
El sistema de evaluación del gasto público en México en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y 2021: avances y retrocesos

Evaluation System of Public Spending in Mexico in the Federal Budget Proposals 2018 and 2021: Advances and Reversals

**Luis Alberto
Ibarra Pardo**

*Avanza Infraestructura y
Economía, S.C., México*

Recibido: enero de 2021.
Aprobado: junio de 2021.

Resumen

Una de las reformas estructurales más importantes, aún pendientes, que debe emprender México en los próximos años es la reforma del gasto público, incluyendo uno de sus componentes principales, que es la forma en que dicho gasto se evalúa. Para ello, en este trabajo se presentan algunos avances y deficiencias del sistema de evaluación del desempeño (SED) del gasto público en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2018 y 2021. El análisis se basa en la literatura de los modelos de agente-principal, donde pueden existir problemas de desalineación de intereses entre el principal, esto es, los ciudadanos, y el agente, es decir, el gobierno, que es «contratado» por los primeros, mediante las elecciones, para cumplir con los objetivos de crecimiento económico e inclusión social. Al final, se presenta una propuesta de política pública para incorporar al SED los principios de simplicidad, relevancia, objetividad, incentivar y actualización.

Palabras clave: gasto público; eficacia; eficiencia; evaluación; México.

Clasificación JEL: H11; H40; H50; H61; O21; P43.

Abstract

One of the most important structural reforms, still pending, that Mexico should undertake in the next years is the public spending reform, including one of its main components, which is the way in which this spending is evaluated. To this end, I present some advances and deficiencies of the performance evaluation system (SED, by its Spanish acronym) for public expenditure in the federal budget proposals (PEF, by its Spanish acronym) 2018 and 2021. The analysis is based on principal-agent model literature, where there may exist interest misalignment between the principal, that is, the citizens, and the agent, which is the government that is being «hired», through elections, by the citizens to fulfill economic growth and social inclusion objectives. At the end, there is a public policy proposal to incorporate simplicity, relevance, objectivity, incentivization and updating principles to the SED.

Keywords: public expenditure; efficacy; efficiency; evaluation; Mexico.

JEL Classification: H11; H40; H50; H61; O21; P43.

1. Introducción

El gasto público es una de las herramientas más importantes en el diseño y aplicación de las políticas públicas para el desarrollo económico y social de cualquier país. El nivel del gasto, lo mismo que su composición, afectan de manera significativa variables como la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y la inclusión social.

Uno de los objetivos más importantes de la ejecución del gasto público es llevar a cabo una redistribución del ingreso y generar mayor igualdad de oportunidades, para lo que se requiere que el uso del gasto público beneficie más a quienes menos tienen. Esto, sin embargo, dista de ser una realidad en México, dado que el efecto redistribuidor del gasto es casi nulo. Por ejemplo, en un análisis de 34 programas o rubros de gasto, Scott (2007 y 2011) muestra el efecto regresivo del gasto público en su conjunto.

Si el gasto público se aplicara con eficacia,¹ de modo que realmente contribuyera a cumplir los objetivos y metas de la política pública, y con eficiencia, reduciendo al mínimo necesario el gasto de operación y ejerciendo el presupuesto en tiempo y forma, se contribuiría de manera significativa a resolver la problemática que el país enfrenta por falta de crecimiento económico, desarrollo social insuficiente, escasa productividad, deterioro en los niveles de competitividad y excesiva desigualdad.

Para evaluar la eficacia y la eficiencia del gasto público, en México, al igual que en muchos otros países, se utiliza un sistema de evaluación del desempeño (SED). De hecho, México fue uno de los primeros adoptantes de este tipo de sistemas, al menos desde la década de los noventa.

El problema es que el SED del gobierno mexicano no ha logrado mejorar la calidad del gasto público ni el uso de indicadores de desempeño se ha convertido en una herramienta verdaderamente útil para saber qué tan eficaz y eficiente es este gasto, ni para que la toma de decisiones en las asignaciones presupuestarias sea mejor.

En México, el nivel y la composición del gasto público siempre han sido objeto de debate. Para algunos, se gasta muy poco, de modo que el nivel de gasto es insuficiente

¹ Para efectos de este trabajo, las definiciones de «eficacia» y «eficiencia» son las que se presentan en el artículo 2, fracciones XI y XII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006, 2021).

para cubrir las necesidades de desarrollo en rubros como educación, salud e infraestructura. Para otros, ocurre lo contrario; el gobierno gasta demasiado y mal, desperdiciando valiosos recursos de la sociedad en burocracia, privilegios para los altos funcionarios y proyectos carentes de rentabilidad social. Ello, además de las oportunidades de corrupción que en ocasiones trae consigo el manejo de recursos públicos. También se critica que muchas veces lo que aprueba el Congreso es diferente de lo que realmente se gasta, lo cual también se detecta en las revisiones de cuenta pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

En cambio, desde el punto de vista gubernamental, cada año se destacan los esfuerzos para mejorar el nivel y la asignación del gasto público. Por ejemplo, si se lee la Exposición de Motivos con las que el Ejecutivo Federal presenta, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2021a), los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (SHCP, 2021b) de cada ejercicio fiscal, invariablemente se dice que se están privilegiando o fortaleciendo las prioridades del gasto público en beneficio de la población. De hecho, también los responsables de la aplicación de las políticas públicas, como Aspe (1993) y Sojo (2005), enfatizan los avances relativos a la mejor asignación de los recursos públicos de cada administración. Por lo general, se señala que se han puesto en marcha, y continuarán haciéndolo, medidas de austeridad y racionalidad presupuestaria, reduciendo rubros de gasto corriente y haciendo lo imposible por incrementar o proteger el gasto de inversión. Además, comúnmente se da relevancia particular al incremento que, muchas veces, se propone en los conceptos de gasto social.

¿Quién tiene la razón? ¿Cómo saber cómo y en qué se gasta, y cuáles son los resultados de ese gasto?

El interés de este trabajo es precisamente presentar una evaluación de varios usos del SED para la evaluación del gasto público en México, y proponer medidas para su fortalecimiento.

El trabajo se divide de la siguiente forma: en la sección 2 se presenta el marco teórico, donde se enfatiza el uso de modelos de agente-principal y el problema de la desalineación de intereses en el análisis del gasto público; con base en ello, se presenta la hipótesis de trabajo. Esta propone que, a pesar de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2006, 2021), el SED dista de cumplir sus objetivos, ya que no permite hacer una adecuada evaluación del uso de los recursos públicos. En la sección 3 se explica en qué consiste la presupuestación con base en resultados, mientras que en la 4 se presenta un diagnóstico

básico del proceso de programación del gasto público en México. En la sección 5 se describe la metodología utilizada, básicamente de carácter cualitativo y exploratorio. Posteriormente, en la sección 6 se presentan los resultados del análisis, para contrastar la hipótesis de trabajo con tres ejemplos para los proyectos de PEF de los ejercicios fiscales 2018 y 2021 (SHCP, 2018 y 2021b): i) la supuesta vinculación entre los programas de gasto público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas (ONU); ii) la priorización de los programas de subsidios con base en las consideraciones del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval, 2016 y 2020); y iii) el uso del SED en uno de los ramos más relevantes del presupuesto, Educación Pública.

Por último, en la sección 7 se exponen las principales conclusiones del trabajo, junto con algunas recomendaciones para continuar y profundizar la investigación, así como en materia de política pública, para fortalecer la evaluación del gasto público en México.

2. Marco teórico

Si bien existe una extensa literatura respecto al papel que desempeña el gasto público y el balance fiscal sobre los grandes agregados económicos, como las condiciones de estabilidad y el crecimiento económico, en lo que corresponde a los impactos a nivel micro las aportaciones son más dispersas. Más que el gasto público en sí, lo que se analiza son las políticas públicas en las cuales el gasto gubernamental es uno de sus componentes, considerando principalmente el impacto de los llamados programas sociales. Del mismo modo, existen diversas aportaciones relativas al análisis de la economía política del gasto público, que intentan explicar su estructura y composición como resultado de la interacción de los grupos de interés. Desafortunadamente, esta literatura es más abundante para el caso de los países desarrollados que para las economías emergentes, como puede verse en el recuento histórico que hace Lindert (2012).

Como parte de esta literatura, se han desarrollado también diversos análisis para evaluar el desempeño del gasto público con base en parámetros similares a los de una empresa privada. Por ejemplo, Osborne y Hutchinson (2009) establecen metodologías detalladas para evaluar los resultados del gobierno, con una óptica similar a la de un ente privado, con el fin de obtener un «precio» para el resultado de la política de gobierno que se quiere lograr. Ello implica, a su vez, la necesidad de

«comprar» ciertos insumos, que contribuyan a lograr ese resultado. Básicamente, lo que se propone es una mecánica para mejorar la efectividad de las políticas públicas, de modo que se asegure que los recursos gubernamentales se usen para atender las prioridades de la ciudadanía y que ello se haga de la forma más eficiente posible, comprando los insumos en la cantidad y calidad adecuadas y de manera oportuna.

Para algunos autores, la visión «empresarial» del gobierno es aún más extrema, ya que debe considerarse que, en muchos casos, solo los entes públicos pueden llevar a cabo con éxito cierto tipo de actividades. Un trabajo conocido que sigue esta tendencia es el realizado por Mazzucato (2013), quien amplía la consideración de las instituciones del Estado como agentes económicos que no solo corrigen fallas de mercado, sino que pueden asumir riesgos más allá que lo que podrían hacer las empresas privadas e, incluso, crear nuevos mercados. De acuerdo con Mazzucato, contrariamente al mito popular, buena parte de las innovaciones y avances tecnológicos han sido resultado de la actuación «empresarial» del sector público.

El modelo implícito detrás de gran parte de esta literatura y de las recomendaciones de política pública que se desprenden de ella es el modelo de tipo agente-principal, donde el «principal», que son los ciudadanos, «contratan» (normalmente, vía elecciones) al «agente», que es el gobierno, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la ciudadanía en materia de bienestar social, pero donde el mismo gobierno puede tener objetivos distintos para maximizar solo el bienestar de la clase política en el poder,² de modo que se genera un problema de desalineación de intereses que es necesario resolver.

En este sentido, el uso de indicadores de desempeño y restricciones de compatibilidad de incentivos puede constituir una herramienta útil para contribuir a una mejor alineación de intereses entre el agente y el principal. En el caso del gasto público, ello requiere incorporar este tipo de indicadores y restricciones de manera creíble en los procesos de decisión colectiva y provisión de bienes públicos, para lo cual se pueden utilizar aplicaciones ampliamente conocidas que se derivan de la teoría de juegos y que han sido consideradas en diversos temas de organización industrial desde hace tiempo.

² Conviene aclarar que dicha maximización del bienestar de la clase política se puede lograr a través de conductas legales o ilegales.

Otros atributos deseables en el diseño de este tipo de SED son la transparencia, cuya relevancia en el análisis de procesos de toma de decisiones colectivos y existencia de información asimétrica ha sido considerada recientemente por Fehrler y Hughes (2018), y la objetividad y sencillez en las fórmulas de medición del desempeño, siguiendo a Muller (2018).

En el terreno práctico, si bien muchos países han ido incorporando indicadores de desempeño en la evaluación del gasto público, los resultados han sido muy desiguales, como puede verse en diversos estudios, tales como el de Arellano Gault *et al.* (2004), para los casos de Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México, y Rojas *et al.* (2006), para Chile.

En el caso de México, como hipótesis del presente trabajo, se plantea que el sistema de evaluación del gasto público y los indicadores de desempeño existentes no han logrado superar el problema de desalineación de intereses entre el agente y el principal, esto es, entre el gobierno y la ciudadanía. Esto se ve reflejado en un sistema que no cumple lo que promete, pues se trata de un sistema complejo, incómodo y de poca utilidad, como se mostrará en las secciones siguientes, y que no logra evaluar adecuadamente la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos gubernamentales.

Es importante señalar que el objetivo del estudio no es ser exhaustivo,³ sino presentar solo algunos ejemplos de la falta de vinculación entre lo que se pretende hacer con el gasto público (esto es, los intereses de la ciudadanía) y lo que realmente se hace (un sistema de evaluación poco útil que, sin embargo, se propone mostrar cumplimientos elevados y una supuesta estrecha vinculación con los intereses de la ciudadanía). Esta diferencia puede ser resultado, a su vez, de la intención de no afectar los intereses de la burocracia encargada de la medición de los indicadores, de modo que lo que ocurre es «parecer que se cumple sin cumplir». Sin embargo, el análisis más a fondo de las motivaciones de la burocracia no es el objeto del presente estudio, sino de posibles investigaciones subsecuentes.⁴

³ Al respecto, existen entidades que han hecho una buena labor en el análisis de finanzas públicas y seguimiento de políticas de gobierno, como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del Congreso, o en materia de investigación sobre igualdad de oportunidades y movilidad social, incluyendo el impacto del gasto público, como el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Sin embargo, los análisis existentes sobre los temas específicos del SED son más limitados.

⁴ Igualmente, un comparativo con la forma en que se definen los objetivos y se determina la medición de indicadores en otros países podría ser objeto de una investigación adicional.

3. Presupuestación orientada a resultados en México

La presupuestación con base en resultados en México comenzó durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, con la introducción de lo que entonces se denominó la Nueva Estructura Programática y el SED.⁵ Posteriormente, en el sexenio de Vicente Fox, el sistema se complementó con la publicación de la LFPRH (2006, 2021).⁶

En particular, en el artículo 16 de la LFPRH se señala que «[l]a Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño». Asimismo, en la Ley citada, el SED se define como

el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (LFPRH, 2016/2021).

Para complementar lo anterior, en la propia LFPRH se hace referencia a los conceptos de eficacia y eficiencia en la aplicación y ejercicio del gasto público, los cuales se definen como «lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables» y «el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables», respectivamente.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 24 del mismo ordenamiento, las actividades que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal para dar cumplimiento a sus objetivos deben basarse en indicadores de desempeño, los cuales tienen que estar contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo o en directrices que, en su caso, emita el Ejecutivo Federal. Por su parte, en el artículo 25, fracción III, de dicha Ley, se dice que uno de los elementos

⁵ Para una explicación más detallada de la introducción del SED, véase Chávez (2000).

⁶ Hurtado (2006) explica la evolución posterior del SED y la necesidad de emitir esta nueva Ley para fortalecer el proceso de programación y presupuestación del gasto público.

que las dependencias y entidades deben tomar en cuenta en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto es la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas.

A su vez, los indicadores de desempeño deben construirse con base en un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.

De esta forma, al integrar consideraciones sobre el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios en el proceso de toma de decisiones para la asignación del gasto, el presupuesto basado en resultados debiera proporcionar información de los avances en la consecución de metas de las políticas públicas, contribuyendo a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, y fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

4. Diagnóstico

A pesar de los avances, lo cierto es que el SED no ha cumplido su función a cabalidad, como se refleja en las diversas recomendaciones efectuadas a nuestro país por organismos multilaterales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde hace ya varios años,⁷ lo mismo que en opinión de diversos analistas, como por ejemplo Elizondo (2012) y Campos *et al.*, (2018a y 2018b), entre otros.

El problema, en parte, es que el proceso de programación y presupuestación del gasto público es complejo y está sujeto a presiones políticas de diversa índole de los grupos de interés, mismos que interactúan con los objetivos de política económica y social del gobierno.

Además, una proporción importante del gasto público es inercial, al reflejar lo establecido en leyes y reglamentos, así como en acuerdos previos con grupos diversos, por lo que es difícil, aunque no imposible, su modificación en el corto plazo.⁸

⁷ Larré y Bonturi (2001), Banco Mundial (2016), OCDE (2012) y OCDE (2018).

⁸ El gasto inercial refleja a su vez la evolución de los gastos obligatorios, los cuales comprenden todas aquellas erogaciones que realiza el gobierno y que son indispensables para que el aparato

Solo otra parte, más reducida, del gasto público es discrecional y refleja las prioridades de gasto, tanto del Ejecutivo federal que propone el proyecto de presupuesto, como del Poder Legislativo, por conducto de la Cámara de Diputados, que finalmente lo aprueba.

De este modo, el uso de los indicadores de desempeño es limitado, pues en realidad estos no se aprovechan por completo para la formulación de reasignaciones de gasto; por el contrario, quedan como un trámite administrativo más, que las dependencias y entidades gubernamentales deben cumplir, independientemente del nivel o medición alcanzados.

Otro inconveniente del sistema actual es que las propias dependencias y entidades son las que se evalúan a sí mismas, lo que no asegura la objetividad en las mediciones. Y, finalmente, un problema importante es la multiplicidad de indicadores, lo que complica la realización de un adecuado seguimiento de los resultados que de verdad importan. Por ejemplo, en los PEF de los últimos ejercicios fiscales típicamente se incluyen más de 6000 indicadores de desempeño tan solo para la administración pública federal.

5. Metodología

Para demostrar por qué se considera que el actual sistema de evaluación del desempeño del gasto público en México no cumple con los objetivos de asegurar la eficacia y eficiencia presupuestaria, a continuación se presenta una metodología de tipo cualitativo y exploratorio que consiste en evaluar el uso del actual sistema con tres ejemplos relevantes: i) la vinculación que se presenta en el proyecto de PEF entre los programas de gasto público y los ODS que estableció la ONU; ii) la priorización de los programas de subsidios con base en las consideraciones del Coneval (2016 y 2020), y iii) el ejemplo de uno de los ramos más relevantes del presupuesto: Educación Pública (Ramo 11).

Para ello, se utiliza información de los proyectos de PEF correspondientes a los ejercicios fiscales 2018 y 2021, como se explica adelante.

burocrático cumpla sus funciones. Por ejemplo, de acuerdo con el CEFP (2021), el monto estimado de gastos obligatorios para el ejercicio 2021 representa el 83.6% del PEF aprobado para este año.

6. Resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis efectuado sobre la evaluación de la presupuestación orientada a resultados que se utiliza en México en los tres casos concretos señalados antes. En cada caso, la información que se usa es aquella disponible más actualizada. De este modo, en el primer y tercer casos se recurrió a la información del PEF 2021, mientras que en el segundo caso, la información fue del último ejercicio realizado, es decir, el PEF 2018, pues a partir de 2019 se dejaron de tomar en cuenta las consideraciones del Coneval, como se venía haciendo anteriormente.

Vinculación con los ODS

Como resultado de los compromisos internacionales suscritos por México, en 2011 se creó el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para dar seguimiento a 8 objetivos, para los cuales se establecieron 51 indicadores que permitieran dar un seguimiento transversal entre los países. Según la SHCP, los esfuerzos de coordinación interinstitucional permitieron alcanzar en 2015 las metas propuestas para 38 de esos 51 indicadores, mientras que para otros 8 solo se tuvo un avance significativo, sin alcanzar la meta comprometida.

Posteriormente, los 8 ODM fueron sustituidos por 17 ODS que, a su vez, se integran por 169 metas, y su período de vigencia es de 15 años (hasta 2030).

De esta forma, en cada PEF se presentan aquellos programas presupuestarios que pueden contribuir a la consecución de las metas de los ODS, ya sea de manera directa o indirecta.⁹ En el caso del PEF 2021, se consideró que 695 programas, de un total de 883, están vinculados con al menos uno de los ODS, lo que representa el 78.7 % de los programas.

El problema es que el alcance del ejercicio es muy limitado, ya que solo se señala una supuesta vinculación entre los programas presupuestarios y los ODS, sin determinar cuál es el impacto concreto de dichos programas.

⁹ La contribución es indirecta cuando el programa solo genera condiciones que contribuyen a la meta.

Además, no hay una explicación de cómo se obtienen los porcentajes que se presentan. Por ejemplo, algunos ramos de carácter administrativo, como la Oficina de la Presidencia de la República, Función Pública, Tribunales Agrarios y Tribunal Federal de Justicia Administrativa, registran porcentajes de vinculación del 100 %, es decir, todos sus programas están vinculados con los ODS. Lo mismo el rubro de Bienestar (antes Desarrollo Social). En cambio, otros ramos de carácter social (como Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social, y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) registran porcentajes menores de vinculación con los ODS, que van de 46.7 a 98.1 %, lo cual no deja de ser paradójico, ya que se esperaría que estos rubros, de carácter social, estén más vinculados con los ODS que los rubros de carácter administrativo.

También hay ramos que aparecen con porcentajes de vinculación de 0 % (como el Poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía), sin que quede clara la razón de ello.

Son también difíciles de interpretar los resultados que se presentan para los órganos reguladores: mientras que la Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Reguladora de Energía reportan porcentajes de vinculación de 100 % con los ODS, en el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones este porcentaje es de 50 %.

En suma, si bien la SHCP presume la existencia de una vinculación del gasto público con los ODS, se desconoce cuál es el impacto real y medible sobre dichos objetivos y existen serias dudas sobre la veracidad, relevancia y comparabilidad de la información presentada.

Priorización de los programas de subsidios

Otro elemento relevante de la presupuestación por resultados que se ha llevado a cabo en años recientes es la priorización en el PEF de aquellos programas sociales que tienen mayor «incidencia» en el combate a la pobreza. En este caso, ha habido un retroceso en los últimos años, pues hasta el PEF 2018 se tomaban en cuenta las consideraciones del Coneval (2016) en cuanto al papel de cada programa para reducir las carencias sociales, así como para contribuir a la protección y al acceso de la población vulnerable a los derechos de desarrollo social. En el PEF 2021 ya no se presentan estas consideraciones.

En particular, el Coneval (2016) caracterizaba cada programa en tres categorías: i) programas fuertemente prioritarios, cuando es posible medir los resultados con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), y se considera en la medición del indicador de pobreza o se cuenta con evidencia de su efectividad; ii) programas medianamente prioritarios, cuando pueden abatir carencias o mejorar acceso a derechos, pero no existen mediciones de impacto; y iii) programas ligeramente prioritarios, cuando es factible que contribuyan a abatir la pobreza o mejorar el acceso a los derechos sociales, pero no hay mediciones de esta relación ni evaluaciones al respecto.

De esta forma, en el PEF 2018 se clasificaron 156 programas de subsidios,¹⁰ con base en las consideraciones formuladas por el Coneval (2016), tanto por lo que respecta a la incidencia de los programas para superar carencias sociales como para mejorar el acceso a los derechos sociales, para quedar como se indica en la tabla 1, sobre carencias sociales (ver tabla 1), y la tabla 2 sobre derechos sociales (ver tabla 2):

Tabla 1. Programas presupuestarios que inciden en carencias sociales

Carencias sociales	Fuertemente prioritarios (F)	Medianamente prioritarios (M)	Ligeramente prioritarios (L)
1.1 Bienestar económico	17	6	17
1.2 Acceso a la alimentación	0	0	23
1.3 Rezago educativo	10	1	2
1.4 Acceso a los servicios de salud	8	1	1
1.5 Acceso a seguridad social	2	0	2
1.6 Calidad y espacios de la vivienda	2	0	4
1.7 Servicios básicos en la vivienda	2	2	0
Total	41	10	49

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2018).

¹⁰ El número total de programas no coincide con el total que aparece en las tablas al parecer porque un mismo programa puede estar considerado en varios rubros, o en ninguno de los dos cuadros.

Tabla 2. Programas presupuestarios que inciden en derechos sociales

Derechos para el desarrollo social	Fuertemente prioritarios (F)	Medianamente prioritarios (M)	Ligeramente prioritarios (L)
2.1 Alimentación	6	0	18
2.2 Educación	12	1	9
2.3 Medio ambiente sano	3	8	5
2.4 No discriminación	2	20	17
2.5 Salud	10	1	1
2.6 Seguridad social	2	0	7
2.7 Trabajo	12	4	15
2.8 Vivienda	2	2	3
Total	49	36	75

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2018).

Si bien este esfuerzo de clasificación era un avance en la dirección correcta, su alcance fue limitado ya que no hay información sobre la efectividad o eficiencia de los programas, siendo el resultado muy similar a lo que ocurre con la supuesta vinculación del presupuesto a los ODS.

Un ejemplo: el gasto en educación pública

Además de la vinculación de los programas presupuestarios con los ODS y, en el caso de los programas de subsidios hasta el PEF 2018, con los criterios de priorización del Coneval (2016 y 2020) la elaboración del PEF se lleva a cabo con base en un tercer ejercicio, el de la llamada «estructura programática», que vincula cada programa con las diversas dimensiones del gasto público, tales como la función que se pretende desarrollar, el tipo de gasto y las unidades responsables encargadas de su ejecución.

Así, la estructura programática de las dependencias y entidades, que en cada caso es aprobada por la propia SHCP,¹¹ descompone el gasto en sus diferentes componentes y subcomponentes, con una gran cantidad de información en cuanto a

¹¹ Los demás ejecutores de gasto, como los poderes y órganos autónomos, también utilizan una estructura programática; sin embargo, en su caso, esta no requiere autorización de la SHCP.

funciones, subfunciones, programas, actividades, objetivos, metas, indicadores de desempeño, unidades responsables, programas sectoriales y diversas clasificaciones.

Lo primero a destacar es que, a pesar de la intención manifestada en el PEF en el sentido de que la estructura programática «deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto», lo que se presenta en realidad no es nada sencillo y, de hecho, torna sumamente complejo el examen del presupuesto.

Asimismo, al comparar la evolución del PEF 2018 al PEF 2021, si bien se observa un esfuerzo importante de simplificación, pareciera que en algunos rubros este esfuerzo ha sido excesivo, como, por ejemplo, al desaparecer algunos indicadores que pueden ser relevantes, como se muestra a continuación.

Para ilustrar lo anterior, se presenta el caso concreto de uno de los rubros más importantes del gasto público, el Ramo 11, Educación Pública.

En este caso, la estructura programática del PEF 2018 hacía referencia inicialmente a 16 programas presupuestarios: (B003) Producción y distribución de libros y materiales educativos; (S247) Programa para el Desarrollo Profesional Docente; (S267) Fortalecimiento de la Calidad Educativa; (E007) Servicios de Educación Media Superior; (S221) Escuelas de Tiempo Completo; (U082) Programa de la Reforma Educativa; (U077) Programa de Inclusión Digital; (S270) Programa Nacional de Inglés; (S271) Programa Nacional de Convivencia Escolar; (U079) Expansión de la Educación Media Superior y Superior; (S243) Programa Nacional de Becas; (S244) Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa; (E067) Sistema de Información y Gestión Educativa; (U006) Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (componente de Educación Media Superior); (E003) Evaluaciones de la Calidad de la Educación; y (U031) Expansión de la Educación Inicial.

No obstante, posteriormente se agregaban otros 25 programas, que no hacían referencia a la estructura programática inicial, para llegar a un total de 41.

En el análisis funcional programático y económico es en donde se relacionan las denominadas categorías (funciones, subfunciones, actividades institucionales, programas presupuestarios y unidades responsables) con el tipo de gasto (corriente y de inversión). En cada caso, se incluyen objetivos, indicadores de desempeño y metas. Además, algunos de los objetivos se consideran como «fin», mientras que otros se presentan como «propósito», «componente» y «actividad».

Así, por ejemplo, en el caso del Programa B003 (Producción y distribución de libros y materiales educativos) cuya principal Unidad Responsable es la Comisión Nacional

de Libros de Texto Gratuitos, se incluyeron 13 objetivos o fines y 33 indicadores de desempeño (con su método de cálculo y meta). Un ejemplo es el siguiente:

- Objetivo (fin): «Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la edición, producción, distribución de libros y otros materiales educativos gratuitos».

Para este fin, se incluyeron 20 indicadores,¹² de los cuales uno de ellos es:

- Indicador: «Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE¹³ en educación básica. 3.º Primaria, 2010, Hombres Español».
- Método de cálculo: «Número estimado de estudiantes en el grado g cuyo puntaje los ubicó en el nivel de logro por debajo del básico en el dominio D entre número estimado de estudiantes en el grado g, evaluados en el dominio D, por cien. Siendo g: grado escolar 3.º de primaria, 6.º de primaria o 3.º de secundaria; D: dominios evaluados por los EXCALE: español y matemáticas. Indicador desagregado por sexo».
- Meta (nivel programado): 19 %.

En el caso del Programa E003 (Evaluaciones de la calidad de la educación), a cargo de la Dirección General de Evaluación de Políticas, se incluyeron 10 objetivos o fines y 27 indicadores.¹⁴ Uno de los objetivos es el siguiente:

- Objetivo (fin): «Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la realización de evaluaciones de la calidad del sistema educativo en educación básica y media superior para la toma de decisiones».

Para este fin, se incluyeron 18 indicadores, uno de los cuales (con su método de cálculo y meta) es:

- Indicador: «Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica. 3.º Primaria, 2010, Hombres Matemáticas».

¹² Cabe aclarar que a nivel de «fin» hay 20 objetivos, cada uno con su correspondiente indicador.

¹³ Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo, para educación básica y media superior.

¹⁴ Cabe aclarar que para cada fin se presentan 27 objetivos, cada uno con su correspondiente indicador.

- Método de cálculo: «Número estimado de estudiantes en el grado g cuyo puntaje los ubicó en el nivel de logro por debajo del básico en el dominio D entre número estimado de estudiantes en el grado g, evaluados en el dominio D, por cien. Siendo g: grado escolar 3.º de primaria, 6.º de primaria o 3.º de secundaria; D: dominios evaluados por los EXCALE: español y matemáticas. Indicador desagregado por sexo».
- Meta: 27 %.

Por otro lado, también se presentaba una clasificación económica del gasto (con los siguientes rubros: subsidios; desempeño de las funciones, y administrativo y de apoyo), cada una de las cuales se subdivide, a su vez, en modalidades, y estas en programas, los cuales, inexplicablemente, eran distintos de los programas presupuestarios señalados antes.

Como se puede observar, contrariamente a lo que se pretende, la forma en que se presenta el presupuesto dista de ser sencilla. Sin embargo, lo más grave es que no hay forma de determinar con claridad cuál es la efectividad del gasto en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, ni qué tan eficiente es su aplicación.

Ahora bien, en el PEF 2021, se observa un esfuerzo importante de simplificación. Por ejemplo, en el caso del Programa B003 (Producción y distribución de libros y materiales educativos), se siguen presentando 13 objetivos, pero ahora solo se acompañan de 15 indicadores de desempeño.¹⁵ Sin embargo, el que ya no aparece es el Programa E003 (Evaluaciones de la calidad de la educación); de hecho, es posible que la supresión de indicadores de calidad como este sea consecuencia de la reversión de la llamada Reforma Educativa impulsada por la pasada administración federal, proceso que, entre otras medidas, culminó con la desaparición en 2019 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En este sentido, si bien la simplificación es deseable, también lo es que los objetivos, metas e indicadores de desempeño que subsistan consideren los rubros más relevantes, como puede ser la evaluación de la calidad educativa.

¹⁵ Cabe aclarar que se trata de 15 objetivos, cada uno con su correspondiente indicador.

7. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este trabajo es presentar una evaluación de carácter cualitativo y exploratorio del SED del gasto público que se utiliza en México. Los resultados muestran que dicho sistema dista de cumplir con los objetivos para los que fue creado y que quedaron establecidos en la LFPRH, en lo que respecta a la determinación de la eficacia y eficiencia del uso de los recursos gubernamentales.

Un gasto público de calidad es esencial como palanca para el desarrollo económico y social de cualquier país, al contribuir a elevar la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y la inclusión social.

Si bien México fue uno de los pioneros en el uso de un sistema de evaluación del desempeño del gasto público, su implementación ha sido deficiente, por lo que no se ha constituido en un instrumento útil para elevar la eficacia y eficiencia del gasto.

Asimismo, los intentos de vincular los programas presupuestarios con los ODS y de priorizar programas sociales con base en las consideraciones del Coneval (2016 y 2020) han arrojado resultados aún no satisfactorios para mejorar la calidad del gasto gubernamental, más ahora que esta última priorización se ha dejado de utilizar.

Lo anterior puede deberse a un problema de desalineación de intereses entre el principal, que es la ciudadanía, y el agente, que es el gobierno, en particular, la burocracia encargada de realizar la evaluación y medición de indicadores, así como de vincular dichos indicadores con los objetivos del gasto público.

Si bien en los últimos ejercicios fiscales ha habido un esfuerzo de simplificación, no queda claro que los indicadores que subsisten sean los más relevantes, como lo muestra la desaparición de indicadores relativos a la evaluación de la calidad educativa en el PEF 2021. Asimismo, esfuerzos todavía insuficientes, pero que iban en la dirección correcta, como la priorización de programas con base en las consideraciones del Coneval (2020), han dejado de realizarse, en lugar de mejorar lo que ya existía.

Un problema es la multiplicidad de indicadores y metas, que dificulta su valoración y seguimiento. Tan solo para la administración pública federal, se estima que hay más de 6000 indicadores. Además, la construcción de muchos de estos es compleja, lo cual tampoco ayuda a su comprensión y utilidad. Otro problema evidente del actual sistema es que las dependencias y entidades son juez y parte, pues ellas mismas formulan los indicadores, determinan las metas y estiman su grado de cumplimiento,

lo cual va en contra del principio de objetividad. Además, a pesar de lo declarado en documentos oficiales, no es claro que exista una vinculación entre estos indicadores y las asignaciones presupuestales, y tampoco hay incentivos adecuados para un mejor cumplimiento de las metas.

Con base en lo anterior, son diversas las posibilidades de extender y profundizar la investigación. Una de ellas sería analizar los indicadores de otras dependencias y entidades federales, así como sistematizar los resultados para presentar la evolución de tales indicadores en el tiempo. Otra posibilidad sería considerar la literatura y práctica en materia de medición de factores ambientales, sociales y de gobernanza en las inversiones del sector privado, para analizar el gasto público, contemplando una propuesta de comparabilidad o unificación de criterios con los indicadores gubernamentales. Una tercera vertiente sería ampliar el análisis a otros países para determinar las posibles razones de divergencias o convergencias respecto al caso mexicano.

En lo que se refiere a las recomendaciones de política pública, una propuesta inicial sería la incorporación de cinco principios básicos para el SED: simplicidad, relevancia, objetividad, incentivación y actualización. Ello podría hacerse de la siguiente forma:

- i) Simplicidad, de modo que los ejecutores del gasto público tengan claro cuáles son los objetivos, indicadores y metas que se les ha asignado, al mismo tiempo que la sociedad entienda los resultados de esta evaluación. Una posibilidad es limitar el número de programas y subprogramas presupuestarios considerados relevantes para cada dependencia o entidad para efectos de evaluación del gasto, siempre y cuando dichos programas sean representativos de la labor que realiza la dependencia o entidad de acuerdo con su mandato de ley y que constituyan un porcentaje mayoritario de su presupuesto total. También habría que limitar el número de indicadores de desempeño y las fórmulas de cálculo correspondientes, y que cada indicador cuente con un índice de efectividad (valor generado) y otro de eficiencia (uso de recursos).¹⁶
- ii) Relevancia, de manera que los indicadores puedan clasificarse en función de su importancia relativa para varios destinatarios o usuarios de la información. Así, podría haber indicadores altamente relevantes para la ciudadanía que necesitan una difusión especial, en tanto que para otros, también relevantes para la

¹⁶ Sería conveniente que en esta definición participaran expertos independientes del sector académico o de organismos internacionales.

entidad o dependencia gubernamental pero no necesariamente para el público en general, no se precisa ese tipo de difusión.

- iii) Objetividad, de modo que tanto la determinación de indicadores y métodos de cálculo, como el grado de cumplimiento de las metas, no dependa de los ejecutores del gasto, sino que exista una instancia independiente a cargo de dicha determinación o que, al menos, la avale.¹⁷
- iv) Incentivación, para introducir mecanismos que recompensen los buenos resultados y alentar así un mejor cumplimiento de las metas. En particular, es deseable que los resultados de la evaluación se reflejen en la estructura de remuneración de los funcionarios públicos, cuando su desempeño vaya más allá del mínimo exigible por su función. Siguiendo a Thaler y Sunstein (2008), el incentivo no tiene que ser por un monto demasiado grande, pero sí constituirse en un impulso significativo y de fácil aplicabilidad, para alentar un mejor cumplimiento de los indicadores por parte de los ejecutores de los programas, y una mejor alineación de intereses entre agente y principal. Y, por último,
- v) Actualización periódica, de modo que exista un horizonte de planeación de mediano y largo plazo de objetivos, indicadores y metas, así como la posibilidad de hacer las modificaciones necesarias en función de los cambios en el entorno económico, social y político del país, pero de manera sistemática y con reglas claras.

Estos son algunos elementos que deberán considerarse como parte de una de las reformas estructurales más importantes que aún están pendientes de llevarse a cabo en México, esto es, la Reforma del Gasto Público, uno de cuyos componentes más relevantes debe ser la revisión y el fortalecimiento del SED. Difícilmente habrá otra reforma estructural que pueda tener un mayor impacto sobre las perspectivas de crecimiento económico e inclusión social del país en los próximos años.

¹⁷ Un ejemplo de lo anterior es el caso del Banco de México, cuyo mandato es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, lo cual se evalúa a través de la medición de la inflación. Desde hace varios, esta medición ya no la realiza el Banco de México, sino el INEGI.

Referencias bibliográficas

- Arellano Gault, D. *et al.* (2004). «Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México». En Guerrero, J. P. y Hofbauer, H. *Transparencia Presupuestaria en Cinco Países de América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2016). *United Mexican States. Mexico Public Expenditure Review. Final Report*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25062/Mexico000Public0expenditure0review.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Campos, M., García, A. y Ruiz, L. (2018a). «Arquitectura del Ramo 23». México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/arquitectura-del-ramo-23/>
- Campos, M., García, A. y Ruiz, L. (2018b). «Blindar el Gasto Público contra la Discrecionalidad». México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-siquiere-gobernarenserio-capitulo07.pdf>
- Chávez, J. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2021). «Gastos obligatorios del Gobierno Federal 2021». <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0242021.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). (2016). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2016.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). (2020). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf
- Elizondo, C. (2012). *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. Editorial Debate.
- Fehrler, S. y Hughes, N. (2018). «How Transparency Kills Information Aggregation: Theory and Experiment». *American Economic Journal*, 10 (1), 181-209.
- Hurtado, C. (2006). «La problemática de la formulación del presupuesto federal». En Ortega Venzor, A. *et al.* (coord.). *El fortalecimiento institucional de México. Memorias 2005*. Editorial Porrúa / IBERGOP-ITAM.
- Larré, B. y Bonturi, M. (2001). *Public Spending in Mexico: How to Enhance its Effectiveness*. OCDE.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. LFPRH (2006, 2021).
- Lindert, P. (2012). *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*. Fondo de Cultura Económica.

- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Myths*. Anthem Press.
- Muller, J. Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Getting it Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. <http://www.oecd.org/economy/getting-it-right-9789264190375-es.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Getting it Right. Prioridades estratégicas para México*. <https://doi.org/10.1787/9789264292871-es>
- Osborne, D. y Hutchinson, P. (2009). *The Price of Government. Getting the Results We Need in an-Age of Permanent Fiscal Crisis*. Basic Books.
- Rojas, F. et al. (2006). *Chile: análisis del programa de evaluación del gasto público*. Banco Mundial.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/home>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021a). Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021b). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021*. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/home>
- Scott, J. (2007). «Hacia la equidad y eficiencia del gasto público: retos y oportunidades». En Cano Vélez, J. A. et al. (coord.). *Reflexiones para construir una hacienda pública sólida con visión federalista*. Liga de Economistas Revolucionarios.
- Scott, J. (2011). «Gasto público y desarrollo humano en México. Análisis de incidencia y equidad» (documento de trabajo).
- Sojo, E. (2005). *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio*. Fondo de Cultura Económica.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Penguin Books.

■ Sobre el autor

Luis Alberto Ibarra es doctor en Economía por la UCLA y licenciado en Economía por el ITAM. Actualmente, es consultor independiente y cuenta con una trayectoria de más de 25 años en el servicio público, habiendo ocupado diversos cargos, tales como director general del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, comisionado en la Comisión Federal de Competencia, secretario técnico del Gabinete Económico en la Presidencia de la República y titular de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros. Fue Premio Banamex de Economía y es experto en temas relacionados con gasto público, proyectos de inversión, capital privado y política de competencia.

laip2800@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1639-1029>