación legal requerida, criterios que obliguen a la presidencia municipal a aplicar recursos a estas figuras, por lo que resulta conveniente ampliar la participación y apoyo de ellas para evitar la concentración de las funciones públicas del gobierno municipal en su cabecera.

Una reforma administrativa que beneficie la pertinencia de los servicios prestados por el municipio y la atención y grado de involucramiento en su destino comunitario de la ciudadanía.

La integración de estas acciones y la incorporación a la gestión pública de funcionarios públicos, regidores, síndicos, delegados y consejeros municipales, entre otros, podrían constituir un prototipo de desarrollo político, económico y social, sin menoscabo del municipio, obligando este esquema a un desarrollo justo y equilibrado para la superación de los rezagos sociales. Esto, de alguna manera,

indicaría que no necesariamente municipalizar un espacio es la panacea del problema, sino más bien respuestas de fondo y de solución integral a los problemas sociales en la geografía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2003). La hechura de las políticas. Estudio introductorio y edición. México. Segunda edición, Miguel A. Porrúa, pp. 25 -27.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (4ª. Ed. 2009). El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición). México. Segunda Ed, Miguel A Porrúa, pp. 27, 32, 36).

Artículo del investigador Rafael Arias, México 2013.

BARCELATA CHÁVEZ, Hilario (2010), Hacienda Pública Municipal y Desarrollo Económico Local

CABRERO MENDOZA, Enrique (2005), Acción pública y desarrollo local, Fondo de Cultura Económica, México, p. 19.

CABRERO MENDOZA, Enrique (2003), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.

DAFT Richard, L. (2000), Teoría del diseño organizacional, traducción al español, Internacional Thomson Editores, México.

Plan Municipal de desarrollo del H. Ayuntamiento de Agua Dulce 2011-2013.

Serie “Mejores Políticas” México. Mejores Políticas para un desarrollo incluyente.(2012).

Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz (2012) CONEVAL

ALMAGUER SALAZAR, MOREIRA RODRÍGUEZ, Héctor. (Editores).

Construyendo el futuro de México. Propuestas de Políticas Públicas. Tecnológico de Monterrey (2012).

Direcciones electrónicas

Glosario

SED Sistema de Evaluación del Desarrollo

PbR Presupuesto basado en Resultados

APF Administración Pública Federal

PND Plan Nacional de Desarrollo

PAE Programa Anual de Evaluación

NGP Nueva Gestión Pública

LCF Ley de Coordinación Fiscal

LGCG Ley General de Contabilidad Gubernamental

LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ASF Auditoría Superior de la Federación

CEFP Centro de Estudios de Finanzas Públicas

SPC Servicio Profesional de Carrera

PIB Producto Interno Bruto

SEDEGG Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

IMP Índice de pobreza Multidimensional

INRISD Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo
Social

GPMPc Gasto Público Municipal Per Cápita

ITAEE Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal