



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**Unidad Iztapalapa**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**POSGRADO INTEGRAL EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO ALTERNATIVO PARA EL ANÁLISIS DEL**  
**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DESDE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN**  
**Y SU EFECTO EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA TERRITORIAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS**  
**ADMINISTRATIVAS**

**P R E S E N T A:**

**FLORENCIO GARCIA MARTINEZ**

**DIRECTORA:**

**DRA. CLAUDIA ROCÍO GONZÁLEZ PÉREZ**

**IZTAPALAPA, CDMX, MAYO DE 2022**

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Antecedentes</b> .....	<b>9</b>
1.1. Marco teórico.....	11
1.1.1. Plan Nacional de desarrollo.....	15
1.1.2. La Nueva Gestión Pública .....	34
1.1.3. La teoría del bienestar.....	41
1.1.4. Liberalismo social .....	63
1.2. Marco jurídico .....	82
1.2.1. La reforma de las finanzas públicas .....	85
1.2.2. La reforma jurídica presupuestaria.....	90
<b>Capítulo 2. Evolución y comportamiento del gasto público en educación básica</b> .....	<b>102</b>
2.1. Diseño metodológico.....	105
2.1.1. Metodología.....	109
2.1.2. Fuentes de datos utilizados .....	123
2.2. Gasto en educación.....	125
2.2.1. Gasto público en educación.....	132
2.2.2. Gasto privado en educación.....	156
<b>Capítulo 3. Propuesta de un instrumento alternativo para el análisis del gasto público en educación básica</b> .....	<b>161</b>
3.1. Elementos y componentes .....	162
3.1.1. Clasificación del gasto.....	163
3.1.2. La estructura de análisis .....	171
3.2. Limitaciones y alcances.....	179
3.2.1. Distribución actual del gasto público en educación básica .....	183
3.2.2. Propuesta de distribución.....	210
<b>Conclusiones</b> .....	<b>233</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>246</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>248</b>

## **Introducción**

La nueva gestión pública se ha constituido como una propuesta de cambio y la modernización de las administraciones públicas a través de la inmediatez y contingencia de la acción instrumental positivista. De forma que el uso de los recursos públicos sea más transparente y se oriente hacia resultados verificables y tangibles.

Lo anterior supone que, la nueva gestión pública permite establecer objetivos y metas altas cuando hay una buena ejecución de los recursos públicos aunado con un suficiente personal con capacidades técnicas y administrativas para llevar a cabo la gestión de un determinado programa social.

En un entorno marcado por las oportunidades, y también con nuevos riesgos, es preciso evaluar el rigor en el desempeño de las políticas públicas – qué se ha logrado, y cuál es la visión a largo plazo – pues son factores clave que la población quiere conocer y cada vez con más profundidad. Debido a ello, los tiempos actuales exigen anticipación para ofrecer los mejores servicios y mecanismos que impulsen la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos.

La nueva gestión pública en México ha hecho que las políticas públicas funcionen a medias. El tema principal ha sido la coordinación, comunicación y concertación entre los entes que gestionan los recursos públicos que están diseminados en diversos programas de políticas públicas y en los diferentes niveles de gobierno.

Por ello es por lo que, la precisión en la implantación e implementación de la nueva gestión pública es difusa. La continuidad de los fenómenos sociales, económicos y políticos, siempre iguales a sí mismos en el tiempo y en el espacio y siempre concordantes

entre sí, las observaciones y los experimentos formales, con frecuencia son tan variantes según las regiones, la disciplina, la disposición de los datos e información relacionada.

Así, por muy repetidos y comprobados que fueran con instrumentos de precisión; por muy examinados que sean por experimentadores profesionales, tienen siempre aquel aire de incertidumbre e imprecisión de las propias observaciones y fenómenos de la naturaleza. Por lo tanto, por más que se haga el mejor diseño de políticas públicas mientras no se resuelva el tema de la nueva gestión pública, los resultados serán escasos.

Desde esta perspectiva, se encuentran problemas que se dan desde la manera en que se planean, programan, presupuestan y asignan los recursos públicos hasta la manera como se distribuyen, ejecutan y expresan en resultados concretos. La planeación, programación y presupuestación de los recursos que intervienen en programas o proyectos, elementos de gobernanza, entre otros, son principios fundamentales de la nueva gestión pública.

Por ello, parte de la mejora de la nueva gestión pública, están las propuestas y recomendaciones que señalan diversos estudios y diagnósticos relativos al Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, lo que puede generar una mejora en la toma de decisiones sobre la asignación y distribución de los recursos públicos.

Además, en el proceso de toma de decisiones, la transparencia, rendición de cuentas y justicia distributiva deben ser necesarios. Es decir, deben tomarse decisiones contando con la deliberación entre los distintos actores sociales que serán afectados. Actualmente, sobre estos temas, hay escasos resultados.

Por otra parte, una de las aportaciones más importantes de la sociología en los últimos años ha sido introducir en la agenda pública la compleja problemática de la desigualdad

social; en especial, la falta de oportunidades en el acceso a la educación como uno de los derechos fundamentales de la persona.

En México, la Constitución establece que el Estado deberá garantizar a todos los mexicanos una educación de calidad. Sin embargo, ésta no se puede entender separada del concepto de equidad. Lograr la equidad implica garantizar el acceso al sistema educativo a todos sin importar el origen ni estrato social.

La equidad es un término que genera compromiso del aparato público para lograr que las personas tengan las mismas oportunidades para acceder o permanecer dentro de la trayectoria formativa para alcanzar un logro educativo adecuado en lo individual, familiar, social y como país.

La igualdad de oportunidades en la educación debe ser una garantía frente a las diferencias que genera el medio en el que nacen y crecen las personas. Los derechos fundamentales, el desarrollo de las capacidades, la justicia y la equidad, la libertad política y económica deben ser protecciones frente a adversidades de los grupos menos favorecidos.

Diversos autores llegan a la conclusión de que la educación es la vía por excelencia para abrir oportunidades a todos. Una educación de calidad es el camino más seguro para alcanzar la justicia social. La equidad en el acceso y la permanencia en los servicios educativos responden a la amplia preocupación sobre el urgente e indispensable combate a desigualdad social.

En el tema de la educación es mucho lo que se ha logrado, pero también hay mucho por hacer. Para continuar mejorando las posibilidades educativas, es preciso terminar de universalizar la educación básica. Actualmente, en México el 98 por ciento de la población

tiene la primaria terminada antes de cumplir los 16 años y dos terceras partes la secundaria a los 18 años.

En los próximos años, los esfuerzos requeridos para mejorar la calidad, sostener y ampliar los programas compensatorios y llevar los servicios a las zonas alejadas y periferias, es decir, donde aún hace falta la cobertura universal, estará determinado por el crecimiento del gasto público en la educación básica.

Asimismo, para seguir avanzando hacia una oferta mayor de servicios de educación básica, flexible y diversificada, que no sólo satisfaga las necesidades del momento, sino que también permita responder a los requerimientos futuros de una sociedad líquida o en constante transformación, será necesaria una mejor toma de decisiones en cuanto a la racionalización y administración del gasto público en educación.

El reto del financiamiento es especialmente grande si se toma en cuenta que el costo promedio de un alumno de educación básica es bajo comparado con los de otros países. La estimación del monto del gasto público en educación requiere una medición del gasto público a través de las fuentes de financiamiento público: federal, estatal y municipal.

El presente trabajo tiene como objetivo proponer el desarrollo de un instrumento metodológico que permita consolidar y valorar la información relativa a la evolución, estructura y dinámica del gasto público en educación, a fin de que durante el proceso presupuestario sea utilizada para una mejor asignación y distribución de los recursos.

Por ello, se realiza un análisis propositivo, adentrándose en la posibilidad de proponer algo sistemático en la comprensión del gasto público en educación y de las políticas

públicas. La propuesta consiste en entender que una variable se contempla y se explica a través de otras, cuyos efectos afectan de forma directa e indirecta.

Un instrumento que implica la dialéctica constante entre el dinamismo y la estructura del gasto que en la práctica y más allá de ella configuran la realidad, por tanto, siempre dinámico y temporal. Una forma de análisis holístico de factores y elementos que forman parte del contexto.

Lo anterior supone una alternativa a los métodos convencionales de análisis. Se propone con claridad lo que en el contexto contemporáneo ha de experimentarse para estudiar distintos puntos de vista y lograr con ello una forma, no planteada antes, de asignar y distribuir los recursos de forma equitativa.

Dado lo anterior el alcance del análisis descansa en la definición de la educación básica, bajo diversos escenarios de análisis que permitan la atención de la futura asignación de recursos presupuestarios por servicios de educación básica principalmente, así como la interacción con las variables que intervienen a nivel nacional, estatal y municipal.

Con respecto al gasto público en educación, para este trabajo, se utilizó la información presupuesta de Cuentas Públicas Federales, Estatales y, en algunos casos, Municipales, que permiten la desagregación en los niveles educativos de la educación básica. Por otra parte, no ha sido posible estimar otros recursos, básicamente privados.

La serie de tiempo de los datos que está desarrollado contiene los campos para la consolidación de la información presupuestaria del gasto público en educación, en particular, la educación básica. Esta consolidación se realizó en un archivo en formato de

bases de datos. Esto se hizo para cada ejercicio fiscal considerado para el periodo 2008-2020.

Además de la consolidación de la información de forma homologada para el análisis de conformidad con las clasificaciones del gasto público, requeridas y establecidas en el primero y segundo capítulo del trabajo, se utilizó el catálogo de claves de entidades, municipios y localidades para el desarrollo de dicho archivo.

Considerando la disponibilidad de la información para elaborar un análisis cuantitativo sobre los resultados de los ejercicios fiscales considerados y la ausencia de información pública sobre el destino de los recursos tanto a nivel entidad federativa como municipal, el alcance del proyecto se limita al análisis de la distribución de los recursos federales hacia y entre las entidades federativas.

Si bien existen acuerdos referentes a que el gasto público en el sector educativo es insuficiente, es claro también que existen fuertes restricciones en cuanto a la distribución de los recursos. Por lo tanto, para hacer un mejor uso de los recursos disponibles, una tarea esencial para este sector se requiere de una metodología alternativa, objetivo de este trabajo.

Bajo la premisa de que el gasto en educación puede revisarse y analizarse desde muy diferentes ángulos. En este trabajo se aborda el gasto total en educación, el gasto por alumno, el gasto por nivel educativo y a quiénes beneficia el gasto público, según el nivel de ingreso de la población. Se tratan otras dimensiones que son importantes, como la distribución regional del gasto federal y el índice de la movilidad social.

En este sentido, identificar los factores y elementos asociados a la inequidad educativa y cuantificar su importancia para hacer una propuesta de análisis puede contribuir a reducir la inequidad dentro del financiamiento educativo; y como consecuencia, asignar y distribuir el gasto público en educación con una mejor aproximación.

A partir de lo anterior, homologar la finalidad, función y subfunción de los programas presupuestarios del sector educativo del año 2008 al 2020, permite identificar el monto y destino de los recursos públicos ejercidos en el sector educativo; conocer específicamente el tipo y la naturaleza de la actividad gubernamental que se materializó para el gasto de estos recursos y la finalidad particular que persiguió esa actividad gubernamental.

El material estadístico utilizado tiene solo carácter ilustrativo. Algunas cifras pueden haber sido corregidas por índices de precios actualizados de base con posterioridad a la redacción de este trabajo y contener algunas diferencias, pero en ningún caso comprometen los conceptos que ilustran.

El trabajo consta de tres capítulos. En el capítulo 1, se describen los principios y conceptos fundamentales del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR – SED). Principios que constituyen los aspectos sustantivos en la programación del presupuesto público con carácter de racionalidad, previsión, universalidad, continuidad y de inherencia; su observación, formulación y vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En el capítulo 2, se describe el diseño de la metodología de recolección, integración y consolidación de fuentes de información utilizadas para determinar la evolución y comportamiento del gasto público en la educación básica, tanto federal como federalizado,

con base en los criterios establecidos en las leyes y decretos correspondientes del PbR – SED.

En el capítulo 3, se analiza el gasto público en educación básica a partir de las definiciones de Gasto Neto Total, Gasto Programable, Gasto Educativo Total; Gasto en Educación Básica (EB); Gasto Federal, Gasto Federalizado, Gasto Educativo Total respecto al PIB, Gasto Educativo en EB respecto al PIB y Gasto por estudiante con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la Ley General de Educación (LGE). (INEE, 2016).

Finalmente, con la información disponible consolidada, se realiza el análisis con la propuesta alternativa. Consiste en un análisis exploratorio que incorpora, además de la información del gasto público en educación básica para el periodo 2008 – 2020, indicadores educativos de contexto: la movilidad social, el índice de desarrollo humano, el índice de marginación e índice de concentración por ámbito geográfico.

## Capítulo 1. Antecedentes

El Estado provee, de manera gratuita, ciertos bienes y servicios por considerarlos esenciales para el desarrollo de la sociedad y para que los individuos puedan, a través del consumo de estos, alcanzar un nivel de bienestar de vida digna. En la teoría económica a dichos bienes y servicios se les denominan bienes preferentes. (Musgrave, 1957, p. 7).

El gasto en bienes y servicios públicos tiene como objetivo elevar el nivel de bienestar vía la intervención en mercados con externalidades, la provisión de bienes y servicios públicos y la asignación de subsidios redistributivos del ingreso. El gasto en educación constituye una parte fundamental del gasto del gobierno en algunos países. Este gasto tiene un papel central en la solución de los problemas de pobreza y distribución del ingreso. (Ontiveros, 2002)

En la mayoría de los países la educación mínima que debe recibir su población es considerada un bien preferente y, por lo tanto, es financiada de manera pública, principalmente por razones de eficiencia y equidad. (OCDE, 2021)

En virtud de que la educación es considerada inversión en capital humano y que sus beneficios son apreciados en mayor medida en el largo plazo, se ha considerado que el Estado, a través de su sector público, debe asegurar un nivel eficiente de provisión de dicho bien. (ONU, 1990)

Asimismo, como la educación es un bien que contribuye a reducir la desigualdad social, garantiza la igualdad de oportunidades entre la población, permite una mejora en los ingresos de los ciudadanos en el mercado laboral, también se ha considerado que el Estado debe, a través de su sector público, proveerla de manera equitativa. (Dubet, 2011)

En México, la educación básica es considerada un bien preferente, y la razón de su provisión gratuita tiene un objetivo de inclusión y equidad social, entendida esta como el acceso universal a dicho bien. (INEE, 2018)

En el corto plazo, el gasto en educación es un instrumento para la distribución del ingreso, ya que permite a la población de bajos ingresos tener acceso al servicio educativo. A largo plazo, la inversión en capital humano permite a las familias de menores ingresos obtener un ingreso futuro mayor y por tanto reducir la pobreza. (Ontiveros, 2002)

Un mayor gasto en educación se asocia con una mayor asistencia escolar y una mejora en la calidad educativa. Además, tiene efectos externos positivos como son sociedades más homogéneas, una mayor cohesión social y un incremento en la productividad de los individuos y de la economía. (Ontiveros, 2002)

Funcionarios públicos, académicos, políticos y prensa utilizan el gasto público, vía presupuesto público, como un indicador de la provisión de bienes y servicios públicos. De esta manera, los principios y conceptos fundamentales del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR – SED), constituyen los aspectos sustantivos en la programación del presupuesto público con carácter de racionalidad, previsión, universalidad, continuidad y de inherencia; su observación, formulación y vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Bajo esta perspectiva y en un entorno complejo con una diversidad de problemas, soluciones y de múltiples racionalidades, a finales de los ochenta surge el concepto de gobernanza, definido como el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de

los cuales se determina la forma en que se ejerce el poder y se proveen los bienes preferentes de un país. (Banco Mundial, 2008).

A la gobernanza se lo vincula, principalmente, con el buen gobierno, a fin de simplificar los procesos de regulación y de intervención del Estado de manera eficiente y eficaz, y facilitar así, en la toma de decisiones en su conjunto, la elección y asignación óptima de los recursos escasos. (Aguilar, 2015).

Sin embargo, un buen gobierno no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación deliberativa. La eficacia y la eficiencia son valores propios del utilitarismo económico y de la gestión, aunque, situados en un contexto político, quedan totalmente impregnados de la influencia de la dimensión política. (Iglesias, 2006).

Bajo este contexto, las instituciones y organizaciones públicas se ven abocadas a adoptar estrategias de actuación mediante la incorporación de innovaciones en la acción pública. Estas innovaciones dependen de la coordinación del Estado con otros actores privados y con los ciudadanos. En gran medida la gobernanza consiste sobre todo en la confluencia y equilibrio entre la eficiencia, eficacia y la participación democrática. (Iglesias, 2006).

## **1.1. Marco teórico**

Diversos acontecimientos sociales, económicos y políticos han determinado que crezca el interés por la planificación del desarrollo económico. Este fenómeno es observable principalmente en los llamados países emergentes. El deseo de combatir los diversos elementos que acompañan al subdesarrollo los ha llevado a buscar en la planeación un

instrumento que les permita acortar las distancias con respecto a las áreas más avanzadas. (Martner, 1961, p. 686)

Para dichos objetivos, los países han formulado planes de desarrollo económico a corto, mediano y largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades de ocupación para sus habitantes. Estos planes abarcan de cinco a diez años. (Martner, 1961, p. 686).

Las metas de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico, son expresadas con mayor detalle a través de la formulación de programas de inversiones públicas. Estos planes tienen por objeto programar en detalle las inversiones regionales y se formulan en función de los planes de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. (Martner, 1961, p. 686).

Tanto los planes de desarrollo económico como los planes de inversiones públicas se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas. (Martner, 1961, p. 686).

Los planes de desarrollo, inversiones públicas y los proyectos específicos, son registrados por el Gobierno en la distribución de sus recursos financieros a través del Presupuesto Anual. El Presupuesto del Gobierno, cuando se presenta estructurado por programas, constituye el instrumento de ejecución inmediata a corto plazo de los objetivos de largo plazo y de mediano plazo contenidos en los planes de desarrollo y de inversiones públicas. (Martner, 1961, p. 687).

La programación del desarrollo contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases, por lo menos: planes nacionales, regionales y urbanos. (Martner, 1961, p. 687).

En México, el Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En términos generales, puede decirse que el Poder Ejecutivo se encarga de las tareas ejecutivas y administrativas que se requieren para el funcionamiento del país, a fin de satisfacer diversas necesidades de la población. (Caso *et al*, 2015).

Para lograr su cometido, el Poder Ejecutivo se organiza a través de diversas dependencias y entidades que forman la Administración Pública Federal (APF), las cuales deben planear y programar el presupuesto con el que pretenden llevar a cabo las tareas encomendadas en cada ejercicio fiscal. (SHCP, 2019).

El presupuesto de egresos de la federación (PEF) contiene las previsiones de gasto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos. El PEF permite obtener niveles agregados o desagregados de gasto. La manera más fácil de leer y procesar la información desagregada es a través de la Clave Presupuestaria (CP). (SHCP, 2020).

La Clave Presupuestaria es la agrupación de los componentes de las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la LFPRH, “que identifica, ordena y consolida en un registro, la información de dichas clasificaciones y vincula las asignaciones que se

determinan durante la programación, integración y aprobación del PEF, con las etapas de control, ejecución y seguimiento del ejercicio del gasto.” (Ley N° 145, 2006).

La estructura o composición de la Clave Presupuestaria se utiliza en el momento de la integración, consolidación y análisis del presupuesto aprobado y ejercido. Las distintas formas de presentar las asignaciones de recursos contenidas en la Estructura Programática (EP) y que se prevén ejercer durante un ejercicio fiscal, se les llaman “clasificaciones del gasto” (SHCP, 2010).

Conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Estructura Programática es el:

*“conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente que definen las acciones de los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; ordena y clasifica estas acciones para delimitar la aplicación del Plan, y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”*

En la Estructura Programática (EP) actual se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, las cuales se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica y; la funcional y programática. Lo anterior permite conocer quién, en qué, y para qué se gastan los recursos públicos. Estos tres tipos de clasificaciones constituyen la CP. (SHCP, 2010).

Para que la información financiera que generen y publiquen las dependencias y entidades de la APF, las Entidades Federativas, los Municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, sea con base en estructuras y formatos

armonizados (SHCP, 2010), la integración del Proyecto PEF, deben considerar, por un lado; como mínimo, la apertura de:

- El Clasificador por Objeto de Gasto a segundo nivel (Capítulos, Conceptos)
- La Clasificación Administrativa a primer nivel (Ramo o Dependencia)
- La Clasificación Funcional a primer nivel (Finalidad) y,
- La Clasificación por Tipo de Gasto (Corriente e Inversión). (SHCP, 2010).

Por otro lado, la información de desempeño disponible tales como indicadores de desempeño, evaluaciones externas, recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas y otro tipo de información técnica y objetiva contenida en la Estructura programática del gasto. (SHCP, 2020).

### **1.1.1. Plan Nacional de desarrollo**

La estrategia de desarrollo de un país se concibe como una definición de política después de explorar las alternativas del desarrollo. Así la idea de estrategia implica un análisis de tipo integral que permite definir los objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes que constituyen una proposición de política económica. (CEPAL, 1969, p. 1).

De acuerdo con CEPAL (1969), “una estrategia se apoya sobre tres elementos básicos: 1) la definición de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema económico – social, 2) la determinación de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, y 3) las políticas públicas que harían posible la materialización de dichas acciones o proyectos.” (p. 1)

La estrategia al definir objetivos y metas sustantivas obliga a pensar en términos de alteraciones concretas en proyectos sociales básicos. Constituye una jerarquización de definiciones orientadas hacia la superación de los estrangulamientos sustantivos y hacia la concepción de nuevas formas de desarrollo (CEPAL, 1969, pp. 1-2)

De esta manera, el análisis de los proyectos estratégicos y de su encadenamiento temporal se basa en la definición de cambios cualitativos o sustantivos y la viabilidad de su realización. Los proyectos estratégicos se caracterizan por ser reducidos en número. (CEPAL, 1969, p. 2).

En México, la planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, a través de la conducción de la planeación nacional del desarrollo, entendida ésta como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional. (Coquis, 2015, p. 187)

Desde esta perspectiva, la Constitución ordena al Estado:

*“velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero; planificar, conducir, coordinar y orientar la economía; regular y fomentar las actividades económicas y organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”* (Presidencia de la República, 2019).

Por un lado, el artículo 25 constitucional señala el fundamento de la obligación del Estado para llevar la rectoría del desarrollo nacional, la cual deberá realizar en términos

reales mediante una planeación bien definida y, por otro lado, el artículo 26 constitucional prevé un Sistema Nacional de Planeación, que tiene como objetivo lograr un desarrollo económico y logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país. (Coquis, 2015, p. 187)

Así, mediante la planeación, se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y las leyes establecen. (Coquis, 2015, p. 187)

La necesidad de planear empieza incluso como imperativo internacional. Los problemas de las desigualdades económicas y sociales han llegado al extremo de la gravedad que cada vez se plantean en forma más clara y vigorosa en los foros internacionales. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 10).

La racionalización que significa planear no podrá llevarse a cabo en el campo internacional sin antes no se realiza en el interior de cada Estado. Solo en la medida en que cada país combata en su ámbito, mediante la planeación, las desigualdades económicas y sociales, podrá contribuir a la planeación en escala mundial. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 10).

Para su cometido, la Constitución faculta al Poder Ejecutivo Federal establecer "los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo". (Citado en Presidencia de la República, 2019).

Bajo este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se define como “un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal.” (Presidencia de la República, 2019).

La idea de su creación se remonta a la Campaña Presidencial y al Plan Sexenal del Expresidente Lázaro Cárdenas. Mediante la primera, se distinguió por un acercamiento real con la gente, principalmente de las comunidades rurales, sin descuidar las ciudades. Y mediante la segunda, el General Lázaro Cárdenas fue sentando las bases de una relación estrecha con los campesinos, obreros y funcionarios públicos del país. (PRI, 1934).

Sin embargo, en la época del presidente Calles hubo intento para reorientar la política económica mexicana. En 1928 se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico. (Coquis, 2015, p. 189). El Consejo Nacional Económico es una entidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo, relacionados con la actividad económica y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, federales y estatales. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 14).

Así, el 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley sobre la Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930. (Coquis, 2015, p. 189)

La Ley sobre Planificación General de la República, expedida en 1930, es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. En ese mismo año, surge la Comisión Nacional de

Planeación. Con ella cobran fuerza, en el medio político mexicano, los conceptos relativos a programación económica. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 14).

Durante la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1933, después de la expedición de la ley de planeación, la Comisión de Programa del Partido elaboró y aprobó el Primer Plan Sexenal inspirado en una política de intervención estatal como la que estaba adoptándose en diversos países para enfrentar la crisis económica de esa época. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 15).

El Plan Sexenal de 1934 contenía quince rubros, entre los cuales, los de mayor relevancia fueron:

***Programa Agrario.*** En la cuestión agraria, el Plan Sexenal consideraba urgente el fraccionamiento de los latifundios y proponía mantener la confianza en los propietarios agrícolas exentos de afectaciones, además de organizar a los ejidatarios para que fueran más productivos. (PRI, 1934).

***Programa Industrial.*** En política obrera, el Plan sexenal insistió que se fijara un salario mínimo y se fijara la creación de contratos colectivos de trabajo, como una forma de relacionar a los empresarios y a los trabajadores. (PRI, 1934).

***Programa Económico.*** En lo económico, proponía que de forma progresiva fuera creciendo el intervencionismo, a fin de regular las relaciones entre los diferentes factores de la producción, sin atentar contra la empresa privada. (PRI, 1934).

Se haría todo lo posible por evitar los monopolios y por devolver a la nación los recursos naturales que aún permanecían en manos de extranjeros, mediante el fomento a la inversión

nacional en la industria extractiva y la creación de una industria metalúrgica mexicana. (PRI, 1934).

*Programa Educativo.* La educación era una de las mayores preocupaciones de los creadores del Plan Sexenal, por lo tanto, se declaraba que el presupuesto educativo federal nunca debía ser inferior de 15% del total de sus gastos en este ramo de administración. (PRI, 1934).

Se negaba a los particulares el derecho para organizar y dirigir planes educativos. La educación primaria debía ser laica buscando proporcionar una respuesta verdadera, científica y racional a las inquietudes de los alumnos para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que los rodea y de la sociedad en que viven”. (PRI, 1934).

Una de sus principales limitaciones fue la carencia de instrumentos prácticos, organismos económicos y estadísticos aptos para convertir la política económica en práctica diaria. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 15). Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas. (Coquis, 2015, p. 189)

No obstante, con sus limitaciones, el Plan Sexenal fue el punto de partida de grandes reformas en materia agraria, riego, infraestructura, transportes y legislación y fue motor para reforzar una política nacionalista. (Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 15).

Con el presidente De la Madrid, el 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional

y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. (Coquis, 2015, p. 191)

El 5 de enero de 1983 se publicó en el DOF la nueva Ley de Planeación, que derogó a la ley sobre Planeación General de la República de 1930. En donde se define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esa ley (artículo 3). (Coquis, 2015, p. 191).

Actualmente, la Secretaría de hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Esto, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el decreto publicado en el DOF el 21 de febrero de 1992, así como del artículo quinto transitorio de este decreto. (Coquis, 2015, p. 191).

De esta manera, desde el Gobierno del General Lázaro Cárdenas hasta la actualidad, cada sexenio se elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde se establecen los objetivos, indicadores y metas de desarrollo en base a programas principales y prioritarios del Gobierno, bajo esquemas y estructuras definidas en las leyes correspondientes.

En términos generales, el objetivo del PND es mejorar los impactos del gasto público en beneficio y para el bienestar de la sociedad mexicana, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, considerando la escasez de los recursos y las condiciones adversas de la economía mundial. (Ley N° 145, 2006).

### **1.1.1.1. Presupuesto por Programas**

La adecuada asignación, distribución y utilización de recursos según prioridades, constituye el problema social fundamental de un país. El presupuesto por programas al conjuntar las decisiones del presente y futuro en la distribución de recursos y funciones, la selección de medios, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de resultados, se convierte en un proceso de importancia política y de distribución del ingreso. (Saldaña, 1977, p. 1-2)

El presupuesto por programas es la asignación de recursos, para esto la planeación ayuda a decidir considerando el corto y mediano plazo, mediante una visión de conjunto para la coordinación, unida a la programación, que implica la preparación de la acción como auxiliar para elegir un camino más efectivo y eficiente. (Saldaña, 1977, p. 95).

El presupuesto por programa busca la evaluación de los resultados de las acciones para observar en qué medida se han cumplido los objetivos y el propósito de retroalimentarlo para en ese caso cambiar la ejecución, la preparación de la acción o el mismo objetivo. Además de esto produce una información más completa. (Saldaña, 1977, p. 95).

La aplicación del presupuesto por programas se remonta originalmente en el sector público. A medida que se fue conociendo y sabiendo de sus buenos resultados, fue hallando aceptación en el sector privado, en empresas de gran magnitud como la Rand Corporation, considerándose como un instrumento básico para la toma de decisiones, así como una justa y equitativa distribución de los recursos escasos. (IO BIO, 2021).

Los cambios estructurales y de funcionamiento que requieren su implantación, exige una reforma administración y global, en la organización y en la calidad de los agentes administrativos. La pauta general y más avanzada del presupuesto por programas, ha sido

marcado por la experiencia de la programación global, emprendida por los Estados Unidos bajo las siglas P.P.B.S (Planing, Programaing, Budgeting, System). (Saldaña, 1977).

La administración federal norteamericana, impulsada por la continua resistencia del Congreso a sus demandas crediticias, siempre ha buscado nuevos métodos para analizar, discutir y controlar el gasto público de los principales sectores bajo su responsabilidad: Defensa, grandes proyectos y acciones sociales a nivel nacional. (Saldaña, 1977, p. 491).

La utilización del PPBS en la Administración Pública, puede atribuirse a los esfuerzos realizados por la Armada Norteamericana durante la Segunda Guerra Mundial, en lo referente a la Investigación de Operaciones para satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento. (Saldaña, 1977, p. 492).

Teniéndose como base los estudios realizados por diferentes grupos interdisciplinarios y particularmente los efectuados por la Rand Corporation para las Fuerzas Armadas Norteamericanas, en 1961 se inició el movimiento PPBS en los Estados Unidos, con el nombramiento de Roberto McNamara al Departamento de la Defensa. (Saldaña, 1977, p. 492)

Robert McNamara Strange como secretario de Defensa de los Estados Unidos, adoptó el presupuesto por programas como una gran innovación. En 1963, presentó el primer presupuesto por programas para el Departamento de la Defensa de los Estados Unidos. De ahí que se extendió por la administración pública federal y estatal. (IO BIO, 2021).

En agosto de 1965, la administración del Presidente Johnson, basándose en la experiencia tenida por el Departamento de la Defensa, decretó para todas las administraciones federales de los Estado Unidos la utilización del sistema PPBS en la

presentación de sus demandas de crédito de la Oficina de Presupuesto. (Saldaña, 1977, p. 492).

La decisión de los Estados Unidos de implantar el PPBS en el gobierno, tuvo gran impacto internacional. Misiones de todos los países estudiaron los alcances, métodos y resultados de una experiencia de tal magnitud, sirviendo de referencia a países que deseaban utilizar dicho sistema para aplicarlo en sus respectivas administraciones (Saldaña, 1977, p. 493).

Esta iniciativa tuvo gran aceptación dentro y fuera de los Estados Unidos. Muchos otros países del mundo occidental y, entre ellos, España, Francia, Inglaterra, Canadá, América Latina, incluyendo México, y otros, se sumaron a esta innovación americana introduciendo gradual y eficientemente el presupuesto por programas en la planeación financiera pública. (IO BIO, 2021).

A partir de la década de los setenta, fecha en que la mayoría de las administraciones tomaron modelos formales y bien cimentados para ver el porvenir de las organizaciones, numerosos países emprendieron esfuerzos considerables para mejorar los métodos de gestión administrativa, así como los procedimientos de decisión en la administración pública, a través de un sistema presupuestario más ágil, claro y flexible. (Saldaña, 1977, p. 491).

Por otra parte, los gobiernos de los países poco desarrollados reconocieron la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto había desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargaban sobre él habían definido su estructura. (Martner, 1971, p. 44).

Los gobiernos fueron realizando un proceso de percepción de los problemas existentes. En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas, fue considerándose que el presupuesto gubernamental podría ser una herramienta eficaz de compensación. Además, un instrumento para lograr una mejor distribución del ingreso y acelerar el desarrollo económico. (Martner, 1971, p. 44).

#### Características del Presupuesto por programa

- Cómo se califica. Sistema auxiliar de administración integral.
- Su apoyo es ayudar a llevar a cabo un objetivo mediante la utilización de recursos escasos.
- Es auxiliar porque no es suficiente en sí mismo, sino que apoya una administración. No es un mecanismo de ejecución sino de apoyo a la ejecución
- Es un sistema, porque se compone de diversas partes que están concatenadas entre sí, y que lo convierte en un instrumento integral. Las partes tienen su individualidad, pero forman parte de un todo que cambia su utilización parcial.
- Es global porque tiene que ver con todas las variables que componen el proceso administrativo. Hace un corte transversal del proceso administrativo. (Saldaña, 1977, p. 109).

Los aspectos anteriores han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas. Una de las contribuciones más sobresalientes es la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple. Debido a que ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. (Martner, 1971, p. 44).

El presupuesto es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas, resultados propuestos y decisiones gubernamentales. Es un instrumento de planeación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas. (Martner, 1971, p. 44).

Por su parte, el presupuesto por programas opera a través de la captación, análisis y presentación de la información adecuada, para la toma de decisiones. Representa un esquema integral de análisis y promoción de la racionalidad administrativa, a través de la ejecución de funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. (Saldaña, 1977, p. 110).

La planeación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. La idea central es la de racionalidad. Este principio supone que es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales. (Martner, 1971, p. 45).

El presupuesto por programas se usa, por un lado, para obtener información administrativa que apoye procesos para la toma de decisiones ejecutivas. Por otro lado, para la ejecución de las decisiones ejecutivas, y su reajuste; y para promover que se lleven a cabo funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. (Saldaña, 1977, p. 112).

Planear implica reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. Se elige una determinada y se descartan otras. Señala lo que debe hacerse en el futuro y lo que se debe evitar. De acuerdo con este

enfoque, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. (Martner, 1971, p. 45).

En este sentido, programar es permitir el ordenamiento racional de los recursos escasos tras objetivos precisos. El proceso de programación queda definido por las acciones de coordinar objetivos, prever hechos, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir, proyectar tendencias, etc. a través del uso de información que permite apreciar todos los cauces posibles de acción, y el proceso de selección de alternativas. (Martner, 1971, p. 45).

Así, el análisis instrumental de las políticas públicas consiste en utilizar las técnicas al servicio de la producción de políticas, buscar soluciones concretas y alcanzables a problemas públicos, cuyo abordaje puede llevarse a cabo en un tiempo relativamente restringido con uso de recursos limitados y con un carácter más aplicable. (Aguilar, 2006).

Mientras que el análisis científico o académico de las políticas públicas busca explicar cómo se definen los problemas públicos, se fija la agenda gubernamental, se toman las decisiones, se formulan las políticas públicas, se aplican y finalmente, cómo se evalúan. (Kraft y Furlong, 2007).

El analista está llamado a jugar un papel crucial en la modernización del Estado y la democracia, en la medida en que de él se espera, que debe aportar conocimiento e información en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, a fin de que se logre alcanzar los objetivos de la mejor forma posible. (Lasswell, 1971).

La tarea del analista y diseñador de políticas públicas es evitar caer en el error del tercer tipo. En estudios políticos, el error de tercer tipo es ofrecer una solución al problema que no

es. La consecuencia de caer en este error es que, además de que el verdadero problema no es resuelto, se pueden generar nuevos problemas. (Dunn, 2004).

En este contexto “es preciso utilizar unos criterios que permitan racionalizar las decisiones y aseguren la eficacia en la consecución de los objetivos predeterminados en los periodos de tiempo, asimismo preestablecidos.” (Guitian, 1972, p. 120).

Según la Organización las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programas es:

*“un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc. Las cosas que adquiere un gobierno son medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados, permisos expedidos, tierras bonificadas. etc. Relación que falta en los sistemas presupuestarios tradicionales” (citado en (Martner, 1971, p. 688)).*

De esta manera, el presupuesto por programas es el instrumento más importante para la planeación del sector público. Ya que resuelve los problemas importantes que se plantean en la administración pública a través de la fijación de objetivos y metas de cumplimiento de largo, mediano y corto plazo. (Saldaña, 1977).

#### **1.1.1.2. Presupuesto por objetivos**

El papel del Estado ya no se concibe neutral o como recurso ultimo para proteger el bienestar, sino como el actor más importante en el desarrollo económico, político y social. La ausencia de planeación ahora parece como un proceso central y su definición se extiende hasta incluir el concepto de planificación integral del desenvolvimiento del país. (Saldaña, 1977, p. 14)

Las disparidades sociales y las aspiraciones de la población, en parte por un efecto de democratización del que todo tiene contra el que menos posee, hace que las demandas de recursos sean más fuertes, así que la necesidad de planear tanto los montos de los ingresos como los destinos del gasto se tornen eminentes, en atención a que las necesidades sociales van creciendo en número y prioridad. (Saldaña, 1977, p. 14)

Bajo la conceptualización de planeación, programar es hacer planes, programas y proyectos, fijar metas cuantitativas, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades. Implica dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí. (Martner, 1971, p. 45).

De acuerdo con lo expresado, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan. (Martner, 1971, p. 45).

El análisis y diseño de políticas públicas debe ser un ejercicio iterativo e interactivo. Iterativo, en la medida en que es un ejercicio que requiere volver en sí mismo para poder hacer avances importantes. La definición de un problema no sucede una sola vez, sino que debe ser el resultado de revisiones constantes, normalmente en las fases de identificación y evaluación de alternativas de solución. (Dunn, 2004).

Paralela a esta razón, se encuentra el aumento considerable del grado de intervencionismo del Estado en la actividad económica general y la cada mayor exigencia por parte de las comunidades nacionales de opciones racionales ante soluciones

alternativas, así como ejecuciones eficaces tendentes a evitar el despilfarro de los recursos escasos. (Guitian, 1972, p. 119).

Esto conduce a que cada opción deba estar valorada y puesta en conexión con los medios que se disponen en los periodos de tiempo contemplados, es decir, la justificación y exigencia de la necesidad de nuevas técnicas en la programación presupuestaria. (Guitian, 1972, p. 119).

La asignación óptima de recursos que brinda el sistema de economía de mercado, se ve insuficiente cuando se trata de establecer un plan de actuación de una gran parte del sector público, máxime si a este se le han encomendado por influjo de los supuestos ideológicos del intervencionismo en un gran cumulo de acciones administrativas y socioeconómicas. (Guitian, 1972, p. 120).

Esta racionalización se presenta más difícil debido al cambio en otros factores: por un lado, el gobierno es mayor y su organización más confusa en virtud de la diversificación y aumento de funciones. Duplicidades y lagunas en las funciones se hacen más comunes y a la vez más serias; aunada la escasez de recursos y la nueva importancia del rol gubernamental. (Saldaña, 1977, p. 14)

Junto con estos factores, el control y la evaluación del avance de los recursos resultan más complicadas, en base a la complejidad de la actividad del gobierno. Resulta difícil, por otro lado, medir el efecto o el éxito de la planeación o los servicios, en función a su naturaleza evolutiva. (Saldaña, 1977, p. 14)

Con los cambios del presupuesto por programas, no es suficiente para llevar a cabo las funciones de planeación financiera, ejecución y control financiero del avance. El criterio

orgánico nos indica quien gasta y cuánto se gasta, así como la previsión de los ingresos que habrán de recaudarse, pero no suministra suficiente información respecto a qué objetivos y finalidades tenga el programa del gobierno. (Saldaña, 1977, p. 14)

La circunstancia del presupuesto por programas hace que las formas utilizadas en él sean insuficientes para satisfacer las nuevas necesidades. No basta saber que se puede satisfacer el gasto, sino que debe cuestionarse cómo cada rubro de egreso responde a los objetivos nacionales, a los objetivos sectoriales u operacionales. (Saldaña, 1977, p. 16)

De acuerdo con Saldaña (1977), se necesita saber cómo se va a medir el impacto costo – beneficio o el costo – eficiencia de cada unidad de recurso empleada. Si va a beneficiar a quien o sólo es un instrumento más, para proporcionar plusvalía a unos cuantos. De ahí la necesidad de utilizar una nueva técnica programática que concilie esos cuestionamientos, y ese es el presupuesto por objetivos.

Distintos autores difieren en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Hay quienes sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar solamente cuando hay una acción planificada y comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes programas y proyectos prefijados en las metas y propósitos. Para ellos, programar es actuar racionalmente en función de los objetivos. (Martner, 1971, p. 46).

En la planeación presupuestaria, el presupuesto por objetivos “es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.” (Guitian, 1972).

Con el presupuesto por objetivos, se tiene más profundidad en el estudio y realización de todo, por lo que permite un mayor control interno, se evalúa y se conoce la eficiencia en cada una de las partes, por los que cuenta con objetivos específicos, de gran profundidad y análisis, para racionalizar el gasto, de acuerdo con la eficiencia. (Guitian, 1972).

Así, conocer las actividades, ordenarlas jerárquicamente por su importancia, para seleccionar cuales se pueden abordar y a qué grado de profundidad o desarrollo, tomando en cuenta como principios del presupuesto básico es el objetivo del presupuesto por objetivos. (Guitian, 1972).

Desde esta perspectiva, una estructura presupuestaria por objetivos debe responder a determinadas exigencias, es decir permitir una clara formulación del presupuesto por programas.

El sector público, como coordinador de las acciones nacionales, debe explicar un sistema de jerarquías de acuerdo con la intensidad con que cada uno de estos aspectos afecta a la población; hasta el momento, esto se logra a través de la fijación de objetivos a manera de índices de deseabilidad, y en metas de crecimiento. (Saldaña, 1977, p. 61).

En un sentido general, existen dos grandes campos de elección: el que se refiere a objetivos o fines y el que se refiere a medios o instrumentos. Un bien o una acción es un objetivo o es un instrumento sólo dentro del contexto de un campo de actividad definido y dentro de un plazo concreto. (Saldaña, 1977).

En ambos casos el problema de elección surge si hay competencia entre los objetivos y los instrumentos. Sirven en mayor o menor grado para conseguir que se produzcan ciertos

bienes o se realicen ciertas acciones Se entiende que dos objetivos son competitivos entre sí, si perseguir uno equivale sacrificar el otro en alguna medida. (Saldaña, 1977, p. 61).

Una de las características del método programático reside en que permite escoger entre varios recursos aquél que es el más eficiente de todos para lograr un objetivo. Permite verificar tres cosas:

- 1) Que se da preferencia a los más deseables
- 2) Que los objetivos son compatibles entre sí, y
- 3) Que las metas son realistas o factibles. (Saldaña, 1977, p. 62).

El realismo de un objetivo está determinado por la escasez de los instrumentos o por su eficacia. Debido a que tanto la escasez como la eficiencia cambian con el tiempo, el realismo de un objetivo varía con el plazo considerado y se define cuando se ha fijado el sujeto de la acción, cuantificado el objetivo y determinado el plazo para alcanzarlo. Un objetivo definido se llama meta. (Saldaña, 1977, p. 62 – 3).

Existen en general dos grandes problemas programáticos:

- 1) Cómo elegir entre objetivos y
- 2) Cómo elegir instrumentos o técnicas.

Para Saldaña (1977), la condición determinante de la solución es la escasez de recursos, dado que los recursos son escasos es lógico que: se les deba utilizar los disponibles de modo que se obtengan el máximo de objetivos.

Lo anterior, bajo la premisa del principio de maximización, cuyo corolario es: “dada la cuantía de un objetivo a conseguir, hay que procurar obtenerlo con el mínimo de recursos posibles. Por ocupación o utilización plena se entiende la ocupación total de recursos más

escasos si no hay perfecta sustituibilidad. Si la hay, envuelve la ocupación plena de todos los recursos.” (Saldaña, 1977, p. 63).

### **1.1.2. La Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente que data de los ajustes fiscales de la década de los 70 y la apertura económica de la década de los 80 en los países desarrollados. Promueve la modernización del gobierno mediante la incorporación de una perspectiva gerencial en la gestión pública para aumentar su profesionalización. (Díaz, González y Oropeza, 2011, p. 147).

La NGP propone reemplazar el modelo tradicional de organización y oferta de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública fundada en una racionalidad económica que busca eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. (Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p.1).

De conformidad con (CLAD, 1998), las características de la GNP están relacionados a “la responsabilidad democrática de los funcionarios públicos, la profesionalización de la burocracia, la descentralización de los servicios públicos, el control de los resultados y el control social a través del cual el ciudadano evalúa los servicios públicos o participa en su gestión.” (Citado en Díaz *et al*, 2011, p. 147).

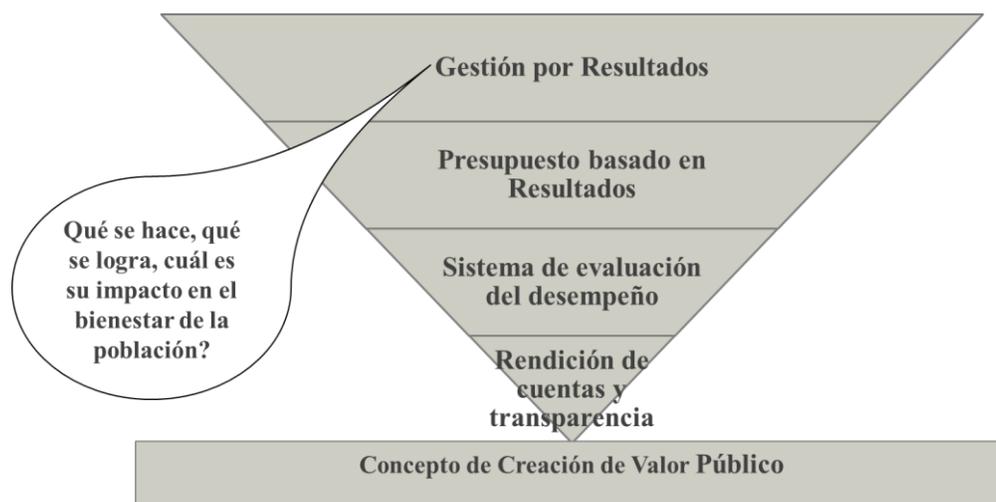
Para Barzelay (1998), en la NGP es fundamental “el enfoque en el cliente y la rendición de cuentas, que se refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social. Lo que implica buscar tecnologías administrativas en las que participen los ciudadanos con autoridad y capacidad para realizar tareas tradicionalmente

asignadas solo al estado como el control y la evaluación de la gestión pública.” (Citado en Díaz *et al*, 2011).

De acuerdo con la OECD (1997), la NGP está desafiando a los gobiernos a mejorar la asignación de los recursos públicos y evaluar de manera permanente el resultado de sus políticas. De ahí que se ponga énfasis especial en una visión más estratégica del gobierno que garantice buenos resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio (Citado en Díaz *et al*, 2011).

Desde la década de los 80, la GNP, se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. Implica hacer un redimensionamiento del Estado, enfatizando en la eficiencia, eficacia y productividad, a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. (OCDE, 2009).

**Figura 1. La Nueva Gestión Pública**



Fuente: (SHCP, 2017)

Las claves son la racionalización de estructuras y procedimientos, mejora de los procesos de toma de decisiones e incremento de la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos. (OCDE, 2009).

#### **1.1.2.1. La Gobernanza**

El resultado producido por la combinación de varios elementos, como son: la gran cantidad de problemas a satisfacer en una población creciente, contra el monto reducido y el crecimiento relativo de los ingresos fiscales; y, por tanto, de los presupuestos de egresos; generan una mayor brecha entre los satisfactores y las necesidades; originando la necesidad de instituir un sistema para la asignación más correcta de los recursos disponibles. (Saldaña, 1977, p. 38).

En consecuencia, se plantea una disyuntiva para tratar de resolver la mayor cantidad de esos problemas. La disyuntiva es económica y también política. La política quizá sea el aspecto interesante y difícil de resolver pues desde el ángulo económico existen diversos esquemas teóricos para acometer una más correcta y justa asignación de recursos. (Saldaña, 1977, p. 38).

En este sentido, es conveniente analizar cuáles son los problemas que enfrenta el presupuesto del gobierno y cuál es el monto de los recursos financieros para aliviarlos. En el proceso de confección del plan de gasto público que trate de responder a los cuestionamientos anteriores, habría que realizar una serie de elecciones marginales entre los diferentes usos y combinaciones que se quiere dar al bien o recurso de que se trate. (Saldaña, 1977, p. 49).

Es decir, el problema del tiempo entra en la elección de distintas formas: en primer lugar, la selección entre proyectos cuyo periodo de construcción es corto y aquellos en los que es largo; en segundo lugar, entre aquellos cuyos beneficios pueden conseguir rápidamente en forma complementaria y aquellos en los que la producción del pleno efecto va consiguiéndose gradualmente. (Saldaña, 1977).

Al mismo tiempo, es importante conocer que otros beneficios derivados se tendrán al realizarse uno u otro proyecto; del efecto multiplicador de esos proyectos o programas se desprende su valor estratégico. En este sentido se puede decirse que una acción sería más estratégica entre mejores efectos cause dentro de una economía o una organización. (Saldaña, 1977, p. 49).

En la Nueva Gestión Pública, en un entorno complejo con una diversidad de problemas, soluciones y de múltiples racionalidades, surge el concepto de gobernanza como mecanismo para simplificar los procesos de regulación y de intervención del Estado de manera eficiente, facilitando así la toma de decisiones en su conjunto. (Aguilar, 2007).

El Banco Mundial define la gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder de un país y se lo vincula, principalmente, con el buen gobierno, es decir a la transparencia y a la eficacia en la elección y el control de los gobernantes, la capacidad de la administración para gestionar los recursos, la participación ciudadana y la garantía del Estado de derecho en la perspectiva de equidad. (Banco Mundial, 2017).

### **1.1.2.2. Gestión para Resultados**

Existen muchos factores que determinan la existencia de problemas en un país. Casi todos ellos derivados de una gran cantidad de necesidades elementales, unas, y otras creadas por el efecto demostración propio de sistemas inequitativos en la distribución de los bienes de producción y por tanto de la riqueza. (Saldaña, 1977, p. 55).

En respuesta a esos problemas el sector público, como coordinador de las acciones nacionales, permite explicar un sistema de jerarquías de acuerdo con la intensidad con que cada uno de estos aspectos afecta a la población; hoy día, se explica a través de la fijación de objetivos a manera de índices de desempeño, y en metas de crecimiento. (Saldaña, 1977, p. 61).

Desde estas perspectivas, una de las críticas mencionada en el funcionamiento de la administración tradicional es el de la cultura empresarial. Una noción administrativa mediante la cual se invita al gerente a transformarse en héroe creador de mitos y de valores, en catalizador del nacimiento de símbolos en torno a los cuales, las multitudes, entusiastas y enardecidas, se movilizan hacia la productividad y el desempeño sostenidos. (Aktouf, 2000, p. 409).

La segunda crítica mencionada es el de la calidad total. Se considera la ecología o la ética y propuestas que apuntan a la cohesión, complicidad, iniciativa y la creatividad en los diferentes niveles. Esto se logra, mediante la revalorización del capital humano y los medios para lograrlo son los valores comunes, el trabajo en equipo, la colaboración, la equidad, la moralidad y la honestidad. (Aktouf, 2000, p. 409).

Bajo las premisas anteriores, entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP para fortalecer la capacidad del Estado, se encuentra la gestión para resultados, cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. (BID y CLAD, 2007).

Por lo tanto, la Gestión para Resultados busca facilitar la conducción del sector público a fin de que los países puedan alcanzar el desarrollo. En su núcleo se encuentra la noción de valor público, que se refiere a los cambios sociales observables y susceptibles de medición, que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática. (Kaufmann *et al*, 2015).

Los cambios sociales constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. De esta manera, el objetivo de la Gestión para Resultados es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. (Kaufmann *et all*, 2015, p. 2).

El movimiento hacia la gestión de políticas públicas enfocada en resultados proviene de iniciativas de los gobiernos, inspiradas en experiencias del mundo desarrollado. Reforzada por la demanda de una ciudadanía cada vez más informada y dotada de instrumentos sofisticados de participación, para la cual la obtención de servicios de calidad es un derecho. (Kaufmann *et al*, 2015).

En la Gestión para Resultados es fundamental evaluar los logros de las políticas públicas que implica evaluar los cambios sociales resultantes a la luz de los objetivos, propósitos y metas de los propios agentes. Esto implica adoptar una visión objetiva o absoluta de la ética, en la cual las decisiones y los cambios subjetivos de las personas son las variables adecuadas para evaluar sus ventajas. (Merino, 2013).

Para la Gestión para Resultados, el “desafío es lograr cambios en las políticas, programas y prioridades de gasto a tal escala que se beneficien las poblaciones más necesitadas” (Collymore, 2005, 4) y vulnerable en todas las regiones del país. Su adopción debe formar parte de un conjunto de actuaciones más amplio y no como una iniciativa aislada. Su objeto es enfocar la gestión pública más en los resultados concretos obtenidos que en los procesos internos.

Las ventajas de la Gestión para Resultados son:

- Mejora la eficacia y la eficiencia
- Mejora la disciplina fiscal evitando los comportamientos discrecionales de la priorización del gasto.
- Permite crear espacios fiscales
- Facilita la toma de decisiones y la conciencia de los ciudadanos sobre las finanzas públicas.
- Genera mayor flexibilidad en la gestión

Los principales requisitos para la Gestión para Resultados pueden englobarse en:

- Clasificación del gasto de acuerdo con un Presupuesto por Programas

- Información sobre los objetivos y resultados del gasto del gobierno, consignada en indicadores clave de desempeño.
- Proceso de elaboración del presupuesto que facilite el uso de la evaluación sobre el desempeño para la toma de decisiones sobre la financiación del presupuesto futuro.
- La evaluación de los programas consistente en procesos simples de revisión de los programas de gasto y de las decisiones presupuestarias de las instituciones y órganos ejecutores. (Merino, 2013).

No existe un patrón definido entre los países que han adoptado un modelo de Gestión para Resultados. De acuerdo con la OCDE su implementación generalmente obedece a:

- Una necesidad de mejora del gasto y de la asignación presupuestal como medida urgente para el saneamiento de las finanzas públicas vía reducción de costos después de una crisis económica (Suecia, Dinamarca y Corea).
- Las presiones de mejora de la gestión, del desempeño y de la rendición de cuentas, imperantes en un cambio de gobierno (Reino Unido).
- Una combinación de los dos anteriores factores (Australia y Canadá). (OCDE, 2007)

### **1.1.3. La teoría del bienestar**

En una economía de intercambio puro, el sistema de precios y las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto constituyen un equilibrio competitivo posible, siempre y cuando los consumidores muestren preferencias convexas. En el aspecto teórico, autores como Pigou, Kaldor y otros la vinculan estrechamente con la economía del bienestar. (Varían, 2017, p. 662).

En rasgos generales, las condiciones de asignación que deben cumplirse para que cualquier recurso aporte su máxima contribución al bienestar, es que el valor del producto marginal del recurso, en cualquiera de sus usos debe ser igual a su valor de producto marginal en todas sus aplicaciones. (Saldaña, 1977, p. 39).

En términos globales, las transferencias de recursos de utilidad de producto marginal de valor inferior a usos de producto marginal de valor superior siempre provocan un aumento de bienestar; y el bienestar máximo resulta cuando estas transferencias han sido llevadas al punto en que para cada recurso su valor del producto marginal es el mismo en todos sus usos alternativos. (Saldaña, 1977, p. 40).

La competencia pura, en el mercado de los recursos implica que:

- Ninguna empresa adquiere tanta cantidad de un factor como para influir en su precio
- Ningún proveedor de recursos puede llevar tanta cantidad de uno de esos recursos al mercado como para hacer bajar o subir el precio.
- Los recursos variables (a diferencia de los fijos) se desplazan entre sus diferentes empleos.
- Los precios de mercados son flexibles. (Saldaña, 1977, p. 40).

La operación de mercados en competencia perfecta conduce automáticamente a obtener la maximización en el tiempo la función del bienestar. De tal manera se entiende que el mercado de un factor es el área dentro de la cual el mismo se desplaza entre sus usos alternativos. (Saldaña, 1977).

El resultado a que se llega se conoce con el nombre de óptimo de Pareto. Este se define como aquella estructura de consumo y aporte de factores en que ningún individuo podría estar mejor en otra situación cualquiera concebible, sin perjudicar la situación de otro individuo. Esta expresión de estar mejor se emplea en el sentido de tener un valor más alto dentro de la función del bienestar. (Saldaña, 1977, p. 41).

Para el utilitarismo clásico, las preguntas fundamentales de la filosofía política no pueden ser resueltas por la sumisión a prejuicios, a un pretendido derecho natural o a los intereses particulares. Se trata de maximizar la suma de las utilidades. Se puede hacer corresponder un nivel de utilidad o de bienestar con cada individuo y con cada elección posible. (Parus, 1993, p. 10).

Es así como, para alcanzar las diferentes asignaciones eficientes en el sentido de Pareto es necesario redistribuir las dotaciones entre los consumidores. (Varían, 2017, p. 662). Para redistribuir, se apela a un análisis objetivo, científico, neutro, de las consecuencias probables de las diferentes opciones posibles que permiten reducir los sufrimientos e incrementan el bienestar general. (Parus, 1993, p. 10).

El término bienestar se refiere a todas las cosas buenas que hacen que la vida de una persona sea buena y digna. El bienestar incluye el bienestar material, tal como el ingreso y la riqueza; el bienestar físico y psicológico, representado por la salud y la felicidad; y la educación y la capacidad de participar en la sociedad civil a través de la democracia y el estado de derecho. (Deaton, 2015, p. 33).

Entonces, para cada opción posible pueden sumarse los niveles de utilidad alcanzados por los diferentes individuos implicados. El utilitarismo recomienda elegir aquellas

opciones posibles a la que corresponde la suma más elevada. Presupone que los niveles de utilidad son comparables de un individuo a otro. Dejando de lado la manera en que el bienestar debe distribuirse entre los individuos (Parus, 1993, p. 10-11).

El utilitarismo trata de maximizar el bienestar colectivo, definido como la suma del bienestar o de la utilidad de los individuos que componen la colectividad considerada; es decir, el comportamiento de cada individuo está enteramente determinado y se explica por la maximización de su utilidad y la mayor felicidad para el mayor número. (Parus, 1993, p. 20).

La obra de Rawls, en su libro Teoría de justicia, puede ser comprendida como un esfuerzo para responder a esas objeciones mediante algo que no sea una combinación de estrategias puntuales sino a través de la proposición de una teoría rival, lo esencial de la cual está expresado en sus dos principios de justicia (Parus, 1993, p. 11):

- a) Principio de igual libertad. Toda persona tiene igual derecho al conjunto más extenso de libertades fundamentales o básicas que sea compatible con un esquema semejante a de libertades para los demás.
- b) Principio de la desigualdad. Las desigualdades sociales y económicas sólo están justificadas si:
  - a) Principio de diferencia. Contribuyen a mejorar la suerte de los miembros menos favorecidos de la sociedad, y;
  - a) Principio de igualdad de oportunidades. Están vinculadas a posiciones que todos tienen oportunidades equitativas de ocupar. (Parus, 1993, p. 11).

Las libertades fundamentales o básicas de toda persona son:

*“la libertad política (el derecho a votar y a ser elegible para ocupar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, tal y como está definida por el concepto de estado de derecho.” (Rawls, 1971, p. 68).*

Se trata de asegurarse que todos tienen las mismas libertades y oportunidades, y que las ventajas socioeconómicas se distribuyan de manera que los que tienen menos tengan más de esas ventajas que las que tendrían los más desfavorecidos en cualquier otra situación posible donde libertades y oportunidades fueran iguales. (Parus, 1993, p. 12).

Esta concepción de la justicia implica una división social de las responsabilidades, donde los ciudadanos y las asociaciones aceptan la responsabilidad de modificar y de ajustar sus fines en función de los bienes primarios con los que pueden contar. Los bienes primarios son las condiciones contextuales y medios necesarios para formarse una concepción del bien y perseguir su realización. (Parus, 1993, p. 61).

El segundo principio se aplica, en su primera aproximación, a la distribución del ingreso y la riqueza y a formar organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad o cadenas de mando. Se aplica haciendo asequibles los puestos y, teniendo en cuenta esta restricción, disponiendo las desigualdades económicas y sociales de modo tal que todos se beneficien. (Rawls, 1971, p. 68).

Mientras que la distribución del ingreso y de las riquezas no necesita ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos, y al mismo tiempo los puestos de autoridad y mando tienen que ser accesibles a todos. (Rawls, 1971, p. 68).

Los principios habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo. Esta ordenación significa que las violaciones a las libertades básicas iguales protegidas por el primer principio no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas. (Rawls, 1971, p. 68).

Se comprueba que, en primer lugar, en ninguna parte se trata de sumar utilidades o de bienestar, sino solamente de lo que Rawls llama los bienes sociales primarios, que no constituyen un índice de satisfacción o un indicador del grado de realización de los fines de los individuos (Parus, 1993, p. 11).

En segundo lugar, los principios de Rawls introducen explícitamente consideraciones distributivas, al requerir igualdad de oportunidades y de libertades, pero más aun al afirmar el principio de diferencia. (Parus, 1993, p. 12).

Y, en tercer lugar, protegen una esfera de autonomía individual contra cualquier intrusión en nombre de objetivos sociales que se consideren superiores. Los principios que la constituyen están jerarquizados, en el sentido en que el primero tiene sobre el segundo, y la segunda parte de éste tiene sobre la primera, una prioridad lexicográfica. (Parus, 1993, p. 12).

El aspecto de la teoría de Rawls más directamente comparable con el utilitarismo es la segunda parte del principio de diferencia. Mientras éste exige que la sociedad optimice el

bienestar de sus miembros más desfavorecidos, el principio de utilidad exige que optimice el bienestar del conjunto de sus miembros. (Parus, 1993, p. 59).

Se observa que estos principios son un caso especial de una concepción más general de la justicia que puede ser expresada como sigue: “todos los valores sociales —libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo— habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos.” (Rawls, 1971, p. 69).

Para Rawls, es esencial la manera en que los bienes primarios están repartidos, ya que la cuestión de saber si una sociedad es justa no depende en absoluto, para él, de la cantidad de bienes primarios de la que disponen los mejor provistos, sino sólo de la atribuida a los más desfavorecidos. (Parus, 1993, p. 59).

Para que una sociedad sea justa, es necesario que ninguna de las libertades fundamentales definidas esté limitada más que en lo necesario para que todos puedan gozar por igual de ellas. Se exige que el origen social no afecte en nada las posibilidades de acceso a las diferentes funciones. (Parus, 1993)

Se requiere la existencia de instituciones que impidan una concentración excesiva de las riquezas y que, a talentos y capacidades iguales, aseguren a los individuos surgidos de todos los grupos sociales las mismas oportunidades de acceso a los diferentes niveles de educación (Rawls, 1971, p. 73-74).

En cuanto a su contenido, la teoría de Rawls difiere del utilitarismo en cuatro rasgos fundamentales:

1. El principio de diferencia se concentra en la suerte de los más desfavorecidos,

2. Está formulado en términos de bienes primarios,
3. Está subordinado al respeto de las libertades fundamentales y
4. Está subordinado al respeto de la igualdad equitativa de las oportunidades. (Parus, 1993, p. 62-63).

Bajo este contexto, las sociedades que desarrollan un Estado de Bienestar fuerte se ven globalmente menos afectadas por las desigualdades que las otras. (Dubet, 2011, p. 33). Según Ewald (1986), se comprende entonces mejor por qué el desarrollo del estado benefactor ha desempeñado un papel más importante que la búsqueda directa de igualdad merced al conflicto social y a la negociación salarial (Citado en Dubet, 2011, p. 26).

De acuerdo con esta definición de la teoría del bienestar, la asignación de recursos normalmente se fundamenta en precisar aspectos tales como:

- a) Búsqueda de optimización en la economía de utilización de los recursos disponibles
- b) Se establece la escasez de recursos y por ello deben emplearse racionalmente
- c) Como el objetivo de la economía es socializadora, es incidental que los objetivos de racionalización y optimización tienen razón de ser en función del bienestar social. (Saldaña, 1977, p. 41).

Así, la asignación de los recursos se rige por el objetivo del bienestar, para lo cual fue necesario abrir camino en todas las economías modernas. Este proceso de participación tiene cuando menos tres aspectos importantes que deben ser entendidos conjuntamente: el aspecto ideológico; las relaciones sociales del poder y el legal – constitucional. (Saldaña, 1977, p. 41).

Así mismo el concepto puro de economía del bienestar, implica la asignación política por lo que respecta a las necesidades administrativas y de defensa por ser instrumentales para el propio sistema. (Saldaña, 1977, p. 41).

El presupuesto por programas en este sentido se presenta como acción correctiva a través de una serie de procedimientos por los cuales se ajustan las medidas de racionalidad deseables. La adopción de este mecanismo estimula el logro de finalidades propuestas, previniendo sus posibles desviaciones. (Saldaña, 1977, p. 42).

#### **1.1.3.1. La teoría del desarrollo**

Los sistemas de asignación están caracterizados por correcciones en los resultados que obtendrían por el incentivo del bienestar solamente. Estas correcciones se han considerado deseables por diversas razones, algunas de las cuales se complementan entre sí, mientras que otras exigen la comparación relativa enfrentando unas a otras. (Saldaña, 1977, p. 42).

Entre las principales pueden considerarse las siguientes:

- a) En el supuesto de una distribución aceptable de la cuantía adicional, las comunidades sociales han deseado ligar a ciertos proyectos menores, primas de preferencia temporal y de riesgo que las que se venían cargando individualmente.
- b) La distribución de la renta se ha ajustado a las nociones de equidad existente, las que a su vez están notablemente influidas por distribución del poder político.
- c) En algunos sectores el “laissez faire”, provoca un grado de restricción monopolística considerado como excesivo, mientras que en otros sectores el nivel y el carácter de la competencia han sido de tal magnitud que han invitado a tomar medidas para limitar la competencia.

d) Las economías y deseconomías externas genuinas conllevan a la convicción de que la utilidad social de ciertas actividades es mayor o menor de la indicada, atendiendo a consideraciones de beneficio privado. (Saldaña, 1977, p. 42).

La teoría económica neoclásica parte de un modelo de competencia perfecta. La explicación del equilibrio es por medio del funcionamiento eficiente del mercado. El sistema de precios asigna los recursos selectivos entre usos alternativos, conduciéndolos de los usos menores hasta los más importantes. Guían a las empresas privadas hacia la aplicación de las combinaciones más eficientes de dichos recursos. (Saldaña, 1977, p. 40).

El modelo neoclásico, dominó la teoría de la empresa hasta la década de los setenta, ya que “desde el nacimiento de la economía moderna en 1776 hasta 1970, sólo dos obras parecen haberse escrito acerca de la teoría de la empresa que hayan alterado las perspectivas de la profesión: “Risk, Uncertainty and Profit” de Frank Knight (1921), y “La naturaleza de la empresa” de Ronald Coase (1937)” (Williamson, 1996, p.220).

Los supuestos del modelo de competencia perfecta son: gran número de pequeños compradores y vendedores, productos y servicios homogéneos, gustos y tecnología dada, libre acceso a la información, cero costos por intercambio de productos y servicios y, tiempo estático.

En ese contexto, “todos los parámetros escapan al control de cualquiera de los actores o las instituciones del modelo, de modo que estos supuestos privan efectivamente a la autoridad de cualquier papel en la asignación.” (Williamson, 1996, p. 222) o incidir sobre el precio.

Las que determinan el precio de equilibrio son la oferta y la demanda del mercado. Dichos supuestos están “justificados por la notable producción de la teoría: un modelo compacto, coherente, sutil pero simple para deducir las consecuencias de la descentralización extrema de la propiedad de los recursos para el equilibrio.” (Williamson, 1991, p. 222).

En el modelo neoclásico, no tiene lugar la explicación de lo que es la empresa ni el papel del empresario. Desde esta óptica, la empresa es una función de producción, es decir, una “caja negra” que transforma entradas en salidas. Se considera un mercado donde hay productos y empresas homogéneas y estabilidad en los gustos de los consumidores. Las leyes de oferta y de demanda y, el mecanismo de los precios, explican las acciones organizacionales de los individuos. (Williamson, 1996).

La competencia perfecta es un modelo del sistema de precios, no acerca de la competencia o la organización de las empresas, lo que se modela es la descentralización extrema. Los actores maximizan la utilidad o la riqueza sin tomar en cuenta las decisiones de otros. El nombre apropiado de este modelo es el de la descentralización perfecta. (Williamson, 1996).

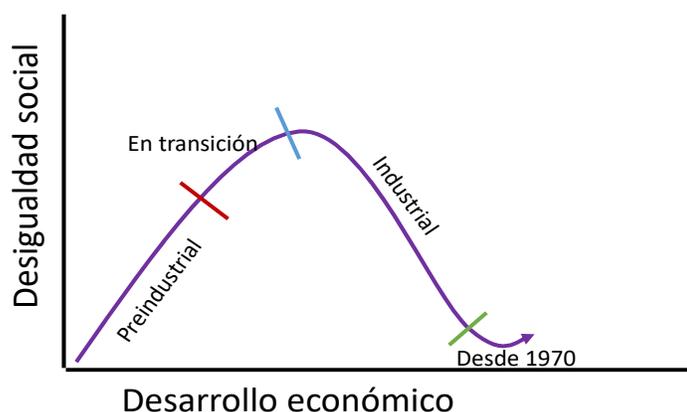
Así, en la teoría de neoclásica, la empresa es sólo un “instrumento retórico adoptado para facilitar la discusión del sistema de precios. Sólo se otorga la atención más superficial, formal a las tareas que normalmente se espera de los administradores, quienes las realizan sin error y sin costo, como si se tratara de una computadora gratuita y perfecta.” (Williamson, 1996, p. 222).

Por otra parte, la administración científica se caracteriza por la especialización de tareas, el consumo masivo y puestos de trabajo especializados. Los trabajadores son entrenados y mecanizados. Un sistema de producción en masa basado tanto en el aumento de la productividad laboral como en la relación salarial, que conduce a grandes organizaciones a concentrarse espacialmente y a consumo de ciudades comerciales similares concentradas espacialmente (Clegg, 1990).

La administración científica enfatiza el modo en que diferentes expresiones de la desigualdad como la fragmentación urbana, violencia social, delito común, inseguridad, etc. son gestionadas socialmente por la vía represiva para contrarrestar los procesos de desintegración sistémica que suponen. (Scribano y Seveso, 2012; Sain, 2010, Kessler, 2009, Sozzo, 1999).

De las anteriores características, se produce una tendencia característica a la Curva de Kuznets, según la cual, a medida que se va desarrollando un país, el ingreso se concentra y su distribución empeora. Es decir, las estructuras con alto empleo, altos salarios e inmigración de mano de obra se concentran en regiones industriales centrales (centro-periferia) y desempleo, salarios bajos y emigración concentrados en las áreas periféricas circundantes. (Kuznets, 1955).

**Gráfica 1. Curva de Kuznets**



Fuente: (Kuznets, 1955)

La Curva de Kuznets muestra el desarrollo de una economía a través del tiempo.

- En la primera fase, es una economía basada en el sector agrícola con una fuerte desigualdad en los ingresos;
- En una segunda fase se desarrolla la industria, que si bien se genera un mayor nivel de riqueza tiene como consecuencia un mayor deterioro en la distribución de los ingresos.
- Y, en la tercera fase, después de un punto de inflexión, la economía sustenta su crecimiento en tecnologías eficientes y con una redistribución más equitativa de los ingresos. (Kuznets, 1955).

La convergencia de crecimiento, parte de los rendimientos decrecientes de los factores planteados por Solow (1956) y Shaw (1956). Este planteamiento supone que aquellas economías que han alcanzado ciertos niveles de desarrollo comienzan a reducir sus tasas de crecimiento, mientras que las que se encuentran en una situación menos favorable comienzan a incrementarlas. (Ramírez, 2018, p. 374)

Las modalidades de convergencia son: la absoluta y la condicional. En la absoluta, de acuerdo con Tirado (2003) las regiones o países desarrollados crecen a tasas menores que los no tan desarrollados. En la condicional, se parte de la idea de que países con características semejantes pueden lograr la convergencia. (Ramírez, 2018)

Sin embargo, para algunos, generar o reforzar el bienestar en sectores empobrecidos supone potenciar redes no-monetarias que en tanto recursos intangibles permiten a los sujetos acceder de manera individual o colectiva a la satisfacción de necesidades. (Ocampo y Fukuyama, 2003)

Porque, el mal que asalta a la sociedad no sólo se alimenta gracias a aquellos que contribuyen de manera intencionada a mantener subyugadas a las personas, sino también a todos aquellos que están dispuestos a tolerar las inaceptables penurias de millones de seres humanos. (Sen, 2008, p. xviii).

La naturaleza de dicho mal no guarda relación con el diagnóstico de determinados generadores de mal. Se debe pensar cómo las acciones y las inacciones de muchas personas desembocan en este mal social, y cómo un cambio de prioridades tales las políticas, instituciones, acciones individuales y colectivas, etc., puede ayudar a eliminar la atrocidad de la pobreza. (Sen, 2008).

Ya que, la suma de las capacidades que puede tener la persona determina su libertad de elegir de un conjunto de alternativas y de conformidad con su propósito de vida que persigue. Al respecto, entonces la pretensión en la vida de una persona debe estar basada en las libertades que tiene para elegir la forma de vida que quiere. (Sen, 1990).

Dentro de los bienes primarios que propone Rawls, se encuentra la libertad individual. La lista es más compleja y es difícil determinar las capacidades de las personas bajo este enfoque rawlsiano. Sen dice que estos bienes primarios pueden considerarse como los medios para la libertad y no como la efectiva libertad disfrutada, ya que aquí abunda la pluralidad. (Rawls, 1971).

La libertad es importante para el desarrollo, ya que siendo así es que como se generan una variedad de opciones y de alternativas para las personas y por ende permite al hombre controlar mejor su entorno y se convierte más productivo. (Rawls, 1955).

En el utilitarismo de Jeremy Bentham la satisfacción general de la comunidad es medida por la suma de las satisfacciones o utilidades individuales totales. Por algunas dificultades filosóficas en el significado de utilidad total, se ha hablado en su lugar de maximizar la utilidad promedio, pero esto envuelve sumar las utilidades totales de los individuos y las dificultades todavía permanecen. (Lerner, 1978, p. 54).

Para Lerner (1978), es posible evitar dichas dificultades si en su lugar se refieren a las necesidades y la utilidad marginal de los individuos derivada del consumo de bienes y servicios, evitando embarcar en el engorroso problema de medir o incluso estimar la utilidad total de cada individuo. (p. 55).

Entre las principales necesidades individuales y colectivas a satisfacer en un país están los de infraestructura básica, entendida como aquella que tiende a preservar los niveles de subsistencia y a estimular la actividad económica. (Saldaña, 1977, p. 50).

Por lo anterior, implica que los gobiernos deben suministrar sólo aquellos bienes y servicios que demanda su electorado y que son rentables. Aquellos bienes y servicios que

no lo sean deben desaparecer o que permanezcan en el tiempo para su mejora y redirección. (Ramírez, 2018)

Desde este contexto, para proporcionar la base del desarrollo económico, se requiere llevar a cabo grandes inversiones en esas infraestructuras básicas a fin de que multipliquen sus efectos hacia la población y los sectores básicos de la economía, además de los gastos y proyectos de tipo social para el beneficio de las mayorías. (Saldaña, 1977, p. 50).

A medida que avanza el estadio de desarrollo de un país se van modificando las estructuras del gasto público. El gobierno logra captar un mayor volumen de ingresos. Estos, en proporción creciente van orientándose hacia fines del desarrollo, impulsando así nuevos niveles de ingreso. Pero no se juzga si el destino geográfico del gasto público es el más adecuado y si los beneficiarios son quienes debieran ser. (Saldaña, 1977, p. 50).

Se forma una especie de círculo, en virtud del cual el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de desarrollo. Los niveles de gobierno con mucho menor nivel de ingreso y menos de financiamiento apenas alcanzan a financiar los órganos del Estado y los servicios. Lo que debilita su posibilidad de acelerar el crecimiento de sus gastos de inversión. (Saldaña, 1977, p. 53).

Con el objeto de crear proyectos de uso público que sean autofinanciables y que liberen al Gobierno Federal en sus gastos, en países como México se ha seguido la tendencia de descentralizar el gasto en forma de organismos o empresas paraestatales, con la ventaja de que pueden liberarse de trabas burocráticas y disponer por tanto de una mayor capacidad ejecutora. (Saldaña, 1977, p. 53).

### **1.1.3.2. La teoría del Max – Min**

La premisa de March y Olsen vinculada con la teoría de las instituciones y las influencias restrictivas menciona que la teoría de la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad. (March y Olsen, 1990)

Por ello, es que la eficiencia en el sentido de Pareto es en sí misma un objetivo deseable, pues, si es posible mejorar el bienestar de un grupo de personas sin empeorar el de otras, lo racional es hacerlo. Pero hay diversas asignaciones eficientes en el sentido de Pareto. Ante esto, es necesario contar con un instrumento para agregarlas y hallar la preferencia social (Varían, 2017, p. 677).

Si se sabe cómo ordenan todos los individuos las diferentes asignaciones, es pertinente ser capaces de utilizar esta información para ordenarlas socialmente. Ésta es la forma más general del problema de toma de decisiones sociales. (Varían, 2017, p. 678).

Para agregar las preferencias de todos los individuos puede utilizarse algún tipo de votación mediante ordenaciones. A continuación, se suman las puntuaciones que ha obtenido cada opción para hallar la puntuación agregada de cada una y se dice que un resultado se prefiere socialmente a otro si tiene una puntuación más baja. (Varían, 2017, p. 678 – 9).

El instrumento de la votación plantea un problema: sus resultados pueden ser manipulados; la primera puede manipularse alterando el orden en que se realizan las votaciones para conseguir el resultado deseado, y la segunda introduciendo nuevas opciones que alteren la ordenación final de las relevantes. (Varían, 2017, p. 679).

Algunas de las condiciones que debe cumplir un sistema de decisión social, pueden ser:

- Dado un conjunto cualquiera de preferencias individuales completas, reflexivas y transitivas, el sistema de decisión social debe dar lugar a unas preferencias sociales que cumplan las mismas propiedades.
- Si todo el mundo prefiere la opción x a la y, las preferencias sociales deben colocar la x por delante de la y.
- Las preferencias entre x e y sólo dependen de la forma en que los individuos ordenan estas opciones y no de la forma en que ordenan otras. (Varían, 2017, p. 679).

Los tres requisitos parecen plausibles. Sin embargo, Kenneth Arrow ha demostrado el notable resultado siguiente: el teorema de imposibilidad de Arrow. Si un mecanismo de decisión social satisface las propiedades 1, 2 y 3, debe ser una dictadura: todas las ordenaciones sociales son las ordenaciones de un individuo. (Varían, 2017, p. 680).

El teorema de Arrow muestra que las características mencionadas de un mecanismo de decisión social, que son plausibles y deseables, son incompatibles con la democracia: no existe un mecanismo perfecto para tomar decisiones sociales, sumar las preferencias de los individuos y hallar la preferencia social. Si se quiere encontrar uno, se debe renunciar a una de las propiedades de los mecanismos de decisión social descritos. (Varían, 2017).

Esta función se llama a veces función de bienestar utilitarista clásica o benthamita. Una generalización de esta función es la función de bienestar de la suma ponderada de las utilidades donde los pesos de cada una de las preferencias son números positivos que indican la importancia que tiene la utilidad de cada agente para el bienestar social global. (Varían, 2017, p. 681).

Otra interesante función de bienestar es la Max - Min o rawlsiana. Esta función de bienestar nos dice que el bienestar social de una asignación depende solamente del bienestar del agente que se encuentre en peor situación, de la persona que tenga la utilidad menor. (Varían, 2017, p. 682).

Según el principio de diferencia de John Rawls, “para inclinar el utilitarismo hacia un sentido igualitarista, se puede pensar en sustituir una media ponderada por la media simple de los utilitaristas: en lugar de dar a todos los individuos el mismo peso en la función que hay que maximizar, se daría un peso más importante a los individuos cuyo nivel de bienestar es relativamente bajo.” (Parus, 1993, p. 129).

Este principio de maximización del bienestar mínimo se enfrenta a un problema que afecta cualquier teoría que otorgue cierta importancia a la igualdad de bienestar. En forma estricta, la realización del maximin no basta para asegurar la óptima de Pareto, pero una reformulación un poco más sofisticada del max – min, llamado a veces leximin, es suficiente. (Parus, 1993, p. 130).

El leximin consiste en exigir que se elija, entre los estados posibles, uno de aquellos donde el bienestar del más desfavorecido es más alto y luego, entre estos, uno de aquellos donde el bienestar del más desfavorecido salvo uno es el más elevado, y luego, entre estos, etc. (Sen, 1970, p. 138).

Por otra parte, una de las discusiones más añejas en la Economía Pública tiene que ver con el efecto de compensación que se da entre la eficiencia económica y la equidad. La eficiencia y la equidad son dos objetivos que han sido tratados como extremos. Una idea generalizada es que tienen características excluyentes, o bien que una mayor eficiencia

implica una menor equidad. De forma similar, una mayor equidad tiende a un alejamiento de la eficiencia. (Ramírez, Aguilar y Calderón, 2017)

Por lo anterior, en los últimos años se ha cuestionado la relación inversa que se tiene entre la equidad y la eficiencia. De acuerdo con Berg y Ostry (2011) en el corto plazo la disyuntiva se mantiene. Sólo en el largo plazo puede ser posible que la relación cambie e incluso sea necesario para el crecimiento una distribución más equitativa del ingreso. (Ramírez et al, 2017, p. 233)

Para Hopkin y Blyth (2011) la regulación juega un papel determinante teniendo casos en los que, una mayor eficiencia tiene como resultado menor equidad o bien en el que no se logra ni la eficiencia ni la equidad; sin embargo, en otros casos se da una relación directa en la cual se acompaña la eficiencia y la equidad dando un mayor bienestar a la sociedad. (Ramírez, 2019)

De acuerdo con Blank (2002) existen algunos casos concretos encaminados a mejorar la equidad sin afectaciones a la eficiencia. Estos son aquellos en los cuales la asistencia pública se canaliza a poblaciones vulnerables; tales como programas públicos que condicionan el beneficio de la transferencia o subsidios a determinados productos básicos. (Ramírez et al, 2017)

Okun (1975), en su libro *Equality and Efficiency: The Big Trade off*, argumenta que la búsqueda de equidad puede tener repercusiones sobre la eficiencia. Para el autor, una distribución más equitativa desalienta el trabajo y la inversión, al incidir sobre el resultado que se obtiene por trabajar y el riesgo de invertir. (Ramírez, 2019, p. 155)

Además, los mecanismos de distribución podrían ser costosos, debido a que estos están relacionados con gastos administrativos; cambios en los esfuerzos en el trabajo, en el ahorro, en la inversión y en la conducta de las personas relacionadas a la adquisición de capital humano, todos ellos derivados de la redistribución. (Ramírez, 2019, p. 155)

Po su parte, Stiglitz (2000), sostiene que la redistribución conlleva un costo social ya que las políticas utilizadas por los gobiernos suelen ocasionar una desigual asignación de los recursos. (Ramírez, 2019, p. 155).

Para evitar lo anterior, Rawls formuló el principio de diferencia en términos de lo que llama los bienes sociales primarios. En consecuencia, lo que se trata es de maximizar la suerte del peor provisto, es decir, se afirma que sólo son legítimas las desigualdades de renta, de poder, etc., que contribuyen a mejorar la suerte de los más desfavorecidos. (Parus, 1993, p. 131).

Para John Rawls, las capacidades diferenciadas, se parte del hecho del pluralismo: la radical diversidad de doctrinas morales, metafísicas y religiosas. Dice, no podemos aspirar a identificar un catálogo de cosas que sean reconocidas como buenas por todos los miembros de la sociedad. (Rawls, 1963).

Ya que, la naturaleza no es justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social. Estos hechos solo son naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto de esos hechos. (Rawls, 1971).

En el velo de ignorancia de John Rawls, lo único que no conocen los individuos es su propio lugar en la sociedad, ni cuáles son sus ideas acerca de cómo vale la pena vivir. Se

cuenta con conocimientos generales, pero no se tiene ninguna información particular. (Rawls, 1971). Al tiempo que destaca las siguientes preguntas:

¿Por qué los individuos aceptarían semejante restricción? Aceptar el velo de ignorancia va a favor de nuestros propios intereses a largo plazo. ¿Qué decisiones adoptarían los individuos en tales circunstancias? Lo racional en esas condiciones sería adoptar una estrategia llamada maximin:

1. Una palabra que proviene de la jerga económica y que abrevia la expresión “maximizar el mínimo”.
2. Se debe tener en cuenta que:
  - i. los principios que adoptemos van a influir a lo largo de nuestras vidas y
  - ii. no sabemos cuál es nuestra concepción del bien
  - iii. ni qué lugar ocupamos en la sociedad. (Rawls, 1971).

Según John Rawls, lo racional no sería tratar de maximizar los posibles beneficios que se puedan obtener, sino minimizar los riesgos a los que se puedan enfrentar en el caso de que nos toque estar entre los miembros menos favorecidos de la sociedad. (Rawls, 1971).

Cada una de las funciones descritas es un instrumento posible para comparar las funciones de utilidad de los individuos. Cada una representa juicios éticos diferentes sobre la comparación del bienestar de diferentes personas. La única restricción que se impone a la estructura de la función de bienestar es que sea creciente con respecto a la utilidad de cada consumidor. (Varían, 2017, p. 682).

Así, la base informacional de un juicio identifica la información de la que dependen directamente un juicio y afirma que la verdad o falsedad de cualquier otro tipo de

información no puede influir directamente la corrección del juicio. La base informacional de los juicios de justicia determina el territorio factico sobre el que las consideraciones de justicia se aplicaran directamente. (Sen, 1990).

Una vez que se tiene una función de bienestar, se puede analizar el problema de la maximización del bienestar. Por lo tanto, el propósito es hallar la asignación viable que maximice el bienestar social. (Varían, 2017, p. 682).

Las propiedades de dicha función de asignación deben numerarse. En primer lugar, de debe señalar que una asignación maximizadora del bienestar debe ser eficiente en el sentido de Pareto. Caso contrario, habría alguna otra asignación viable que proporcionaría a todo el mundo al menos la misma utilidad y a una persona una utilidad estrictamente mayor. (Varían, 2017, p. 682).

Como la función de bienestar es una función creciente con respecto a la utilidad de cada agente. Por lo tanto, esta nueva asignación tendría que generar un bienestar mayor a los miembros menos favorecidos, lo que afirma el supuesto de un bienestar máximo. (Varían, 2017, p. 682).

#### **1.1.4. Liberalismo social**

Una teoría liberal propietarista define una sociedad justa como una sociedad que no permite a nadie arrebatarse a un individuo lo que le corresponde en un sentido predefinido. Para una teoría liberal solidarista, una sociedad justa es una sociedad organizada de tal manera que no trata sólo a sus miembros con igual respeto sino también con igual solicitud. (Parus, 1993, p. 188).

Según Thomas Paine, los recursos naturales no pertenecen al primero que se apropia de ellos, sino por igual a todos. La justicia no es sólo una cuestión de genealogía. Requiere la satisfacción de lo que se ha convenido en llamar una cláusula lockeana: una sociedad no puede ser justa si ciertos individuos conocen en ella una suerte peor que la que tendrían en el estado de naturaleza. (Parus, 1993, p. 188).

La injusticia consiste en arrancarle al individuo lo que le corresponde, interpretado ahora como el nivel del bienestar del que gozaría en ausencia de sociedad. Pero como la competencia es imperfecta, como aparecen rentas y externalidades, la exigencia de no arrancarle a nadie lo que le pertenece toma una forma nueva. (Parus, 1993).

Para Gauthier (1986), es necesario determinar un criterio de reparto de las rentas y de los costes o beneficios ligados a las externalidades. Este criterio está dado por el resultado de una negociación racional entre agentes dotados de manera desigual.

Consiste en maximizar el beneficio relativo obtenido mediante la cooperación social, es decir, la relación entre la ganancia en bienestar que un individuo obtiene y la ganancia en bienestar que podría obtener si la parte de la excedente atribuida a los otros cooperadores no excediera el nivel de bienestar del que gozarían en ausencia de cooperación (Citado en Parus, 1993, p. 190).

Lo anterior, implica, por ejemplo, según Gauthier (1986), una financiación de los bienes públicos como la defensa o la policía mediante un impuesto proporcional y una distribución igualitaria de las rentas asociadas a talentos escasos (Citado en Parus, 1993, p. 190).

Una sociedad justa, también en este caso, es una sociedad que no permite que se quite a un individuo lo que le corresponde en virtud de derechos pre-sociales. Pero lo que

corresponde a cada uno se define ahora como la pretensión legítima a obtener la parte del excedente cooperativo que una negociación racional le atribuiría. (Parus, 1993, p. 190).

La justicia, en este caso, consiste en distribuir de cierta manera una variable cuya distribución interindividual importa directamente. En principio, las teorías liberales solidaristas de este tipo afirman, según el caso, que lo que importa es del orden de los resultados o del orden de las oportunidades. (Parus, 1993, p. 191).

En el primer caso se trata del bienestar de los individuos, pero también de su contribución en trabajo o de distribución compuestas como en el principio de diferencia de Rawls. En el segundo caso, de todo lo que recibe un individuo en materia de recursos materiales o bien, además, como en el principio de igualdad equitativa de las oportunidades de Rawls. (Parus, 1993, p. 191).

El Estado benefactor se esfuerza por corregir ex post, mediante mecanismos redistributivos, las iniquidades engendradas por el mercado, mientras que, en una democracia de propietarios, la distribución equitativa se establecería ex ante mediante el papel representado por el sistema de enseñanza y a una legislación que traba la concentración de la propiedad. (Parus, 1993)

Así, una vez determinados los mecanismos institucionales que garantizarán las libertades fundamentales, es una cuestión empírica saber qué instituciones asegurarán la realización del segundo principio al igual que del principio de utilidad. Evitando que el Estado organice alguna redistribución obligatoria de las rentas, por ejemplo, en forma de una recaudación fiscal sobre las grandes rentas en beneficio de las más disminuidas. (Parus, 1993, p. 64).

#### **1.1.4.1. Principios de justicia distributiva**

La asignación de recursos escasos es la pregunta central de la Ciencia Económica para toda una importante línea de pensamiento. A partir de este planteamiento aparece una diversificación a la hora de responder a la pregunta de cómo se hace, de manera óptima, esa asignación de recursos escasos. (Guitian, 1972).

Una respuesta que se puede denominar clásica, y que da vida a lo que se conoce como Economía de Mercado, señala que el indicador es el precio que se determina por el libre juego de la oferta y la demanda, aunque este puede ser influido de manera importante y persuasiva por la actuación de los instrumentos de política económica – especialmente la política monetaria y fiscal – con que el sector público cuenta. (Guitian, 1972).

Otra respuesta, en cierto modo también clásica, pero cuya instrumentación técnica tiene mayores aires de modernidad, es la que “considera insuficiente el mecanismo semi – liberal y partiendo de los presupuestos ideológicos de la llamada Economía de Dirección Central, busca otro tipo de indicadores sustitutivos del precio.” (Guitian, 1972, p. 119).

Para llevar a cabo esta tarea tiene que seguir utilizando los elementos teóricos que se encuentran en el fundamento de la oferta y de la demanda: el coste y la productividad producida, en suma, objetivándolo el beneficio. De aquí el que las a veces complicadas técnicas de análisis Coste – Beneficios se constituyen en instrumento clave en torno al que gira todo el Plan de Actuación económico o financiero futuro. (Guitian, 1972).

Hay dos aspectos de eficiencia social: eficiencia distributiva en la división o distribución del ingreso social entre los diferentes miembros de la sociedad, y eficiencia productiva en la asignación de los diversos recursos productivos entre sus diferentes usos y de los

diferentes bienes de consumo entre los diferentes consumidores de los ingresos así producidos. (Lerner, 1978, p. 51).

De acuerdo con estos dos aspectos, sería más lógico hablar de división del ingreso social y asignación de los diferentes bienes y servicios, pero la separación tradicional en la economía entre producción y distribución está demasiado bien establecida. (Lerner, 1978, p. 51).

Sin embargo, ocasionalmente se encuentra conveniente referirse a “eficiencia asignativa para referirse tanto a los diferentes factores de producción como a los diferentes bienes de consumo y servicio”. (Lerner, 1978, p. 51).

La eficiencia distributiva, el principio que controla la división eficiente del ingreso entre los diferentes individuos es exactamente paralelo a eficiencia de producción, el principio que gobierna la asignación de recursos entre sus posibles usos diferentes. (Lerner, 1978, p. 55).

Eso se logra por el traslado de cualquier recurso desde cualquier punto en el cual el valor de su producto marginal es menor a uno en el cual es mayor. Solo se obtiene eficiencia productiva cuando esos han sido igualados y subsecuentes traslados son, consecuentemente, inviables. (Lerner, 1978, p. 55).

Lo mismo es verdad de la asignación del ingreso de un consumidor entre los diferentes bienes de consumo que le son accesibles. Su asignación eficiente demanda la igualación de las utilidades marginales de sus gastos diferentes en esos diferentes bienes de consumo. (Lerner, 1978, p. 55).

Para John Rawls, hay dos principios de justicia y dos reglas de prioridad. Se puede aceptar desigualdades asociadas al ejercicio de ciertas responsabilidades sociales, en el supuesto de que esas desigualdades van a beneficiar a los más desfavorecidos, pero solo si previamente se ha asegurado de que el acceso a esos puestos de responsabilidad está abierto a todos los miembros de la sociedad en un marco de igualdad de oportunidades. (Rawls, 1993).

En la actualidad, existen dos concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. Ambas “buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna.” (Dubet, 2011, p. 13)

La igualdad de posiciones busca hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. Por su parte, la igualdad de oportunidades ofrece a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. (Dubet, 2011, p. 13-14).

En la igualdad de posiciones, el actor está definido por su trabajo, su función, su utilidad, incluso por su explotación. En la igualdad de oportunidades, está definido por su identidad, por su naturaleza y por las discriminaciones eventuales que sufra en tanto mujer, desempleado, hijo de inmigrantes, etc. (Dubet, 2011, p. 16).

Así, el principio de la igualdad de posiciones, en palabras de Castel (1995), ha construido una sociedad salarial en la que las posiciones ocupadas por los menos favorecidos son aseguradas y controladas por un cierto número de derechos sociales.

Este modelo como una concepción de la justicia social, contribuye a producir una sociedad definiendo a los grupos, las clases sociales, los movimientos sociales y las instituciones reunidas en torno a ese modelo de justicia. (Dubet, 2011, p. 20)

Es así como, se han desarrollado políticas orientadas a reducir las desigualdades entre las diferentes posiciones sociales por la vía de las transferencias. Al reasignar una parte de la riqueza a la ayuda, mediante tasas, impuestos y derechos de sucesión, las políticas de redistribución han terminado por reequilibrar el reparto de los ingresos. (Dubet, 2011, p. 21).

Bajo este contexto, cuando se comparan las economías de varios países entre sí, por un lado, se constata que, a mayores tasas fiscales, disminuyen las grandes inequidades sociales. Por otro lado, concierne a la creación de equipos colectivos dirigidos a desmercantilizar el acceso a ciertos bienes. Es decir, se pone a disposición de todos los bienes reservados para unos pocos. La correlación entre el Estado Benefactor y la igualdad social es fuerte. (Dubet, 2011)

Es el caso en especial de los servicios públicos en educación y de las obras públicas relacionadas, su costo se reparte entre el conjunto de los contribuyentes. Esos bienes no entran directamente en la estadística que mide las inequidades sociales; sin embargo, contribuyen a la igualación progresiva de las posiciones, ya que todos pueden beneficiarse de ellos. (Dubet, 2011, p. 25)

Para Dubet (201), los servicios públicos en educación y su gratuidad son percibidos como una de las condiciones de la igualdad de posiciones. Como correlato, cuando uno de esos servicios cierra, por ejemplo, el de Escuelas de Tiempo Completo en marzo de 2022, los beneficiarios tienen la sensación de haber sido abandonados por el Estado.

La igualdad de las posiciones reposa sobre una concepción orgánica de la solidaridad, sobre un contrato social en el cual cada uno está asegurado en función de su posición. Desde entonces, es el Estado el que protege y asegura la integración de la sociedad. Donde la cohesión es considerada como producida por los actores mismos, en función de su dinamismo, del capital social y de la confianza, que resultan de sus interacciones (Dubet, 2011).

De ahí que la buena sociedad es la que es activa, móvil y movilizada, en la cual los individuos actúan y se comprometen con otros para producir mecanismos de cohesión y de regulación. Las desigualdades de los ingresos y de las condiciones de vida que separan a cada uno de los grupos dejan de ser injustas porque todos y cada uno de sus miembros tienen la oportunidad. (Dubet, 2011)

Según Dubet (2011), un debate opone hoy a las asociaciones, demógrafos, políticos y sociólogos para saber si los censos y las múltiples herramientas estadísticas deberían introducir otros criterios de medida, en vez de limitarse a los que indican los ingresos y las actividades profesionales, construidos durante el largo período en el cual la igualdad de las posiciones era la figura dominante de la justicia.

Nathan Glazer (1987) definió principios políticos que permiten medir lo más posible las oportunidades de un individuo, con el fin de establecer y distinguir qué correspondería a los

obstáculos objetivos plantados contra la igualdad de oportunidades y qué se debería al individuo mismo, es decir, medir científicamente el mérito reconociendo qué corresponde al determinismo social y qué corresponde a la responsabilidad individual. (citado en Dubet, 2011)

Por último, se observa que el modelo de las oportunidades se impone cuando las posiciones se vuelven más escasas. Se pasa de la metáfora organicista, que estructuraba la igualdad de las posiciones, a la metáfora deportiva que remite a las competencias olímpicas. Cada uno tiene la misma oportunidad de ganar y el juego produce desigualdades a partir de desempeños justos. (Dubet, 2011)

En este caso, hay que abrir las puertas de las instituciones, asegurar la equidad de los procedimientos de selección y equipar los territorios. Lo que está en juego en la sociedad dejan de ser las instituciones y pasan a ser los individuos, a los que se pide que quieran triunfar y aprovechar sus oportunidades. (Dubet, 2011)

En el largo plazo, la sociedad de las oportunidades es activa y eficaz, porque ubica a los individuos en una competencia continua, porque moviliza el trabajo y el talento de todos. Es una dinámica más que un orden. Acción con un blanco específico que pone a su beneficiario en una situación de responsabilidad. (Dubet, 2011).

En definitiva, siempre resulta necesario elegir el principio de la igualdad de posiciones, porque es el más favorable para los menos favorecidos. Se puede por lo tanto afirmar que la igualdad es un bien en sí mismo, convirtiéndose en un argumento fuerte a favor de la igualdad de posiciones, cuyo objetivo es reducir la brecha de los ingresos y de las condiciones de vida. (Dubet, 2011).

Es necesario defender las políticas de redistribución, que siguen siendo el medio más seguro de tender hacia desigualdades moderadas y aceptables. El mejor argumento a favor de la igualdad de posiciones es que, cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades y, en consecuencia, la movilidad social se vuelve más fácil. (Dubet, 2011).

La movilidad social es uno de los indicadores objetivos de la igualdad de oportunidades, es más fuerte en las sociedades más igualitarias. En ese caso, el ascensor social no sube ni baja mucho, pero mucha más gente puede usarlo. Es un efecto positivo e indirecto de la igualdad de posiciones. Cuanto más iguales entre sí son las posiciones sociales, mayores son las oportunidades de ascender socialmente. (Dubet, 2011).

Para Savidan (2007), la igualdad de posiciones acrecienta más la igualdad de oportunidades que muchas políticas que se dirigen directamente a ese objetivo. La redistribución es una política que, de conformidad con el Estado de Bienestar, permite acercar entre sí el espacio de las posiciones sociales.

Así, es pertinente la propuesta de una serie de objetivos en el gobierno de la vida que traten de dar satisfacción a la naturaleza humana que, como la de cualquier ser natural, ansía poder ser feliz. Poder hacer cada uno su propia vida y no verse oprimido por nadie, para lo cual cada individuo debe tener una cierta seguridad económica, jurídica y un garantizado amplio espectro de miras para poder desarrollar su vida. (Holbach, 2013).

La equidad natural, la justicia universal, es la base de la moral, y esta moral debe guiar la jurisprudencia. Por ello será universal, ya que, fundada en la naturaleza común a todos

los hombres, desconocerá los límites que las convenciones han fijado a las naciones. (Holbach, 2013).

Para Holbach (2013), que para que todo ello sea efectivo es cierto que lo ha de llevar a cabo un Estado con su aparato de gobierno, pero si se quiere que las regulaciones sean apropiadas a la humana medida es necesario que todos puedan opinar y colaborar en la construcción de la parte del mundo que les toque, considerando los puntos siguientes:

- La libertad, que es el derecho de hacer, en beneficio de la propia felicidad o el propio interés, todo aquello que no es contrario a la felicidad o los intereses de los demás;
- Las leyes que deben asegurar irrevocablemente la propiedad, es decir, la posesión segura y tranquila de las cosas que un ciudadano haya podido adquirir justamente;
- Las leyes que han de proporcionar a cada ciudadano la seguridad para su persona mientras sean justo o no se convierta en un peligro para la sociedad. (Holbach, 2013, pp. 26-27).

#### **1.1.4.2. La estructura básica de la sociedad**

El objeto primario de los principios de justicia social es la estructura básica de la sociedad, la disposición de las instituciones sociales más importantes en un esquema de cooperación. Estos principios habrán de gobernar la asignación de derechos y deberes en estas instituciones, y que habrán de determinar la correcta distribución de los beneficios y las cargas de la vida social. (Rawls, 1971, p. 62).

El término institución, de acuerdo con Hodgson (2011) aunque tiene una larga historia en las ciencias sociales, aún no existe consenso en torno a su definición. Pero resalta que las instituciones son las estructuras más importantes en la esfera social. Gran parte de la

actividad humana está regida por normas que imponen las mismas. De esta manera, las instituciones pueden ser definidas como “sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales”. (p. 22).

Para Rawls (1971), por institución se entiende como un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc. Estas reglas especifican ciertas formas de acción como permisibles, otras como prohibidas; y establecen ciertas sanciones y garantías para cuando ocurren violaciones a las reglas. (p. 62).

Una institución puede pensarse de dos maneras: primero, como un objeto abstracto, esto es, como una posible forma de conducta expresada mediante un sistema de reglas; y segundo, como la realización de las acciones especificadas por estas reglas, efectuada en el pensamiento y en la conducta de ciertas personas en cierto tiempo y lugar. (Rawls, 1971, p. 63).

Una institución existe en cierto tiempo y lugar cuando las acciones especificadas por ella se llevan a cabo regularmente conforme a un acuerdo público según el cual ha de ser cumplido el sistema de reglas que definen la institución. (Rawls, 1971, p. 63).

Al decir que una institución, y por tanto la estructura básica de la sociedad, es un sistema público de normas, se quiere decir que cualquiera que participa en ella sabe aquello que sabría si estas normas, y su participación en la actividad que definen, fueran el resultado de un acuerdo. (Rawls, 1971, p. 63).

Cuando una persona toma parte en una institución sabe lo que las normas exigen de ella y de los demás. Sabe también que los demás saben esto y que saben que él lo sabe, y así sucesivamente. (Rawls, 1971, p. 63).

Las instituciones, imponen restricciones para definir las ventajas legales, culturales y morales, distinguiendo entre comportamientos aceptables y no aceptables. A la vez que proporcionan estímulos, pautas y recursos para la acción, así como prohibiciones y derechos en el orden social. En el ámbito cultural y social de las instituciones existen variables internas y externas. (Smircich, 1983).

Se puede deducir que las instituciones tienen un efecto en el comportamiento de los individuos, orientándolos y a su vez limitando sus libertades. Sin embargo, existe el problema de la propia diversidad del campo, su diferenciación creciente y la profusión de teorías, conceptos y métodos, a medida que el ámbito y la demarcación de los estudios de la organización se amplían para incorporar ideas procedentes de todas las disciplinas. (Douglas y Weick, 1990, p. 204).

Las múltiples disciplinas y racionalidades convergen en el marco de una ambigüedad: ambigüedad en los objetivos, estrategias y metas; ambigüedad en la comprensión, en la historia y en la propia organización. Conducen a plantear el proceso de toma de decisiones como una papelera donde convergen los problemas, participantes, oportunidades de elección y las soluciones. Configurando diferentes combinaciones aleatorias". (March y Olsen, 1976)

Las empresas y los mercados son instituciones económicas importantes. Son el producto evolutivo de innovaciones en la organización. Su descuido se explica en parte por la

complejidad inherente a esas instituciones. La complejidad puede servir como un incentivo. El estado primitivo del conocimiento se explica por lo menos por una renuencia a admitir que los detalles de la organización son importantes. (Williamson, 1991, p. 26).

La influencia de las organizaciones viene de los albores de la humanidad. Había divisiones de tareas ya en las primeras tribus, pero de manera conjunta se lograban mejores objetivos. En las organizaciones hay objetivos comunes. Nacen con una finalidad concreta. Las personas, dentro de las organizaciones, cumplen una función determinada, la coordinación y unión de estas tareas lleva a los objetivos comunes. (Scott, 1992, p. 4).

Así, el desarrollo de las organizaciones es el principal mecanismo por el cual, en una sociedad altamente diferenciada, es posible lograr que se hagan las cosas, para lograr objetivos y metas más allá del alcance del individuo aislado. En la sociedad moderna, la organización de las grandes empresas formales, gubernamentales o privadas se basa en el modelo de la racionalización de las tendencias que existen en los grupos humanos. (Scott, 1992).

En la actualidad, hay un claro consenso entre los economistas con relación a la gran importancia que tienen en lo que podría llamarse la “nueva economía institucional”, al participar en este renacimiento de las instituciones algunos aspectos de la “microteoría prevaeciente, la historia económica, la economía de los derechos de propiedad, los sistemas comparativos, la economía del trabajo y la organización industrial.” (Williamson, 1991, p. 17).

Un consenso evolutivo en cuanto a que la microteoría tradicional opera en un nivel de abstracción para permitir que muchos fenómenos microeconómicos importantes se aborden

de manera expedita, y; una sensación de que el estudio de las transacciones es en realidad un punto fundamental y merece renovada atención. (Williamson, 1991, p. 17).

A diferencia de los institucionalistas de antaño, el grupo actual se inclina hacia el eclecticismo. Los nuevos economistas institucionalistas recurren a la microteoría y, en su mayoría, consideran lo que hacen más como un complemento que un sustituto del análisis. (Williamson, 1991, p. 17).

Como se ha señalado, el proceso de construcción de instituciones depende del contexto. Reconocer la importancia de las instituciones implica reconocer que son producto de procesos históricos. Esto lleva a considerar el enfoque de la economía evolutiva.” (Helmsing, 2011, p. 37).

Para Helmsing (2011), las instituciones son rígidas e intercaladas. Existe una fuerte dependencia de camino, es decir, nuevas instituciones se apoyan en otras instituciones diseñadas previamente en prácticas locales y en la cultura local. (p. 37).

Se puede parafrasear a Nelson y Winter (1982) al mencionar “que las instituciones de hoy están basadas en las instituciones de ayer, tal como las instituciones de mañana estarán basadas en las de hoy.” (Helmsing, 2011, p. 37).

Así, “los patrones de interacción dependen del patrón de desarrollo histórico y acumulado en un cierto territorio y las instituciones son producto de estas interacciones específicas durante esta época. La construcción de instituciones está basada en procesos de aprendizaje y, por tanto, basada en los conocimientos de los actores participantes.” (Helmsing, 2011, p. 37).

De la Teoría General de Sistemas, que explica los fenómenos científicos a través de las ciencias naturales y sociales; desde el átomo, célula, órgano y organismo, hasta el nivel de individuos, grupos y sociedades, la Teoría de la Organización dió un salto cualitativo importante al comprender que las instituciones y organizaciones debían analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones fundamentales. (Jo Hatch, 1997, p. 34).

Por un lado, “el territorio constituye, en efecto, el espacio referencial de una determinada forma de organización integrada por una multiplicidad de variables: medio ambiente, producción, organización sociofamiliar, tecnología, hábitos, instituciones y redes de relaciones.” (Torres, 2012, p. 89)

Y, por otro lado, la estructura de derechos y deberes de individuos y grupos sociales es un producto histórico del ambiente institucional en un determinado territorio. Esta estructura de derechos y deberes es jerarquizada; es decir, determinados grupos sociales predominan sobre otros grupos sociales. (Helmsing, 2011, p. 34).

Por su parte, la gobernanza local “es un proceso político más amplio, el cual contribuye a generar nuevas instituciones, las cuales a su vez constituyen una fuente de ventajas intangibles para el desarrollo local, reforzando su competitividad.” (Helmsing, 2011, p. 32).

La dinámica y la retroalimentación constante de los factores tanto internos como externos del contexto de los territorios o regiones en un país, hacen que se tomen decisiones con las mejores y adecuadas estrategias para la consolidación en cuanto a políticas públicas se refiere. (Torres, 2008, p. 76).

En términos institucionales, la gobernanza territorial y local se puede entender como “la coordinación y articulación de los actores en espacios geográficos, social y culturalmente, determinados.” (Torres, 2008, p. 76).

Para la generación de nuevas instituciones en la gobernanza local, es relevante el papel que desempeñan las “redes, el capital social en general para el desarrollo institucional local, la teoría sobre la densidad de las instituciones y las teorías sobre regímenes urbanos y coaliciones de crecimiento.” (Helmsing, 2011, p. 32).

Para Helmsing (2011), la “internalización de las instituciones por los actores sociales hace que las instituciones diseñadas a lo largo del tiempo lleguen a ser prácticas locales que comienzan a formar parte de la cultura local.” (p. 36).

De esta manera, el proceso de construcción de nuevas instituciones económicas no está guiado únicamente por una racionalidad económica, sino que las relaciones sociales entre actores influyen sobre el resultado, tal como las diferencias en el poder de los actores involucrados. (Helmsing, 2011, p. 35).

Para Amartya Sen, la responsabilidad individual no es el estado paternalista, sino crear oportunidades para que los individuos puedan elegir y tomar decisiones actuando de forma responsable. Esta responsabilidad ha de ampliarse a las funciones de otras instituciones y agentes, y no limitado solo al Estado. (Sen, 1990).

Las personas son agentes que tienen objetivos, propósitos y metas propios cuando buscan el bienestar económico; actúan y modifican sus preferencias, adquieren y cumplen obligaciones de acuerdo con sus valores y principios éticos y políticos; establecen fidelidades según sus creencias y definen su propia concepción del bien. (Sen, 1988).

Para Sen, el análisis moral no puede concebir a las personas en una forma tan limitada que ignore la importancia intrínseca de su carácter de agentes. Es necesario reconocer esa faceta de agente porque las personas además de buscar su bienestar son seres responsables.

Ignorar este aspecto es desconocer que los individuos son agentes racionales en construcción con capacidad para respetar términos de cooperación equitativos y decidir, revisar y perseguir racionalmente una concepción del bien. En suma, el hecho de ser agentes es tan crucial en su vida que no puede ignorarse en el cálculo moral. (Sen, 1990).

Cuando Sen exige incorporar la faceta de agente en las evaluaciones, exige valorar el éxito de las instituciones y de las políticas públicas en función de los resultados de agencia que alcanzan. Los logros de agencia se refieren al éxito de la persona en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos. (Sen, 1990).

Evaluar los logros de agencia de las políticas públicas implica evaluar los estados sociales resultantes a la luz de los objetivos, propósitos y metas de los propios agentes. Esto implica adoptar una visión objetiva o absoluta de la ética, en la cual las decisiones y los estados objetivos de las personas son las variables adecuadas para evaluar sus ventajas. (Sen, 1990).

Amartya Sen representa una posición heterodoxa en relación con los dogmas de ciencia económica. Explicado a través de la concepción del valor del mecanismo del mercado. La teoría económica convencional defiende las excelencias de los mercados a través de la apelación a los teoremas básicos de la economía del bienestar. (Sen, 1993).

Un estado social con un óptimo de Pareto sólo asegura su eficiencia, es decir, no hay otro estado social en el que a todos les vaya mejor, o de otro modo, nadie puede mejorar sin

que otro empeore. La crítica a este teorema se refiere generalmente al carácter abstracto que conlleva comparar mal con los hechos. (Sen, 1993).

Además, otra crítica relevante es la cuestión del valor moral del mercado, en el cual se señala la insensibilidad del teorema a los aspectos distributivos, ya que aquí se pone en juego la justicia como equidad de acuerdo con John Rawls, en ese estado social. (Sen, 1993).

A saber, habiendo la naturaleza hecho a los hombres desiguales en las fuerzas del cuerpo, las disposiciones del corazón y los talentos de la mente, la sociedad debe igualmente, con vistas a su bienestar, hacer diferencias entre sus miembros, y poner en correspondencia su estima, su afecto y sus recompensas con la utilidad. (Holbach, 2013).

Del mérito, las facultades, las virtudes de los ciudadanos que componen la sociedad, nacen diferentes órdenes de ciudadanos, distintos unos de otros por sus responsabilidades y sus funciones, los cuales, por diferentes vías, deben concurrir al plan general de la asociación. (Holbach, 2013).

No obstante, la igualdad ante la ley: “La ley debe ser uniforme, y mandar igualmente a todos. Es un principio básico frente a la sociedad del privilegio, que grava desigualmente a los distintos órdenes sociales y les aplica reglas diferentes. (Pontón, 2016, p. 563).

La ley puede desempeñar un papel corrector, frenando los abusos basados en la preeminencia social, y limitando hasta cierto punto las desigualdades derivadas de las capacidades naturales, la herencia o la posición social. (Pontón, 2016, p. 563).

Pero la igualdad ante la ley es perfectamente compatible con la desigualdad material, e incluso con la desigualdad política: la plena ciudadanía está reservada a los propietarios.

Cabe pensar que en la sociedad de la época la vindicación de la participación política es menos importante que remediar las grandes desigualdades. (Pontón, 2016, p. 563).

## **1.2. Marco jurídico**

Según Keynes el Estado es la piedra angular para el desenvolvimiento económico nacional al postular la intervención del gobierno a través de los gastos que realiza y considerando estratégicamente en su modelo a través del gasto público, el cual a su vez se desarrolla a través de un presupuesto. (Saldaña, 1977, p. 71).

El gasto gubernamental se considera como un gran agregado dinámico al estimular la producción. Constituye una demanda efectiva que estimula la formación de ofertas adicionales en el mercado, que encuadradas en un modelo de planeación permiten estimular ramas estratégicas de producción y sectores específicos que influyen en la conducción del sistema económico. (Saldaña, 1977, p. 71).

En ese orden de ideas, se señala que, para determinar un presupuesto público con orientación al desarrollo económico y el bienestar social, es recomendable definir un modelo de planeación al que se aspira en el largo plazo. (Saldaña, 1977, p. 71).

Así, el sector público como agente de cambio debe interesarse fundamentalmente en los planes de largo alcance que definan una estrategia de desarrollo nacional e implementarlo utilizando todos los medios e instrumentos legales, económicos, políticos, etc., que tenga a su alcance para ejecutar y controlar los programas y acciones que conforman el plan. (Saldaña, 1977, p. 71).

Desde esta perspectiva, los modelos de Gestión para Resultados (GpR) surgen en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de

desarrollo. La gestión para Resultados aparece como parte de la corriente denominada la Nueva Gestión Pública (NGP). (Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p.15).

Para alcanzar una meta, congruente con un objetivo habrá que identificar todas las interrelaciones que deberán conjugarse para conseguirla. Deberán definirse metas parciales para alcanzar una general. Y todas ellas, guardar consistencia con el objetivo específico a que se refiere. (Saldaña, 1977)

De esta manera, el presupuesto por programas es el instrumento más importante para la planeación del sector público. Resuelve uno de los problemas que se plantean en la administración pública a través de la fijación de objetivos de largo, mediano y corto plazo, y por el señalamiento de metas de cumplimiento. (Saldaña, 1977)

El Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2007, en colaboración con Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), elaboró un modelo conceptual de gestión orientada a resultados

El modelo ha demostrado su relevancia a lo largo del tiempo. Permanece aún como referencia central de muchos procesos de reforma en gobiernos nacionales y subnacionales. Con base en dicho modelo, de acuerdo con Kaufmann (2015), el BID diseñó un instrumento de diagnóstico de las capacidades institucionales que examina el ciclo de gestión pública considerando cinco pilares:

1. La planificación orientada a resultados,
2. El presupuesto por resultados,
3. La gestión financiera,

4. La gestión de programas y proyectos, y
5. El seguimiento y la evaluación. (Kaufmann *et al*, 2015).

El diagnóstico arrojó como resultado el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) que consiste en un instrumento práctico y abarcador, que facilita la identificación de las fortalezas y debilidades institucionales y ayuda al diseño de planes de fortalecimiento. (Kaufmann *et al*, 2015).

Cabe mencionar que, para el diseño de planes de fortalecimiento, el SEP se enfoca en medir de la manera más objetiva posible el marco y las capacidades institucionales para la gestión para resultados, es decir: procura establecer en qué medida los sistemas de gestión están orientados hacia la búsqueda de resultados. (Kaufmann *et al*, 2015).

El SEP es un instrumento que proporciona elementos para correlacionar la gestión para resultados y los resultados de gestión. No provee un marco para la evaluación de los resultados y la calidad de los servicios públicos prestados por el Estado. Se enfoca en evaluar la gestión para resultados. (Kaufmann *et al*, 2015).

En México, por un lado, haciendo referencia a la corrientes positivistas o racionales preocupados por las incertidumbres y los movimientos críticos de los años sesenta y setenta, en 1976, se hizo el primer intento para orientar el Gasto Público hacia la consecución de objetivos a través de la implantación del Presupuesto Por Programas (PPP). (SHCP, 2008).

Por otro lado, para fomentar una gestión orientada a resultados el Gobierno Federal diseñó un instrumento denominado el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Un primer elemento del PbR fue crear una distribución de los recursos en programas, lo cual se

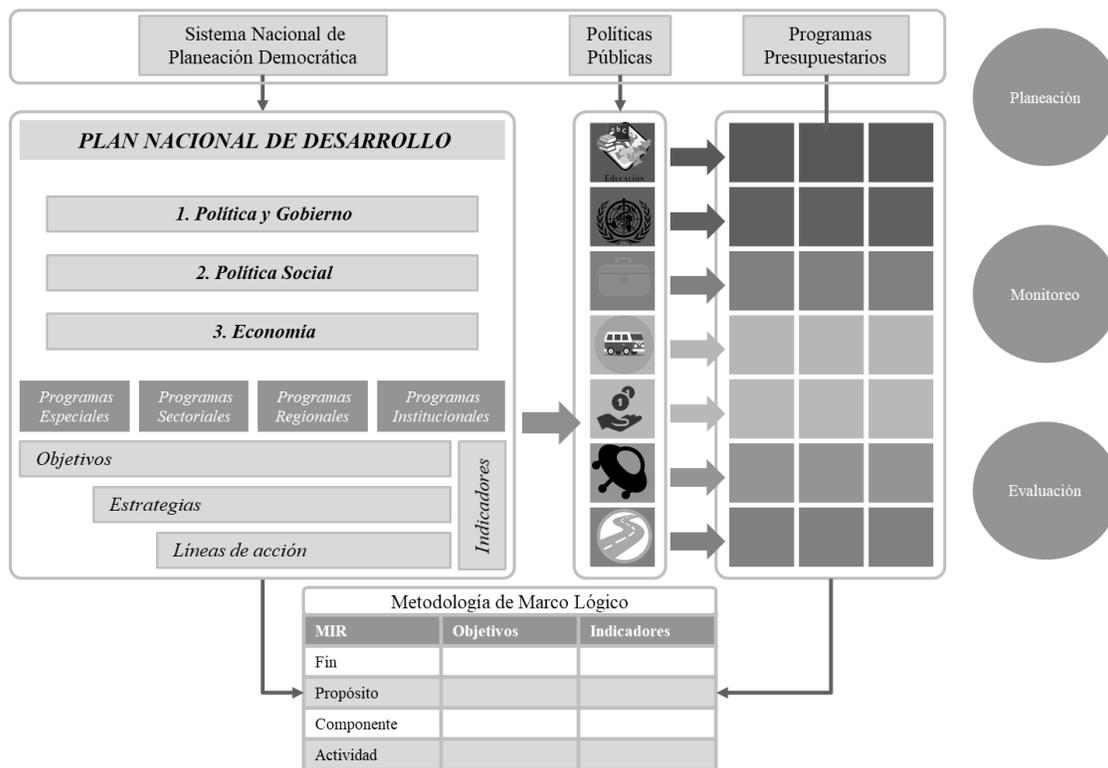
estableció desde el Presupuesto de Egresos de 1998, desde entonces todos los recursos se distribuyen por programas, con objetivos, resultados y metas. (Kaufmann *et al*, 2015. p.15).

### **1.2.1. La reforma de las finanzas públicas**

En 1998, se permite la orientación del Gasto Público a eficiencia y efectividad, por medio de la reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y la puesta en marcha del instrumento del Presupuesto basado en Resultados (PbR). (SHCP, 2008).

Además, se introdujeron cambios sustantivos en el país, se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y sus municipios con los recursos federales transferidos. Desde entonces, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (SHCP, 2008).

**Figura 2. Vinculación de los objetivos con la planeación estratégica del PbR – SED**

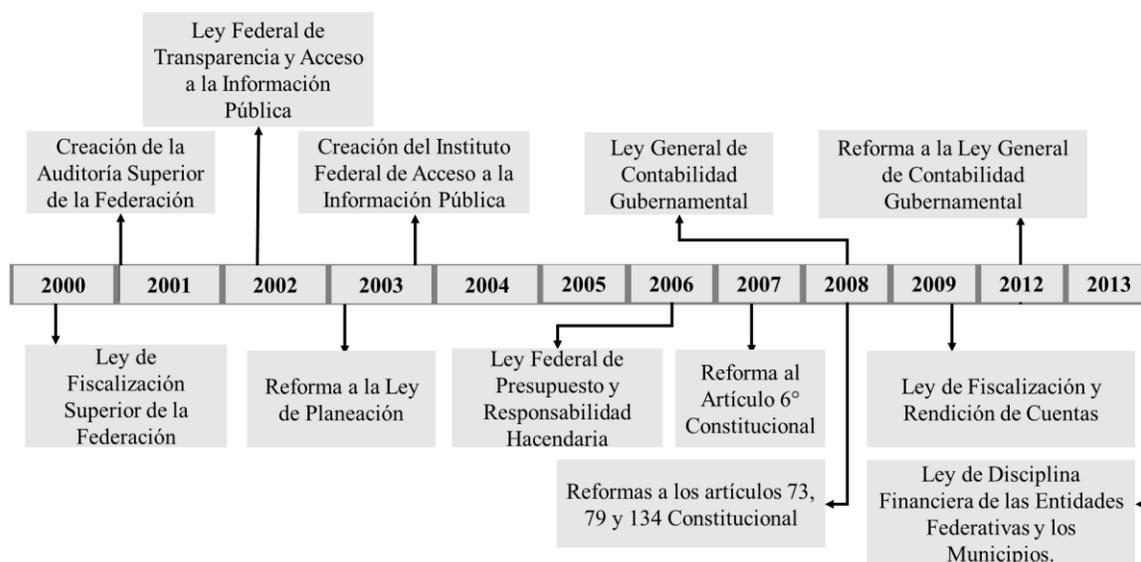


Fuente: (SHCP, 2021)

Todo ello basado en el establecimiento de la Nueva Estructura Programática (NEP), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la implantación del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). (SHCP, 2008).

En mayo de 2008, se realiza la Reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. El proceso de la reforma se puede ver a través de una línea de tiempo como la gráfica 3, mostrada abajo.

**Figura 3. La reforma de las finanzas públicas**



Fuente: elaboración propia con información de las normas, decretos y leyes de la reforma

Uno de los pilares estratégicos de esta Reforma tiene que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público, de forma que el gasto sea más transparente y se oriente hacia resultados verificables y tangibles. (SHCP, 2008).

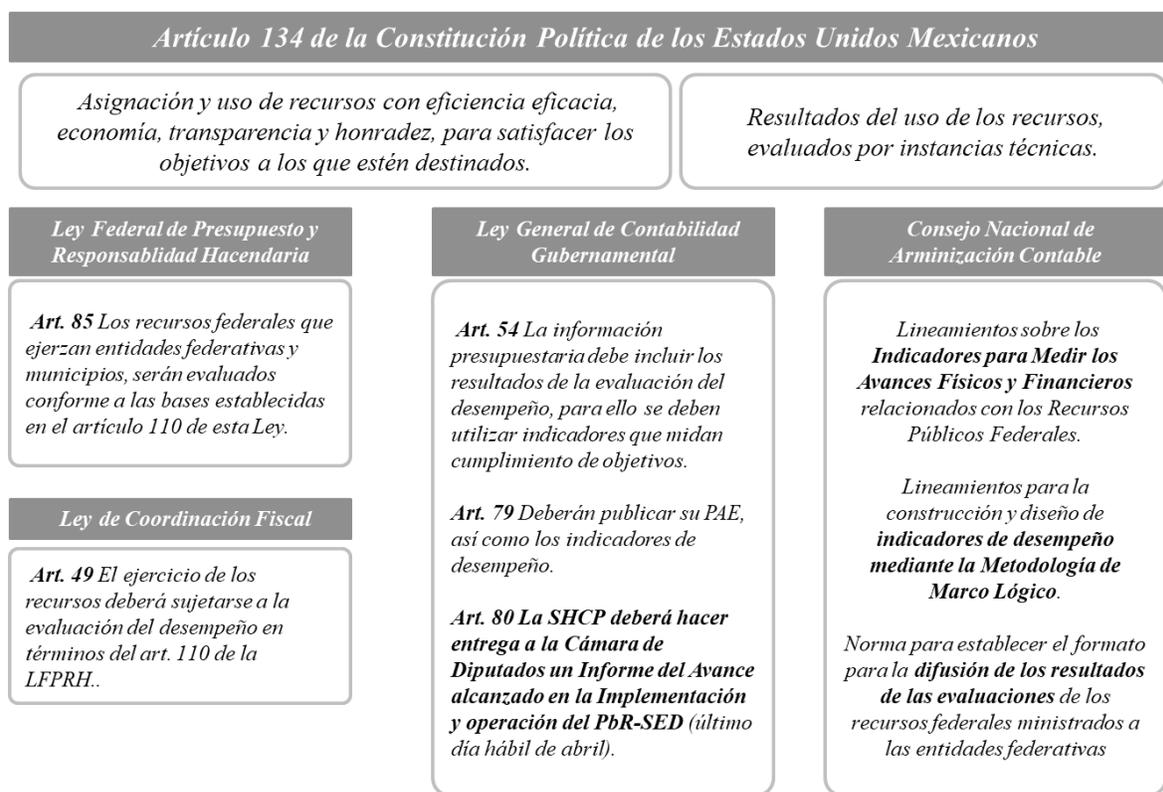
Los principios que se fundamenta la reforma de las finanzas públicas en México son los siguientes:

- Centrar el diálogo en resultados
- Alinear la planeación, programación y presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
- Promover y mantener procesos sencillos de medición de información.
- Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas. (OCDE, 2009).

### 1.2.1.1. El Artículo 134 constitucional

En 2008, se reforma el artículo 134 Constitucional en el cual se establece que, los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados para propiciar que los recursos se asignen considerando todo lo anterior. (SHCP, 2008).

**Figura 4. La reforma al Artículo 134 constitucional**



Fuente: elaboración propia con información de las normas, decretos y leyes de la reforma

Para cumplir con el artículo 134, se permitió la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar los retos y la mejora en la responsabilidad y transparencia. Lo anterior debido a que, la información y la construcción de bancos de datos sobre el pasado, el presente y el futuro de una organización son una condición necesaria para

realizar un proceso de toma de decisiones racional y una asignación eficiente de recursos. (Solís y López, 2000, p. 36).

### 1.2.1.2. El sistema presupuestario

Desde 1976 el gobierno de México ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar estos retos y mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. (OCDE, 2009, p. 13). Las principales reformas al sistema presupuestario se describen a continuación:

**Figura 5. La reforma al sistema presupuestario**



Fuente: elaboración propia con información de las normas, decretos y leyes de las reformas

De esta manera, se puede argumentar que estas reformas gubernamentales han mejorado significativamente el marco general fiscal y presupuestario. Son un paso importante en la meta de abordar los retos estructurales del presente. Estas reformas son importantes en términos de alinear más el proceso presupuestario y el marco fiscal mexicano con la nueva realidad política surgida desde la década de 1990. (OCDE, 2009, p. 14).

La implementación de estas reformas es el reto clave que enfrenta el gobierno. Es de vital importancia avanzar con las iniciativas en los tres niveles de gobierno. En efecto, se han introducido varias reformas de manera rápida y con calendarios ambiciosos. De aquí

que la coordinación y la cooperación entre secretarías de Estado y niveles de gobierno sea un elemento vital. (OCDE, 2009, p. 14).

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno federal, los gobiernos de los estados y municipios. (OCDE, 2009, p. 14).

El PbR, desde su implementación y operación, junto con las reformas a las leyes, ha logrado importantes avances en el ámbito nacional y cuenta con el apoyo político del más alto nivel. Para que este avance continúe, es importante que se aborden los retos relacionados con la implementación. (OCDE, 2009, p. 14).

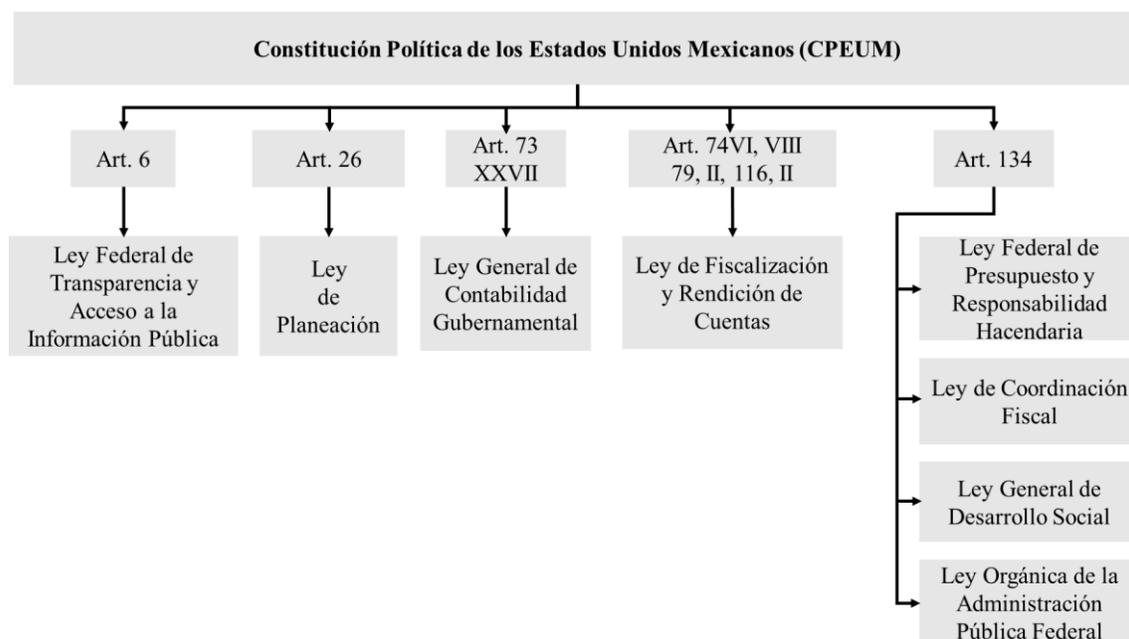
### **1.2.2. La reforma jurídica presupuestaria**

Desde 2006 el gobierno puso en marcha cuatro importantes reformas para enfrentar algunos de los retos estructurales descritos en párrafos anteriores y mejorar la sostenibilidad fiscal, el marco y los procesos presupuestarios. (OCDE, 2009).

Las principales reformas legales se realizaron a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). (OCDE, 2009).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 sustituyó al marco presupuestario legal anterior. El objetivo principal de esta nueva ley consistió en mejorar la eficiencia y la transparencia del marco presupuestario. (OCDE, 2009).

**Figura 6. La reforma jurídica presupuestaria**



Fuente: elaboración propia con información de las normas, decretos y leyes de las reformas

Además de los principios y las reglas para la evaluación de los proyectos de inversión, la ley requería el establecimiento de los principios para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se incluyeran indicadores de desempeño en el presupuesto. La ley también demandaba el establecimiento de lineamientos para la evaluación externa de programas. (OCDE, 2009, p. 39).

Por otro lado, imponía reglas estrictas para controlar el gasto en personal, exigía una ejecución más eficiente del gasto público y fomentaba el otorgamiento de mayores niveles de autonomía a las secretarías y los organismos. Además, para establecer el PbR y el SED en los tres órdenes de gobierno. (OCDE, 2009, p. 39).

### 1.2.2.1. La Nueva Estructura Programática

Uno de los objetivos fundamentales del presupuesto por programas es facilitar la planeación a mediano y largo plazo del futuro de un organismo, empresa o institución, así

como mejorar los métodos y sistema administrativos con que operan. (Saldaña, 1977, p. 151).

De lo anterior se desprende la importancia de elaborar adecuadamente la estructura que va a sustentar el sistema de presupuesto por programas. La estructura programática debe responder a todos los requerimientos de planeación, programación y control, tanto cualitativos como cuantitativos, y debe elaborarse de tal forma que facilite su operación como un sistema integral. (Saldaña, 1977, p. 151).

La estructura programática es la base que sustenta al presupuesto por programas y se integra mediante la agrupación de las actividades en función de los objetivos y las metas que se pretende lograr y los impactos tendrán en el medio hacia el cual se orientan. Presentándola de forma coherente y ordenada en programas y subprogramas. (Saldaña, 1977).

La estructura programática debe poseer las siguientes características:

- Ser flexible, con posibilidad de adaptarse a toda redefinición de los objetivos iniciales
- Facilitar el tratamiento automatizado de la información
- Presentar la información sobre el funcionamiento de los programas, facilitando su comprensión y accesibilidad.
- Proporcionar a los responsables una visión completa del conjunto de sus responsabilidades, permitiéndoles decidir sobre los objetivos a alcanzar en función del medio en el que se ejerce la acción. (Saldaña, 1977).

La Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008, objeto de la reforma, reside en mejorar la rendición de cuentas y aumentar la supervisión de los fondos federales a nivel subnacional por medio de la armonización de los códigos contables y presupuestarios en todos los niveles de gobierno. Asimismo, busca introducir la contabilidad por devengados a todos los niveles de gobierno. (OCDE, 2009, p. 41).

Entre las principales características de la reforma destaca la armonización de las técnicas contables entre los tres niveles de gobierno, la implementación de una plataforma tecnológica que permite la generación de información en tiempo real, la inclusión de datos basados en indicadores y resultados de la evaluación de programas, así como la entrega de actualizaciones financieras trimestrales. (OCDE, 2009, p. 41).

El año presupuestario mexicano sigue al año de calendario. El calendario presupuestario formal abre con la entrega de las primeras proyecciones macroeconómicas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso a más tardar el 1 de abril. (OCDE, 2009, p. 54).

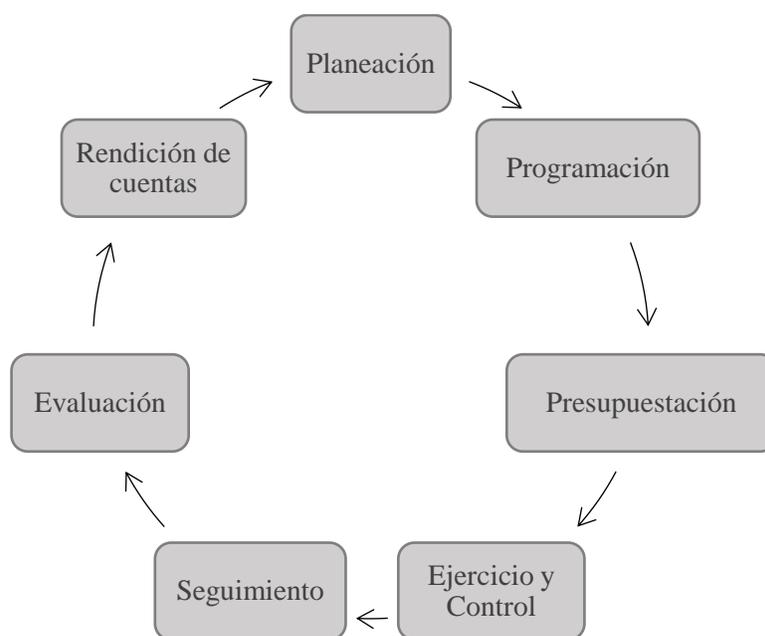
De acuerdo con Saldaña (1977), el proceso presupuestario, sea cual fuere su técnica específica, es un ciclo en el que se pueden contemplar convencionalmente tres fases:

- **Elaboración:** Planeación, programación y Presupuestación. Incluye, desde la recopilación de la información de las dependencias, su procesamiento, las negociaciones internas y externas, hasta la aprobación del Proyecto de Egresos de la Federación, para terminar con los aspectos de reprogramación.
- **Operación y ejecución:** Ejercicio y Control. Implica el comienzo de actividades en un nuevo periodo presupuestario en el cual, se hacen las incurrencias en gastos para

activar todo el proceso administrativo en cada uno de los programas que tendrá como resultado intermedio las metas estimadas para cumplir con los objetivos propuestos para cada programa presupuestario.

- Control y evaluación: Seguimiento, Evaluación y Rendición de Cuentas. Consiste en el establecimiento de los mecanismos de vigilancia y ajuste para el cumplimiento de los objetivos y metas programados. Incluye también la evaluación de resultados con base al sistema de información establecido con el fin de aplicar acciones correctivas. (p. 117).

**Figura 7. El ciclo presupuestario en México**



Fuente: Tomado y adaptado de (LFPRH, 2006)

Para el 30 de junio, el ejecutivo envía a la legislatura la Estructura Programática y las principales propuestas para el año siguiente, pero no proporciona proyecciones presupuestarias detalladas en este punto del proceso, sino hasta el 8 de septiembre. (OCDE, 2009, p. 54).

La etapa de formulación del presupuesto termina con la entrega de este a la cámara baja de la legislatura el 8 de septiembre. Estos y varios pasos más del proceso se definen en la LFPRH. Asimismo, la SHCP precisa detalles adicionales por medio de disposiciones y, especialmente, mediante la circular de presupuesto anual. (OCDE, 2009, p. 54).

Así la implantación de la nueva estructura programática puede considerarse como cuarta etapa que engloba al proceso presupuestario; una especial que no se repite, en contraste con las etapas de elaboración, negociación y ejecución, pero que tiene sus sub-etapas particulares y bien definidas. (Saldaña, 1977)

La nueva estructura programática es una técnica de racionalización que implica la realización de diagnósticos y estudios adecuados de las alternativas, y estos a su vez en los objetivos y las realidades de la organización, sus capacidades y sus necesidades. Cada caso debe considerarse por separado, y en algunos de ellos se encuentra que esta técnica refleja la mejora en la realidad. (Saldaña, 1977)

Implica un cambio en la manera de pensar de los funcionarios públicos. Exige que conozcan el nivel de su participación en la distribución de recursos y del resultado de las acciones. Requiere el conocimiento de técnicas y nuevos conceptos; esto, a su vez, implica la necesidad de capacitar gente situada en el nivel operativo en los diferentes ámbitos de gobierno. (Saldaña, 1977)

#### **1.2.2.2. Sistema de evaluación del desempeño**

La asignación tradicional de recursos presupuestales se hace tomando en cuenta los insumos y no los productos, por lo que a cada unidad administrativa se le asigna un

presupuesto de acuerdo con sus necesidades de forma aislada sin tomar en cuenta la incidencia de su acción en el producto final. (Saldaña, 1977, p. 159).

La presupuestación en base a la estructura programática se basa en asignar los recursos a los productos y no a los insumos. Es una presupuestación en base a resultados que permite evaluar la eficacia y la eficiencia con que operan los organismos como parte de un proceso. La asignación de recursos se hace en función de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar identificados en forma de programas. (Saldaña, 1977, p. 160)

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. (SHCP, 2008)

Los organismos públicos establecen los objetivos que se alcanzan con los recursos que se asignen a sus respectivos programas. El grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). (SHCP, 2008)

Por su 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, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán ser evaluados.

Las evaluaciones se realizarán 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. (LFPRH).

Así, por primera vez en 2008 se elabora un resumen de la información del desempeño para todos los programas presupuestarios gubernamentales. A partir de 2008, se comenzó a utilizar la información sobre desempeño para alinear las decisiones presupuestarias y las prioridades de política en la última etapa de la formulación del presupuesto. (OCDE, 2009, p. 57).

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de México, como se ha señalado en párrafos anteriores, tiene importantes antecedentes en la evolución y desarrollo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF):

- 1976: Implantación del Presupuesto por Programas (PpP). Primer intento para orientar el Gasto Público hacia la consecución de objetivos. (SHCP, 2008).
- 1998: Reforma al Sistema Presupuestario (RSP). Orientación del Gasto Público a eficiencia y efectividad.
  - Establecimiento de la Nueva Estructura Programática (NEP)
  - Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
  - Implantación del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP)
- 2006: Publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Inicia la construcción del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR – SED) en la Administración Pública Federal (APF). (SHCP, 2008).

El SED permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer los resultados del ejercicio de los

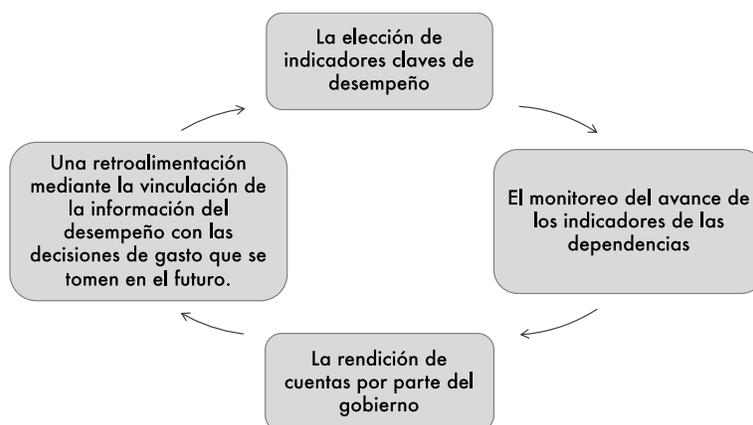
recursos y el impacto social de los programas, identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto y procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales. (SHCP, 2008).

Tiene como objetivo el mejorar los impactos y calidad del gasto público en beneficio de la población, mejorar mejores bienes y servicios públicos, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, considerando la escasez de recursos y las condiciones adversas de la economía mundial. (SHCP, 2008).

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos. (LFPRH, 2006)

Desde esta perspectiva, el éxito de un PbR – SED como un sistema que permite la valoración objetiva del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, depende de los siguientes cuatro factores principales:

**Figura 8. Factores determinantes del PbR – SED**



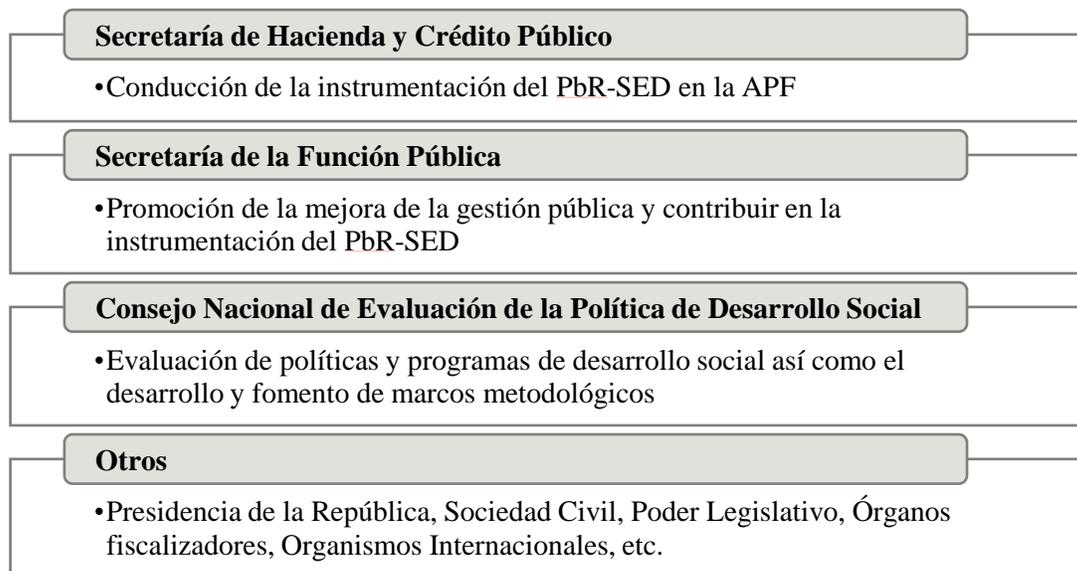
Fuente: (SHCP, 2008)

De esta manera, sólo si se dispone de información simple, asequible, fiable, y oportuna sobre los resultados de las acciones del gobierno, será posible tomar decisiones presupuestarias basadas en el desempeño. Bajo este enfoque, los ejecutores del gasto deben:

- Definir explícitamente los resultados que pretenden lograr los servicios (productos) que se brindan a la comunidad.
- Proporcionar a la SHCP indicadores clave de desempeño, durante el proceso de elaboración del presupuesto, para medir la eficacia y eficiencia de sus servicios.
- El realismo y el reconocimiento de las limitaciones financieras y de recursos humanos hacen pensar que primero se deben tratar de elaborar unos pocos indicadores clave de desempeño para cada dependencia, y posteriormente para cada programa.
- Es necesario que el proceso presupuestario incluya formalmente una revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas. (SHCP, 2008)

El propósito de la información del desempeño es de hacer accesible la información sobre desempeño para que los encargados de la toma de decisiones a niveles altos basasen sus fallos. El PbR – SED forma parte de la “gestión por resultados”, cuyo objeto es enfocar la gestión pública más en los resultados concretos obtenidos que en los procesos internos.

**Figura 9. Atribución de Responsabilidades**

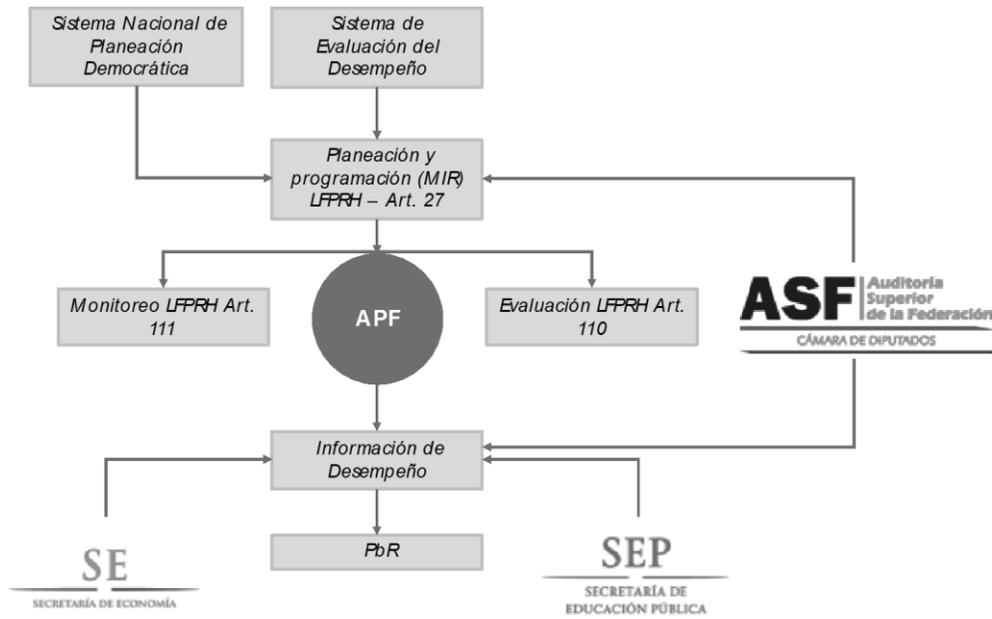


Fuente: (SHCP, 2021)

Desde estas perspectivas, desde 2008, en una serie de reuniones, las secretarías, la presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecen los topes presupuestales para cada secretaría. Los funcionarios destacan que la información sobre desempeño se utilice como insumo formal para estas negociaciones. (OCDE, 2009, p. 57).

Posteriormente, los funcionarios, titulares y actores de las dependencias y entidades de la administración pública federal toman decisiones bajo el siguiente esquema de información:

**Figura 10. Esquema de información**



Fuente: (SHCP, 2017)

## **Capítulo 2. Evolución y comportamiento del gasto público en educación básica**

En la administración pública, que consiste en el gobierno federal, estatal y municipal, contar con un gasto eficaz, eficiente y equitativo es necesario implementar instrumentos que permitan medir lo que se gasta. Estas herramientas generan datos y estadísticas completas y actualizadas que permiten análisis de mayor alcance y detallado sobre la asignación y distribución de los recursos públicos durante el proceso presupuestario.

El gasto nacional en educación o los gastos educativos abarcan el gasto público y privado. Por lo tanto, la totalidad del gasto en educación consiste en gastos federales, estatales, municipales y el gasto que realizan las familias para la educación de sus hijos.

Desde esta perspectiva, el alcance del presente capítulo es analizar la asignación y distribución del gasto público correspondiente a la educación básica. La metodología consiste en integrar y consolidar la información presupuestaria del gobierno federal y de las entidades federativas, iniciando con el ejercicio fiscal 2008.

Para su desarrollo se siguen los métodos eclético y holístico. Se utiliza como método de recolección, integración y consolidación; el enfoque cuantitativo, y como método de análisis; el enfoque cualitativo. Los datos derivan de fuentes de información estructuradas y consolidadas del gasto público en la educación básica, tanto federal como estatal.

Para lograr dicho objetivo, es pertinente el uso de la información del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del desempeño (PbR – SED) generada durante el proceso o ciclo presupuestario. Además, de las bases de datos relativas a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Los objetivos se expresan en términos de la razón del gasto público respecto al producto interno bruto (PIB), la medida estándar de la dimensión de la economía y la manera en que se miden y comparan cuán bien o mal se desempeñan los países. El PIB es una entidad inventada y data tan sólo de los años cuarenta. (Coyle, 2017).

El PIB es una medida importante de la libertad y la capacidad humana creadas por la economía capitalista de mercado. Indica innovación y posibilidad humana. Es una medida importante de la creatividad y de la preocupación por los demás en una economía basada cada vez más en servicios intangibles. Es un indicador clave para la política económica (Coyle, 2017, p. 18).

En la temprana historia de las cuentas del ingreso nacional y los pioneros del PIB muestra que la definición de ingreso nacional no fue precisa ni fija. La manera en que se interpretó dependió del clima intelectual y de las necesidades políticas o militares del momento, y así la definición cambió con el paso del tiempo. (Coyle, 2017).

Las definiciones que se usan ahora se remontan a dos sucesos sísmicos en la historia moderna, la Gran Depresión de los años treinta y la segunda Guerra Mundial. En el Reino Unido, el esfuerzo más exitoso se debió a Colin Clark, quien durante las décadas de 1920 y 1930 calculó el ingreso nacional y el gasto por primera vez de manera trimestral en vez de anualmente. (Coyle, 2017, p. 26).

El gobierno de Franklin Delano Roosevelt, por su parte, deseaba una descripción clara del estado de una economía atrapada en una depresión aparentemente sin fin. Se requirió al National Bureau of Economic Research que proveyera estimaciones del ingreso nacional. (Coyle, 2017, p. 27).

Kuznets tomó la tarea de desarrollar los métodos de Clark y de aplicarlos a la economía de los Estados Unidos, y tiempo después, la ONU tomó la responsabilidad de establecer estándares internacionales para la medición de lo que ahora se conoce como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). (Coyle, 2017, p. 27 – 31).

Actualmente, el PIB se puede medir en tres formas, en principio equivalentes entre sí.

Puede sumar todo:

1. El producto de la economía
2. El gasto de la economía
3. Los ingresos. (Coyle, 2017, p. 38).

De acuerdo con Coyle (2017), el enfoque más común es el de gastos; es decir, la suma de todo lo que se gasta en la economía nacional. La ecuación es:  $PIB = C + I + G + (X - M)$ .

Donde,

C = gasto de consumo,

I = gasto de inversión

G = gasto del gobierno

X= exportaciones

M = importaciones (superávit o déficit comercial)

Desde esta perspectiva, por un lado, el crecimiento del PIB real es la medida y punto de referencia más importante de cómo está desempeñándose una economía (Coyle, 2017, p.

55), y, por otro lado, el PIB per cápita es una medida del ingreso promedio de cada país y se mide en una unidad común para todos los países. (Deaton, 2015, p. 37).

El PIB incluye ingresos que no reciben de manera directa las personas o las familias, como la recaudación tributaria de los gobiernos y las ganancias de las empresas y los bancos, además de los ingresos que pertenecen a los extranjeros. (Deaton, 2015, p. 37).

Por lo general, sólo una fracción del PIB está disponible para que los hogares realicen sus compras. Otros componentes del PIB benefician a los hogares directamente (gastos del gobierno en educación, por ejemplo) o indirectamente (inversión para el futuro). (Deaton, 2015, p. 37).

## **2.1. Diseño metodológico**

Para la conformación de la información de análisis, los datos provienen de las bases de datos del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del desempeño (PbR – SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las Secretarías de Finanzas de los Estados, que se basan en los manuales derivados de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

La LGCG proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y valorar la información de las Cuentas Públicas. Con la implementación del PbR – SED se han revisado recientemente y las entidades federativas han implementado estándares estadísticos.

Se analiza la información del gasto público ejercido en las subfunciones 2.5.1 Educación Básica (EB) y 2.5.2 Educación Media Superior (EMS), de la función 2.5 Educación, reportada en las cuentas públicas federal y estatales, de acuerdo con el Clasificador

Funcional del Gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Se utiliza como método de recolección, integración y consolidación; el enfoque cuantitativo, y como método de análisis; el enfoque cualitativo, a fin de contar con datos confiables derivados de fuentes de información estructuradas y consolidadas del gasto público en la educación básica.

Los dos enfoques se basan en los criterios establecidos en la Ley de General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y los formatos del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

En primer lugar, se recolecta, conforma y analiza la información del PbR – SED, que consta de un conjunto de bases de datos acerca de la información de desempeño presupuestario correspondiente a Presupuestos de Egresos de la Federación, Cuentas de la Hacienda Pública Federal, Cuentas Públicas Estatales, Evaluaciones realizadas y Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

Las Evaluaciones y MIR corresponden a los Programas presupuestarios (Pp) del gasto público en la educación básica. En la MIR se desagregan los objetivos, indicadores y metas de los Pp, unidad de análisis para la programación y presupuestación del presupuesto público, y que permiten el seguimiento de los recursos públicos federales en los diferentes ámbitos del gobierno.

Los elementos descritos permiten identificar el Gasto Programable a partir de la unidad de análisis Pp, tomando como referente la información de las Cuentas de la Hacienda

Pública Federal. El análisis se efectúa, a partir del 2008, año en que se dispone de la apertura programática por modalidades de gasto, y contempla el periodo 2008 al 2020.

El análisis del gasto público en la educación básica parte de las definiciones de Gasto Neto Total, Gasto Programable, Gasto Educativo Total; Gasto en EB, EMS y ES; Gasto Federal, Gasto Federalizado. Luego, se realizan análisis porcentuales con respecto al producto interno bruto (PIB).

Se analiza, también, información relacionada con los índices de Marginación, índices de Desarrollo Humano, índices de Movilidad Social, la distribución del gasto en educación básica por deciles de la población, así como el índice de concentración de los recursos públicos por ámbito geográfico con base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). La ENIGH se levanta cada dos años por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Dicha información da cuenta de un panorama más completo sobre el conocimiento de la población potencial, objetivo y atendida. Este panorama permite detectar y definir variables para la toma de decisiones sobre la orientación y destino del gasto con objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En segundo lugar, una vez realizado el análisis cuantitativo de la información de forma aislada, se procede a la integración de esta para el análisis comparativo en la asignación y distribución de los recursos públicos durante el ciclo presupuestario. Se utilizan los métodos multicriterio y la metodología difusa para el establecimiento de las valoraciones correspondientes.

Con frecuencia existe la necesidad de analizar la tendencia de series históricas de datos, y para ello hay diversos métodos estadísticos: medias móviles, regresión, suavizado exponencial, multicriterio. Estos métodos requieren de datos comparables para su análisis y por ello se hace necesario la estandarización tanto de métodos como de los datos.

En ocasiones se encuentra que la serie en cuestión no se ajusta suficientemente a ninguno de dichos procedimientos, bien porque está afectada por un fuerte componente estacional, o por existir problemas de variaciones de tipo exógeno. Ante tal situación se debe optar por el método que mejor se adecúe para predecir la variable económica a estudiar dependiendo de sus características. (Caso, 2015).

Finalmente, de conformidad con los resultados obtenidos en los dos anteriores apartados, se concluye con la propuesta de un instrumento metodológico alternativo de análisis, consolidación y valoración de la información relativa a la evolución, estructura y dinámica del gasto público en la educación básica. La propuesta alternativa consiste en el análisis conjunto e integral de las variables identificadas.

Cada variable se contempla y se explica a través de otras, cuyos efectos – causas – efectos son directos e indirectos de acuerdo con los valores de los coeficientes establecidos con los métodos multicriterios correspondientes. Los coeficientes son dinámicos y cambian con el contexto del espacio – tiempo.

Se realiza un análisis propositivo, adentrándose en la posibilidad de proponer algo sistemático en la comprensión del gasto público en educación y de las políticas públicas. Una propuesta que implique la dialéctica constante entre el dinamismo y la estructura del

gasto que en la práctica y más allá de ella configuran la realidad, por tanto, siempre dinámico y temporal.

Lo anterior supone una alternativa a los métodos convencionales de análisis. Se propone con claridad lo que en el contexto contemporáneo ha de experimentarse para estudiar distintos puntos de vista y lograr con ello una forma, no planteada antes, de asignar y distribuir los recursos de forma equitativa.

### 2.1.1. Metodología

La palabra estadística tiene el mismo origen que estado, y originalmente se refería a la recolección de datos concernientes al Estado, específicamente los impuestos. En la temprana historia de las cuentas del ingreso nacional y los pioneros del PIB muestran que las definiciones no son precisas ni fijas. (Coyle, 2017).

Bajo este contexto, para los objetivos y alcances de este apartado, resta agregar algunas observaciones sobre el plan general y composición de la investigación. Se sigue la siguiente estrategia para la recolección, conformación y análisis de la información de desempeño presupuestaria y las derivadas de otras fuentes.

**Cuadro 1. Estrategia Metodológica**

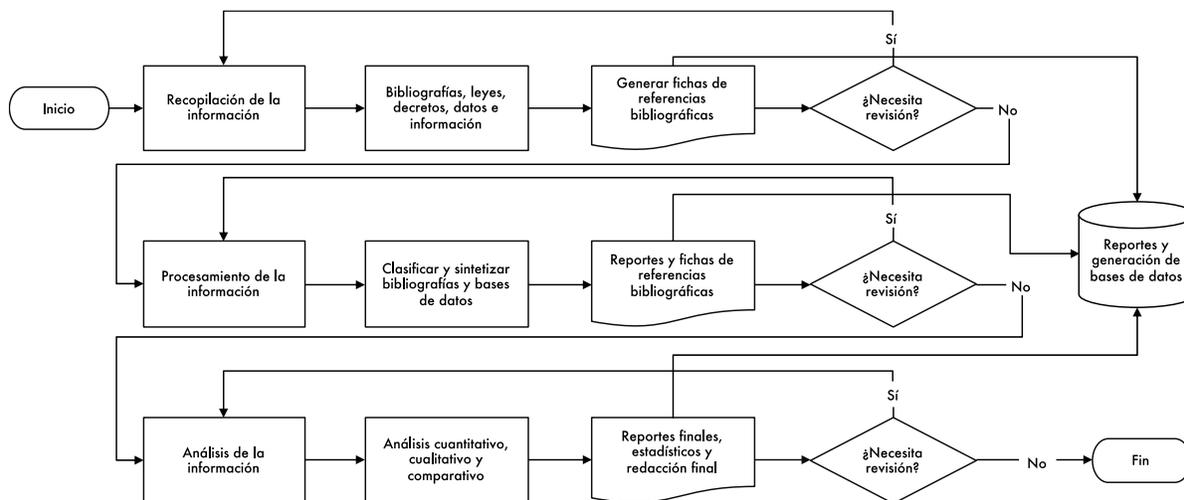
<b>Metodología</b>			
	<b>Actividades</b>	<b>Herramientas</b>	<b>Productos</b>
<b>Recopilación de la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Referencias bibliográficas</li> <li>Integrar, homologar y consolidar bases de datos y la información del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Microsoft Excel</li> <li>Microsoft Access</li> <li>Python</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fichas de Referencias bibliográficas</li> <li>Base de datos de: Información del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del</li> </ul>

<b>Metodología</b>			
	<b>Actividades</b>	<b>Herramientas</b>	<b>Productos</b>
	<p>Desempeño con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y Cuentas Públicas Estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar las bases de Índices de Desarrollo humano, Marginación, Movilidad Social, Ingresos por deciles y de Concentración.</li> </ul>		<p>Desempeño Federal Estatal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Marginación Estatal Municipal</li> <li>• ENIGH</li> <li>• Índice de Desarrollo Humano Índice de Movilidad Social</li> </ul>
<b>Procesamiento de la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de bases de datos de la información del PbR-SED.</li> <li>• Armonización de las bases de datos conforme al CONAC</li> <li>• Análisis de las estructuras de datos para su consolidación.</li> <li>• Generación de reportes de las bases de datos.</li> <li>• Generación de fichas bibliográficas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microsoft Excel</li> <li>• Microsoft Access</li> <li>• Python</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichas bibliográficas</li> <li>• Base de datos de</li> <li>• Información de PbR-SED consolidada para 2008-2018.</li> <li>• Índice de Marginación <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Estatal</li> <li>b) Municipal</li> </ul> </li> <li>• ENIGH</li> <li>• Índice de Desarrollo Humano, Marginación, Movilidad Social</li> </ul>
<b>Análisis de la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis Cuantitativo y Cualitativo de la información del PbR-SED conforme a los objetivos específicos.</li> <li>• Análisis de la asignación presupuestaria y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microsoft Excel</li> <li>• Microsoft Access</li> <li>• Python</li> <li>• Programas de análisis cuantitativos y cualitativos.</li> <li>• Método multicriterio (Saaty)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes estadísticos de las bases de datos. Reporte de análisis finales.</li> <li>• Reporte de conclusiones y comentarios finales.</li> <li>• Redacción de los</li> </ul>

Metodología			
	Actividades	Herramientas	Productos
	distribución territorial del gasto público en educación conforme a los índices de desarrollo humano, , marginación, movilidad social, por niveles de ingresos y concentración del gasto. <ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis comparativo de los resultados de conformidad con el objetivo general planteado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conjuntos difusos (Fuzzy)</li> </ul>	capítulos. <ul style="list-style-type: none"> <li>Redacción final</li> <li>Reporte final del proyecto de investigación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

**Gráfica 2. Diagrama de flujo de la estrategia metodológica**



Fuente: elaboración propia

### **2.1.1.1. El método Multicriterios**

La toma de decisiones es una de las actividades de los seres vivos en la que mejor se aprecia su nivel de evolución y organización. En los humanos, decidir es uno de los tópicos que más ha ocupado a la especie en su tratamiento desde todos los puntos de vista y que mejor refleja su conocimiento, su procedimiento y su grado de libertad. (Moreno, 1993).

En el pasado, la toma de decisiones se efectuaba basándose en el binomio experiencia – intuición. A medida que la complejidad de los problemas considerados ha ido creciendo e intervienen numerosos escenarios, actores y factores, el binomio seguido ha sido el de información – razonamiento, aunque en los últimos años se está considerando el de conocimiento – razonamiento. (Moreno, 1998).

De la propia definición de Ciencia, entendida, en su sentido tradicional, como el conjunto de conocimientos de validez universal caracterizados por su objetividad, causalidad y verificabilidad, se desprenden dos ámbitos de actuación, teórico y práctico, entre los cuales existe una diferencia fundamental. (Söderbaum, 1999).

En el ámbito teórico, para poder hablar de la aplicación del método científico en la resolución de problemas, sentido clásico, se exigía la separación entre lo objetivo y lo subjetivo, entre lo tangible y lo intangible, en resumen, entre lo racional y lo emocional. (Kaufmann, 1999).

En cambio, en el ámbito práctico esa separación no sólo no se produce, sino que hay evidencias empíricas donde se pone de manifiesto que la neutralidad de valores exigida por la escuela tradicional es una hipótesis poco realista. (Kaufmann, 1999). La práctica de la

toma de decisiones, entonces, está estrechamente relacionada con aspectos subjetivos, intangibles por el momento, asociados al comportamiento del ser humano. (Moreno, 1997).

Por su parte, la modernidad tecnológica ofrece una variada y sofisticada gama de herramientas, técnicas y formas de análisis. Por un lado, los avances tecnológicos han hecho que las herramientas y técnicas sean robustas, potentes y manejables, con amplia aplicación y poco consumo de recursos tanto humanos como económicos. Por otro lado, las herramientas y las nuevas ideas provienen de la insatisfacción con lo existente. (Petroski, 2011).

La creación de nuevos artefactos y nuevas tecnologías surge del fracaso de los existentes, que no hacen lo que se espera o desea de ellos. La frustración y la decepción con el uso de una herramienta o el funcionamiento de un sistema plantean un reto: mejorarlo. Mientras más complejo es el problema, la solución es más difícil y por consiguiente más probable que algunos detalles y características se pasen por alto. (Petroski, 2011).

Con la big data y la entrada de la quinta revolución industrial, el entorno de los decisores se modifica aceleradamente. De esa forma el futuro inmediato es un mundo de incertidumbre e incógnitas, en el cual, todos los fenómenos y sucesos forman parte de algún tipo de sistema o subsistema; prácticamente toda actividad queda sometida a algún tipo de influencia causa – efecto. (Lafuente y Aluja. 1986).

Las técnicas desarrolladas en el contexto de los métodos multicriterios, que surgen a partir de la introducción de la teoría de los conjuntos borrosos, permiten afrontar problemas no lineales del mundo contemporáneo. Son efectivas en el tratamiento de información imprecisa y fenómenos no lineales relativos a problemas sociales, económicos, culturales y

tecnológicos a los que en la modernidad se enfrentan las instituciones y organizaciones. (Zadeh, 1965).

En los métodos multicriterios, el experto es el único que sabe, dispone de los conocimientos y de la experiencia del contexto, lo cual le permite resolver problemas. Su posición es mejor en la negociación y en la organización. El experto, desde el momento de su intervención en el funcionamiento de una actividad de un sector y de una función, podrá negociarla contra beneficios o privilegios. (Crozier, 1989, p. 71).

Bajo este contexto, si lo que se pretende es reducir la brecha existente entre la teoría y la práctica, es necesario incorporar de forma explícita el factor humano en los modelos teóricos, en especial en problemas de alta complejidad como suelen ser los relativos a aplicaciones prácticas dentro del campo de las ciencias sociales. (De Tombe, 2001).

### **El Método Delphi**

Desarrollado por Olaf Helmer, Norman Dalkey y Nicholas Rescher a finales de los cuarenta. El Método Delphi es una técnica de comunicación estructurada, sistemática e interactiva de predicción que combina el análisis independiente con la retroalimentación iterativa de los expertos, hasta que se alcanza un cierto grado de consenso. Es una técnica prospectiva utilizada para obtener información esencialmente cuantitativa, pero relativamente precisa, acerca del futuro. (Custer, Scarcella, & Stewart, 1999).

Su funcionamiento se basa en la elaboración de un cuestionario que contesta cada experto. Una vez analizados los resultados globales, se vuelve a realizar otro cuestionario que deben contestar los mismos expertos, tras darles a conocer los resultados anteriores. El

proceso se repite, por lo menos tres veces, hasta que se logra un cierto nivel de consenso. (Custer et al, 1999).

Por último, el responsable del estudio elabora las conclusiones a partir de la explotación estadística de los datos obtenidos. La técnica Delphi se basa en conceptos firmes para sacar conclusiones con argumentos soportados. (Custer et al, 1999).

### **Teoría de los efectos olvidados**

De acuerdo con Kaufmann y Gil Aluja (1986), aun asumiendo la existencia del máximo control, existe la posibilidad de olvidar voluntaria o involuntariamente ciertas relaciones de causalidad que resultan difíciles de detectar. Por ello, es necesario apoyarse en herramientas con base técnica sobre la cual trabajar y contrastar las informaciones obtenidas y detectar todas las relaciones de causalidad directa e indirecta.

La teoría de efectos olvidados, desarrollado a partir del planteamiento de la lógica difusa y de la teoría de los subconjuntos borrosos, considera todo el espectro de las decisiones tomadas en función a la percepción del comportamiento futuro y las pondera para tratar de no olvidar la importancia que puede tener alguna variable en un contexto particular. (Kaufmann y Gil Aluja, 1988).

Los efectos olvidados son aquellos que han sido pasados por alto durante el análisis de los expertos respecto a un tema particular en la relación de causa – efecto entre variables. La incidencia se formula mediante la matriz de efectos olvidados en donde se incluye el mayor número de incidencias consideradas como elementos borrosos con una valoración de  $[0, 1]$  dentro de una escala semántica. (Kaufmann y Gil Aluja, 1986).

La incidencia es un concepto subjetivo, difícil de medir, pero su análisis permite mejorar la acción razonada y la toma de decisiones. Se parte de la existencia de dos conjuntos de elementos. El conjunto de pares ordenados valuados define la “matriz de incidencias directas”, la cual muestra las relaciones de causa – efecto que se producen con diferente graduación entre los elementos de los conjuntos. (Kaufmann et al, 1986).

El operador matemático que permite establecer la matriz de incidencias directas es la composición Max – Min. La nueva relación de incidencia P entre los elementos de los conjuntos A y B es definida por:  $P = M \times M$ . (Kaufmann et al, 1988).

### **El método Proceso Jerárquico Analítico**

El Proceso Jerárquico Analítico (AHP por su sigla en inglés de Analytic Hierarchy Process), herramienta basada en matemáticas y psicología, fue desarrollada por Thomas L. Saaty en los años setenta. Es una técnica estructurada para tratar con decisiones complejas. En vez de prescribir la decisión correcta, el AHP ayuda a los tomadores de decisiones a encontrar la solución que mejor se ajusta a sus necesidades y a su comprensión del problema. (Saaty, 1980).

El AHP provee un marco de referencia racional y comprensivo para estructurar un problema de decisión, para representar y cuantificar sus elementos, relacionar esos elementos a los objetivos generales, y evaluar alternativas de solución. El AHP es usado en una amplia variedad de campos en situaciones de tomas de decisión. (Saaty, 1980).

Los elementos de la jerarquía pueden relacionarse a cualquier aspecto del problema de decisión. Cuando la jerarquía se ha construido, los decisores sistemáticamente evalúan sus elementos para compararlos unos con otros. En las comparaciones se pueden usar datos

concretos sobre los elementos, o juicios sobre la importancia y el significado relativo de los elementos. Es esencial para el AHP que los juicios humanos puedan ser usados para realizar las evaluaciones. (Saaty, 1980).

El AHP convierte estas valoraciones a valores numéricos o prioridades, derivada de cada elemento de una jerarquía, permitiendo que elementos diversos e inconmensurables sean comparados unos con otro de forma racional y consistente. En el paso final del proceso, las prioridades numéricas son calculadas para cada una de las alternativas de decisión. (Saaty, 1980).

En las técnicas de decisión multicriterio, esta recomendación debería interpretarse como sigue: por un lado, se dispone de un conjunto de aproximaciones científicas que han dado lugar a una serie de técnicas multicriterio válidas para situaciones concretas estructuradas; por otro, se tiene un problema real, complejo y poco estructurado, que requiere una resolución efectiva. (Saaty, 1980).

Ya no se contempla la existencia de una verdad única, sino la de muchas verdades asociadas a las percepciones de la realidad de los diferentes actores participantes en la resolución del problema. Es preciso comprender cuáles son las diferencias en los fundamentos teóricos que soportan las distintas aproximaciones multicriterio, para determinar la filosofía más apropiada para cada situación real. (Saaty, 1980).

En este sentido, para conseguir un tratamiento objetivo de lo subjetivo, es, por tanto, necesario que la metodología multicriterio seguida permita combinar lo objetivo, tangible y racional de la ciencia clásica con lo subjetivo, intangible y emocional del comportamiento humano. (Keeney, 1992).

Para una resolución efectiva del problema, no basta con aplicar la técnica multicriterio bajo un prisma exclusivamente teórico y objetivista. Se debe utilizar la herramienta multicriterio bajo un prisma práctico. Siguiendo un paradigma de racionalidad más amplio, flexible y realista, donde se permita la incorporación del factor humano en la búsqueda de la mejor solución del problema. (Moreno, 1997).

Cuando lo desconocido de un problema es mayor que lo conocido es preferible dedicar esfuerzo a mejorar el conocimiento y la calidad del proceso de decisión que a la búsqueda de una solución óptima. Salvo en problemas bien estructurados, no suelen tener sentido las conclusiones derivadas de la utilización de valores precisos. (Moreno, 1997).

#### **2.1.1.2 El método de la lógica difusa**

La discretización consiste en transformar modelos y ecuaciones continuos en sus contrapartes discretos y numerables, lo cual permite hacer cálculos más fácilmente mediante aproximaciones. Por ejemplo, en la simulación del comportamiento de un sistema o ecuación que no se puede resolver analíticamente. (Blomhoj y Hojgaard, 2003).

La discretización permite el desarrollo de técnicas de análisis y algoritmos útiles para obtener soluciones numéricas a problemas modelados matemáticamente. Un modelo matemático es una dupla en la que por un lado se tiene un conjunto de ciertos objetos matemáticos y sus relaciones, y por el otro lado se tiene una situación o fenómeno de naturaleza no matemática. (Blomhoj y Hojgaard, 2003).

Según Blomhoj y Hojgaard (2003), “detrás de todo modelo matemático existe un proceso de modelación matemática. Analíticamente, es posible describir un proceso de modelación matemática que consiste en los siguientes seis subprocesos:” (p. 33).

- i) Formulación del problema: formulación de una tarea que guíe la identificación de las características de la realidad percibida que será modelada.
- ii) Sistematización: selección de los objetos relevantes, relaciones, etc. del dominio de investigación resultante e idealización de estas para hacer posible una representación matemática.
- iii) Traducción de esos objetos y relaciones al lenguaje matemático.
- iv) Uso de métodos matemáticos para arribar a resultados matemáticos y conclusiones.
- v) Interpretación de los resultados y conclusiones considerando el dominio de investigación inicial.
- vi) Evaluación de la validez del modelo por comparación con datos (observados o predichos) y/o con el conocimiento teórico o por experiencia personal o compartida.

En los años setenta, se introduce el concepto de lógica difusa a través del trabajo de Lofti Zadeh. Combinan los conceptos de la lógica y de los conjuntos de Lukasiewicz mediante la definición de grados de pertenencia y el principio de incompatibilidad. Constituye una generalización de la lógica clásica y, a diferencia de ésta, tiene fronteras imprecisas. (Zadeh, 1965).

El principio de incompatibilidad formula que “conforme la complejidad de un sistema aumenta, nuestra capacidad para ser precisos y construir instrucciones sobre su comportamiento disminuye hasta el umbral más allá del cual la precisión y el significado son características excluyentes” (Zadeh, 1965).

De acuerdo con Zadeh (1965), un conjunto difuso es una clase de objetos con un contínuum que muestra su grado de membresía de ese conjunto. En efecto, cada miembro del conjunto está caracterizado por una función de membresía la cual va desde cero hasta a uno. Hace que el rango de valores de pertenencia de un elemento a un conjunto pueda variar en el intervalo  $[0,1]$  en lugar de limitarse a uno de los valores del par  $\{0,1\}$ .

Los conjuntos difusos fueron introducidos para procesar y manipular información y datos afectados de incertidumbre e imprecisión no probabilística; representar matemáticamente incertidumbre y vaguedad, y proporcionar herramientas formalizadas para trabajar con la imprecisión intrínseca en muchos problemas. Una lógica polivalorada que caracteriza el concepto de conjunto difuso y la lógica difusa (Zadeh, 1965).

Cuando se cuenta con información imprecisa, usar instrumentos estadísticos tradicionales para obtener resultados significativos, es insuficiente. De esta manera, la combinación entre un sistema difuso y la experiencia de los encargados de las tomas de decisiones es una excelente manera de obtener buenos resultados (Kosko, 1995).

La lógica difusa, al ser una forma de lógica multivaluada, maneja el razonamiento aproximado y la transición de pertenencia de un conjunto a otro. Por esta razón, las variables lingüísticas se utilizan en la definición de los conjuntos. Los valores asignados correspondientes a un cierto grado de pertenencia siguen un contínuum, de manera que la especificidad en la asignación de valores depende de los objetivos que tienen en la selección. (Zadeh, 1975).

Las funciones que definen la unión y la intersección de conjuntos difusos pueden generalizarse, a condición de que cumplan ciertas restricciones. Los conjuntos y operadores

difusos son sujetos y verbos de la lógica difusa. Al formular las reglas se usan enunciados condicionales de tipo “Si... entonces”. Cada regla define una superficie de implicación y con ella se obtiene un valor concreto. (Zadeh, 1975).

El último paso en un sistema de inferencia difuso es la ‘desfuzzificación’. Es un método por el cual se obtiene un valor de salida del conjunto difuso de salida, que es la agregación de todas las reglas. Los métodos más utilizados son: máximo, centroide y altura. (Zadeh, 1975).

Una metodología difusa, de acuerdo con Zadeh (1965), es un sistema matemático que modela funciones no lineales; convierte unas entradas en salidas acordes con los planteamientos lógicos que usa el razonamiento aproximado, y puede ser utilizada como instrumento para el diseño del sistema de toma de decisiones, cuyos modelos son más comprensibles y manejables. Los elementos de una metodología difusa son:

- a) **Interfaz de fusificación.** Este elemento transforma las variables de entrada del modelo (u) en variables difusas. Para esta interfaz se deben tener definidos los rangos de variación de las variables de entrada, así como los conjuntos difusos asociados con sus respectivas funciones de pertenencia.
- b) **Base de conocimientos.** Contiene las reglas lingüísticas del control y la información referente a las funciones de pertenencia de los conjuntos difusos.
- c) **Motor de inferencia.** Realiza la tarea de calcular las variables de salida a partir de las variables de entrada mediante las reglas del controlador y la inferencia difusa; entrega conjuntos difusos de salida.

d) **Interfaz de defusificación.** Este elemento provee salidas discretas y determinísticas a partir de los conjuntos difusos obtenidos como resultado de la inferencia. (Zadeh, 1965).

Además, extiende los operadores conjuntistas clásicos a la nueva formulación, con lo cual prueba que la formulación así obtenida extiende la lógica clásica. Lo que justifica el desarrollo de la lógica difusa es la necesidad de un marco conceptual donde tratar la incertidumbre no probabilística y la imprecisión léxica. De manera que un conjunto difuso  $A$  sobre  $X$  es un conjunto de pares de valores  $\{(x, r), x \in X, r \in [0,1]\}$ , donde cada elemento  $x \in X$  tiene su grado de pertenencia en  $A$ . (Klir y Folger, 1988).

Su función de pertenencia es:  $A = X \rightarrow [0,1]$ . Donde cualquier función  $A$  es válida: su definición exacta depende del concepto a definir, del contexto al que se refiera, y de la aplicación. En general, es preferible usar funciones simples debido a que simplifican mucho los cálculos y no pierden exactitud, ya que precisamente se está definiendo un concepto difuso. (Klir y Folger, 1988).

La pertinencia de un modelo difuso es que “los modelos racionales de toma de decisiones tradicionalmente utilizados en las empresas ignoran las contradicciones, las inconsistencias y la existencia de una realidad difusa.” (Solís y López, 2000, p. 38).

Sobre una base menos formal, este proceso es una parte esencial de la vida individual y organizacional. Es muy común que su familiaridad obscurezca algunas de las ambigüedades asociadas con la comprensión del mundo. Los tomadores de decisión rutinariamente hacen inferencias acerca del mundo y de sus contextos. (Cohen, March y Olsen, 1972, p. 181).

Las fronteras difusas son el resultado de dispositivos estructurales que permiten la conmutación de circuitos internos con circuitos externos de su medio ambiente. Estos dispositivos estructurales permiten la vinculación y la penetración de segmentos del medio ambiente que llegan a modificar los equilibrios internos y el sentido de los resultados esperados. (Solís y López, 2000, p. 40).

### **2.1.2. Fuentes de datos utilizados**

La información y la construcción de bancos de datos sobre el pasado, el presente y el futuro de la organización son una condición necesaria para realizar un proceso de toma de decisiones racional, una asignación y distribución eficientes de los recursos escasos. (Solís y López, 2000, p. 36).

Desde esta perspectiva, el alcance del presente capítulo es proponer una metodología de análisis relativo a la asignación y distribución del gasto público correspondiente a la educación básica. La metodología consiste en integrar y consolidar la información presupuestaria del gobierno federal y de las entidades federativas, iniciando con el ejercicio fiscal 2008.

Los datos provienen de las bases de datos del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del desempeño (PbR – SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las Secretarías de Finanzas de los Estados, que se basan en los manuales derivados de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

La LGCG proporciona un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y valorar la información de las Cuentas Públicas. Con la implementación del PbR – SED se han revisado recientemente y los Estados han implementado estándares estadísticos.

### **2.1.2.1. Cuentas públicas federal, estatal y municipal**

Para lograr lo propuesto en este trabajo, en cuanto a la integración, homologación y consolidación de las bases de datos, se ha recurrido a la fuente de la información del Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR – SED) que consiste en un conjunto de bases de datos acerca de la información de desempeño presupuestario correspondiente al periodo 2008 – 2020:

- Presupuestos de Egresos de la Federación
- Cuentas de la Hacienda Pública Federal
- Cuentas Públicas Estatales
- Evaluaciones realizadas a los Pp del gasto público en educación
- Matrices de Indicadores para Resultados, en el cual se desagregan los objetivos, indicadores y metas de los Pp. (SHCP, 2021).

Las Evaluaciones y MIR corresponden a los Pp del gasto público en la educación básica. En la MIR se desagregan los objetivos, indicadores y metas de los Pp, unidad de análisis para la programación y presupuestación del presupuesto público, y que permiten el seguimiento de los recursos públicos federales en los diferentes ámbitos del gobierno. (SHCP, 2021).

Se utiliza la información de la Cuenta Pública, ya que este documento contiene datos oficiales acerca de la recaudación, la administración, el manejo, la custodia y la aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal. (SHCP, 2021).

### **2.1.2.2. Índices de marginación, desarrollo humano y movilidad social**

Se recurre, también, a la integración de información relacionada con los índices de Marginación, índices de Desarrollo Humano, índices de Movilidad Social, la distribución del gasto en educación básica en los distintos deciles de la población, así como el índice de concentración de los recursos públicos por ámbito geográfico.

Para determinar el monto y el porcentaje del gasto educativo, se desarrolla un instrumento que permite integrar, concentrar, consolidar y sintetizar la información presupuestaria de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública). Se toma como referencia la Estructura Programática (EP) de la Clave Presupuestaria (CP) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). (SHCP, 2008-2020).

## **2.2. Gasto en educación**

En un informe sobre los efectos de la educación, Baudelot y Leclerc (2005) muestran que el alto nivel de instrucción escolar incrementa el civismo de los individuos, su liberalismo cultural y su confianza en la democracia. Muestran también que los menos instruidos no manifiestan esas disposiciones positivas. Las desigualdades escolares y sociales los alejan de los valores democráticos. (citado en Dubet, 2011, p. 98).

Como es evidente, la igualdad de la oferta escolar no anula totalmente las desigualdades vinculadas al nacimiento. Sin embargo, activan políticas específicas para los individuos considerados como más desfavorecidos en el plano social y cultural. (Dubet, 2011, p.65).

Pero ¿Cuáles son las características de los individuos que merecen ser ayudados y cuáles las de los que no merecen serlo? Se puede imaginar que un algoritmo estadístico permite

responder a esta cuestión y desgarrar definitivamente el velo de ignorancia del contrato social. (Romer, 1998).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la equidad educativa consiste en dos dimensiones: la justicia y la inclusión. La justicia implica lograr que las circunstancias personales y sociales como el género, el origen étnico, el nivel socioeconómico, la condición de inmigración, entre otras, no sean un obstáculo para que los niños puedan alcanzar su potencial educativo. (OCDE, 2007 y 2012).

El concepto de justicia está relacionado con el de diferenciación o igualdad de oportunidades. Para que todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos la educación debe adaptarse a las necesidades de cada individuo. (OREAL/UNESCO, 2009).

Bajo este contexto, el concepto de la igualdad de las oportunidades se volvió el patrón de los juicios y de las prácticas escolares. El recorrido que los alumnos hacen es considerado como el de competidores antes que como el de aliados, deben distinguirse de la masa en función de su solo mérito. Al término de una sucesión de pruebas, concebidas como justas, deben producir desigualdades que también sean justas. (Dubet, 2011, p.64).

De esta manera, para establecer la igualdad de las oportunidades, hay que ofrecer más a los menos favorecidos. Desde este punto de vista, la creación de las “zonas de educación prioritarias” (ZEP) en 1981, y después la de los establecimientos llamados “ambición éxito” es una mutación decisiva, al menos en el orden de los principios. (Dubet, 2011, p.65).

La escuela no sólo debe realizar la ficción de la igualdad de oportunidades, sino que también se considera que debe resolver un cierto número de problemas sociales. Este modelo de igualdad es susceptible de transformar a las personas, de acrecentar la confianza y el dinamismo de la sociedad, de reforzar la economía y la cohesión social. (Dubet, 2011, p.66).

Por otro lado, lograr la inclusión significa que todos puedan alcanzar un “mínimo de estándares educativos”, como lo puede ser el que todos los niños puedan leer y escribir, hacer operaciones aritméticas básicas y obtener las habilidades mínimas para poder desenvolverse adecuadamente en la sociedad actual. (OCDE, 2007 y 2012).

La definición de equidad educativa que adopta la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREAL/UNESCO) toma como base los conceptos de igualdad y diferenciación. (OREAL/UNESCO, 2009).

Se parte de la definición de que existen igualdades fundamentales o igualdad de posiciones que deben existir en el ámbito educativo, que involucran el derecho a la educación entendido como acceso a la misma, involucra el derecho a aprender e involucra el derecho a recibir educación de calidad y que provea oportunidades iguales para todos los niños para poder desarrollar su máximo potencial. (OREAL/UNESCO, 2009).

Las definiciones anteriores son coincidentes, y resaltan la importancia de la atención diferenciada a los niños y grupos que por su contexto enfrentan desventajas. Al respecto, Bracho (2009, p.3) menciona que la equidad “incluye un valor moral o ético para que un

bien o servicio no sea distribuido igualitariamente sino en beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos”, apelando a una justicia distributiva. (Bracho, 2009, p.3).

El European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003) menciona otro concepto, adicional a lo que ya se ha planteado, la equidad, que parte de la igualdad en la realización social de los logros educativos.

Este tipo de igualdad implica que la equidad de los sistemas educativos depende del impacto que tengan en el desarrollo social y en su capacidad transformadora, y por tanto las críticas a esta última definición se enfocan en la visión utilitarista que supone, y que deja en segundo plano el valor que la educación tiene en sí misma. (López, 2009)

De acuerdo con Amartya Sen (1990), lograr equidad implica garantizar el derecho a la educación de calidad de toda la población, desde los niños, los jóvenes y las personas adultas, tomando en cuenta la diversidad de necesidades, contextos, capacidades y las desigualdades sociales y económicas. (OCDE, 2007 y 2012).

En México, las inequidades en la educación son claras y persistentes. Motivo por el cual ajustar el gasto educativo para combatir esta problemática resulta fundamental. La inequidad educativa entonces puede verse reflejada en las brechas entre los mejores y los menos buenos, en momentos distintos y a diferentes niveles de la trayectoria escolar de los individuos, inclusive posterior a la misma. (INEE, 2016).

Y como las inequidades están determinadas, en gran medida, por los orígenes sociales de las personas, no hacen más que proyectarse y acentuarse en el mundo escolar. La mayoría de la elite escolar siempre ha provenido de la elite social, mientras que los vencidos de la competencia escolar han salido de las categorías más desfavorecidas. (Dubet, 2011)

Cerrar las brechas de desigualdad y mejorar la focalización del gasto de los programas sociales a través de una capacidad administrativa fortalecida, debe ser una prioridad. Un gasto mayor y más eficiente en programas educativos podría reducir las brechas socioeconómicas, asegurar la inclusión de grupos desfavorecidos y mejorar la igualdad de posiciones.

El financiamiento en la educación puede conjeturarse a partir del mandato constitucional. (Const., Artículo 3 y Ley 186 de 1993, Artículo 4). El Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los tres niveles de gobierno – Federal, Estatal y Municipal – tienen la obligación de impartir educación básica y media superior.

*“El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.*

Por su parte, la Ley General de Educación, en la Sección 3 Del Financiamiento a la Educación, Artículo 25, señala que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales deberán sufragar, de manera conjunta, la educación pública y los servicios educativos.

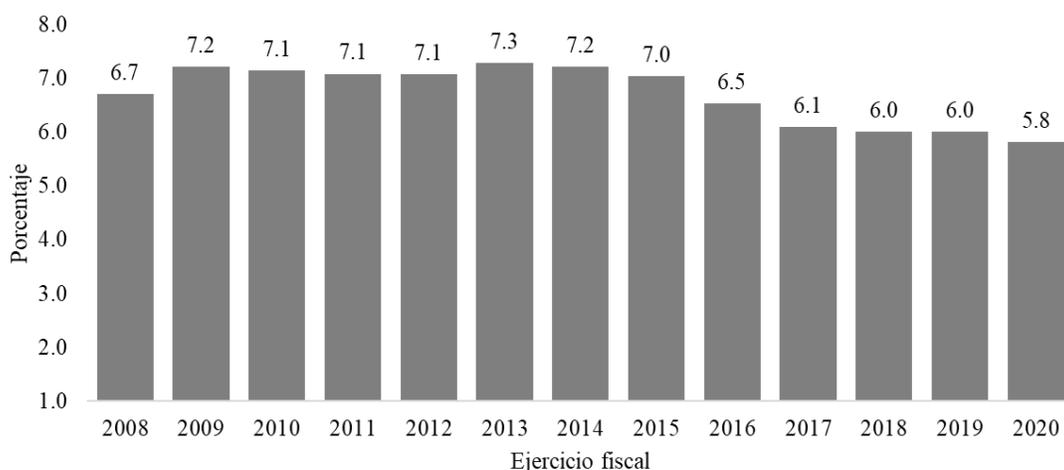
*“El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos”.*

No obstante que en el financiamiento público de la educación básica y media superior participan el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. En esta tarea, el Gobierno Federal es el que realiza la mayor aportación vía el Presupuesto de Egresos de la Federación. Mientras que el esfuerzo presupuestario que realizan las entidades federativas, medido éste como el gasto en educación con ingresos de libre disposición, es proporcionalmente desigual y variable en el tiempo.

Además, en la Constitución se establece que la educación que el estado garantiza deberá ser de calidad, de tal manera que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. (Const., Artículo 3). Es así como, el financiamiento de la educación pública, concurren principalmente el Gobierno Federal y las entidades federativas del país.

Desde la presente perspectiva, se parte del monto y la evolución del Gasto Nacional en Educación (GNE). El GNE consiste en la suma total de los recursos económicos que se destinan para educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología; clasificados e integrados según su origen: público, recursos destinados por el Estado en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y privado (familias).

**Gráfica 3. Gasto Nacional en Educación como porcentaje del PIB**



Fuente: Education at a Glance. OECD Indicator 2021 e informe de labores de la SEP 2008 – 2021

En promedio, para el periodo mostrado, el GNE representa el 5.3% del PIB. Cuatro quintas partes corresponde a recursos públicos y el resto a recursos privados. No obstante, la tendencia del gasto en educación sigue sin cumplir con el artículo 25 de la Ley General de Educación que estipula que el monto anual que se destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor del 8% del PIB.

En la apreciación del Gasto Educativo es importante tomar en cuenta tanto el gasto por alumno como el gasto por persona. Indagar a quienes beneficia el gasto público, según el nivel de ingreso de la población y el tipo de estudios que cursa. Ya que de esta manera se tiene una mayor claridad sobre los recursos que asigna el Estado a la educación. (UNICEF, 2010).

No obstante, dado que se trata de promedios, las relaciones obtenidas pueden esconder disparidades crecientes en la asignación de recursos hacia determinados tipos de servicios educativos tales como, por ejemplo: indígena comunitaria en primaria, telesecundaria y comunitaria en secundaria, etc. (UNICEF, 2010).

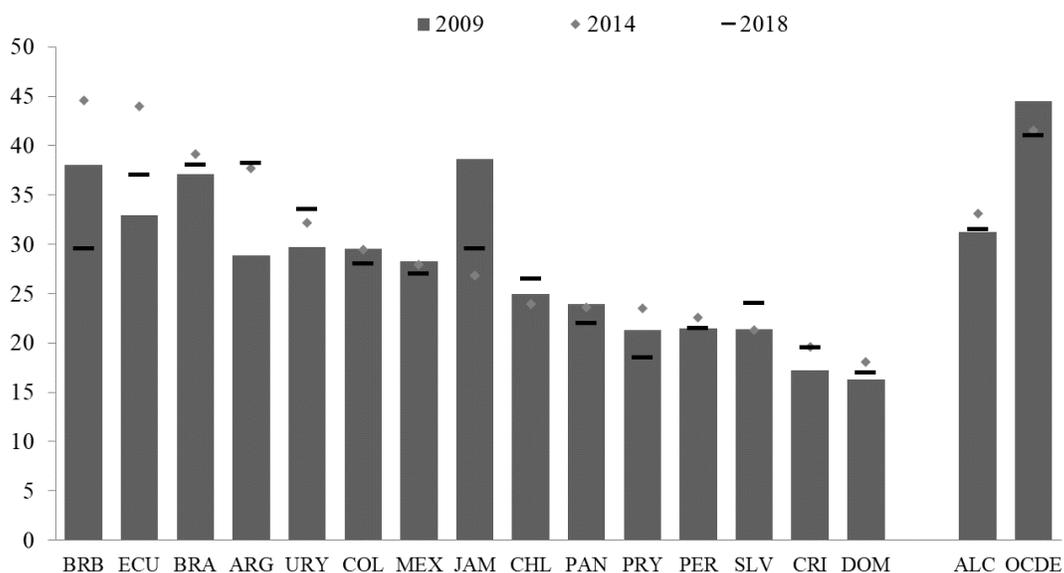
Asimismo, dada la gran heterogeneidad entre las Entidades Federativas en cuanto a servicios educativos, se debe dar prioridad a un mayor acceso a los programas en las Entidades más pobres y entre las poblaciones más desfavorecidas. Mayor prioridad en la inversión en equipos, instalaciones, tecnología de la información e infraestructura moderna.

### **2.2.1. Gasto público en educación**

El gasto público en general y todos los programas y acciones de gobierno en particular deben tomar en cuenta las desigualdades existentes y dar atención a la población en situación de desventaja. Los programas sociales orientados a objetivos y metas pueden fomentar mayor eficiencia en el gasto público. (INEE, 2016).

En 2018, los gobiernos en ALC gastaron en promedio el 31,2% del PIB, lo que representa un aumento de 2 puntos porcentuales desde 2007. Aunque estos gastaron notablemente menos que los países de la OCDE – cuyos gastos alcanzaron el 40,3% del PIB en promedio en 2017 –, tuvieron un mayor incremento en el período bajo análisis. (OCDE, 2020)

**Grafica 4. Gasto del gobierno general como porcentaje del PIB**

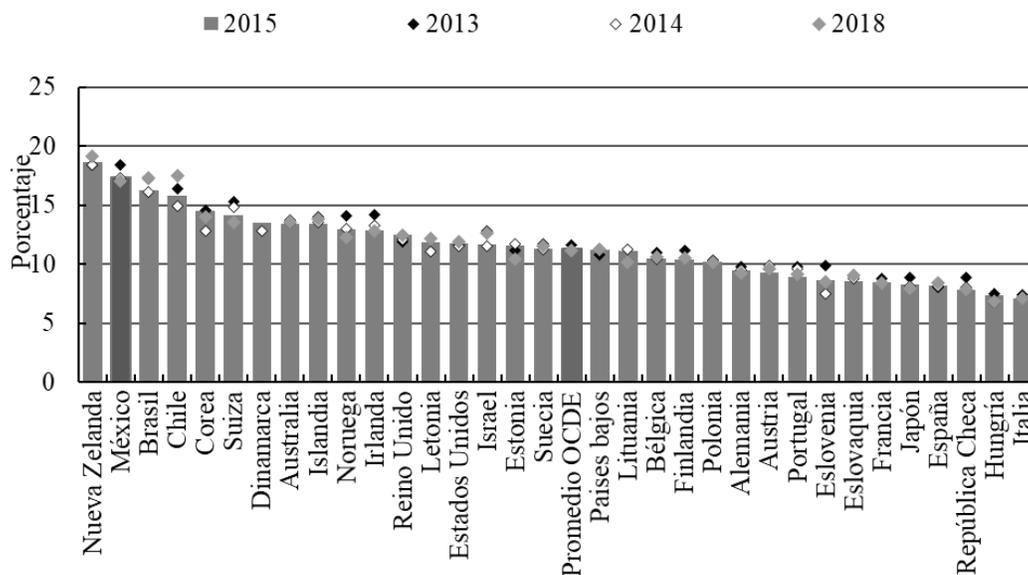


Fuente: datos tomados de (OCDE, 2019, 2020 y 2021)

En 2020, el gasto público en México disminuyó en un 7,13% en términos absolutos. Sin embargo en términos comparativos, este porcentaje supone que el gasto público en 2020 alcanzó el 29% del PIB, un crecimiento de 3,05 puntos porcentuales con respecto a 2019, en el que el gasto público fue el 25,95% del PIB.

Entre 2008 y 2018, el porcentaje del gasto público total dedicado a educación aumentó ligeramente en dos tercios de los países con datos disponibles. No obstante, como porcentaje del gasto público total disminuyó en menos de dos tercios. Esta disminución fue especialmente importante en Eslovenia, Estados Unidos, Hungría, Irlanda, Islandia, México, Noruega y Polonia. (OCDE, 2021).

**Gráfica 5. Gasto Público en Educación como % del Gasto Público Total**

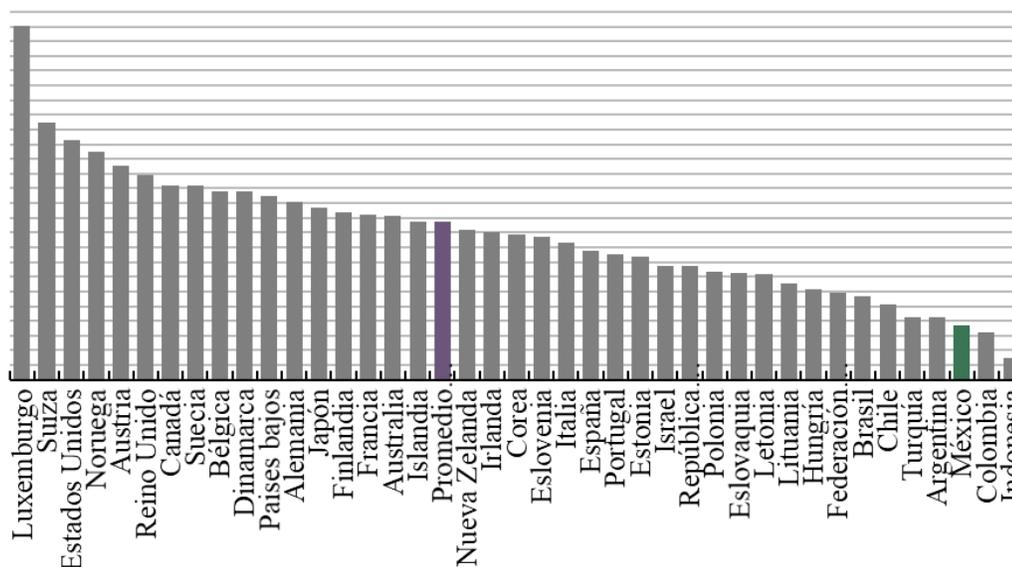


Fuente: Education at a Glance. OECD Indicator 2021

El gasto público en educación por término medio en los países de la OCDE representa el 13% del gasto total, pero los valores varían desde menos del 10% en Hungría, Irlanda, Italia, Japón y República Checa hasta más del 18% en México y Nueva Zelanda. (OECD, 2021).

El gasto por estudiante en un país tipo de la OCDE asciende a 8.296 dólares en el nivel primaria, 9.280 dólares en el nivel de secundaria y 13.958 dólares en la terciaria. En México, el gasto anual en instituciones educativas en el periodo 2012-2018, se ubica entre 2.568 a 2.943 dólares por estudiante a la Educación Básica en sus diferentes niveles educativos y en la terciaria con 7.88 dólares, por debajo de la asignación de los países de la OCDE. (OECD, 2021).

**Gráfica 6. Gasto Público en Educación por Estudiante**



Fuente: Education at a Glance. OECD Indicator 2021

En cuanto al gasto público por nivel educativo durante el periodo 2012 al 2018 se ha destinado mayores recursos a la Educación Básica en comparación con la Educación Media Superior puesto que ésta se ha mantenido sin cambios, lo que propicia que existen brechas entre los estratos o tipos de escuela en Educación Básica y Educación Media Superior.

Por un lado, el gasto público total en educación en México representa más del 18% del gasto total, mientras que en los países miembros de la OCDE en promedio representa el 13%. Por otro lado, el gasto público por alumno está por debajo del promedio de la OCDE. Entre los países que registran más gasto por alumno se encuentran Estados Unidos, suiza y Luxemburgo, los cuales están por arriba del promedio de la OCDE. (OECD, 2021).

Las tendencias del gasto público por tipo educativo muestran que, a partir del 2008, la estructura de gasto en EB tiene las asignaciones más altas, seguida de la Educación Superior y la EMS. Al respecto, es de señalarse que la EMS es el tipo educativo que más

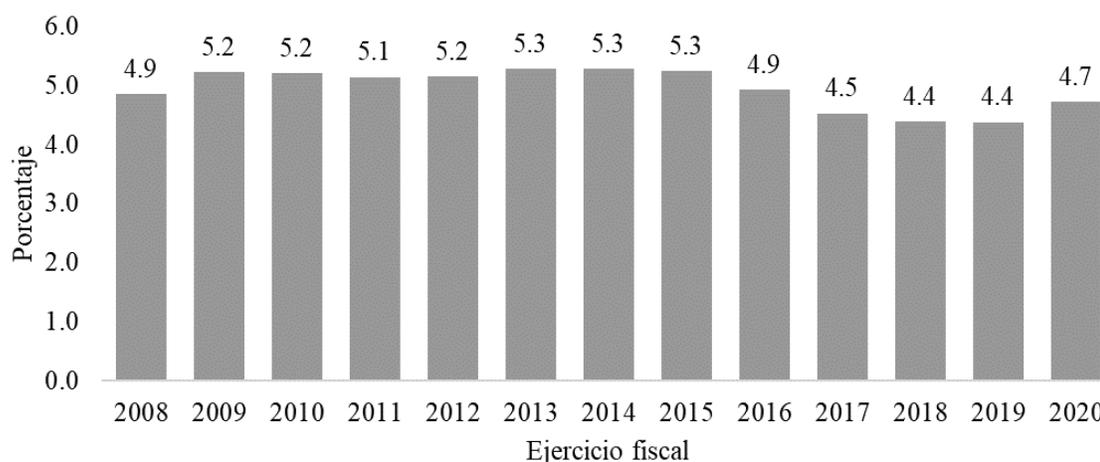
recursos demandará en un futuro, de acuerdo con el análisis de transiciones demográficas y educativas realizadas. (Informe de gobierno, 2021).

El gasto público en educación puede revisarse y analizarse desde diferentes ángulos, relacionándolo con diversas variables relevantes. Asimismo, es importante distinguir entre diferentes definiciones del gasto tales como el Gasto Neto Total, Gasto Programable, Gasto Educativo Total. Estas distinciones permiten analizar con mayor profundidad el gasto en educación y su asignación de conformidad con diversos criterios programáticos.

El gasto educativo puede examinarse si su distribución es equitativa e incluyente o no. Teniendo presente que “de todos los factores de diferenciación, el origen social es sin duda el que ejerce mayor influencia sobre el medio estudiantil, mayor en todo caso que el sexo y la edad y sobre todo más que tal o cual factor claramente percibido.” (Bourdieu, 2009, p. 23).

El gasto público total en educación en México definido como la suma de las aportaciones o participaciones de los tres niveles gobierno: federal, estatal y municipal; ha presentado una tendencia progresiva durante el periodo 2008 al 2020 a excepción de 2018 y 2019, lo que significa que ha crecido paulatinamente. (Informe de gobierno, 2021).

**Grafica 7. Porcentaje del gasto público en educación con respecto al PIB**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

Los recursos públicos federales son la principal fuente de financiamiento educativo que corresponde en promedio el 20% del Gasto Programable (GP), 14% del Gasto neto total (GNT), y el 80% del Gasto Público en Educación (GPE). (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

Estos recursos son asignados y distribuidos a las entidades federativas y sus municipios bajo la denominación de Programas presupuestarios (Pp) contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismos que son complementados con recursos propios aportados por los Presupuestos de Egresos Locales, con ciertos criterios pari-passu establecidos, principalmente, por los Pp sujetos a Reglas de Operación (ROP).

La importancia de indagar a quiénes beneficia, según el nivel de ingreso de la población y otras variables, permiten apreciar el grado de inequidad en su distribución. Al respecto, Bracho menciona que la equidad “incluye un valor moral o ético para que un bien o servicio no sea distribuido igualitariamente sino en beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos” (2009, p.3), apelando a una justicia distributiva.

Una de las dimensiones relevante a explorar es la distribución regional del gasto federal, sobre todo considerando lo relativo al gasto federalizado o bien, a través de los Programas presupuestarios (Pp) que forman parte de la estructura programática del gasto para la educación pública.

Sin embargo, la disponibilidad de estadísticas presupuestarias del gasto público estatal en educación con recursos de libre disposición consolidadas y agregadas es limitada. A la fecha no se conocen estudios, informes o reportes de estadísticas presupuestarias del gasto educativo estratificadas por fuentes de financiamiento, que hayan sido integradas a partir de los resultados de las Cuentas Públicas Estatales.

#### **2.2.1.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

La educación pública en México fue creada en 1921 bajo el control directo del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Hasta 1991, la SEP tuvo a su cargo todos los aspectos de la educación básica, desde el diseño de planes de estudio hasta la administración del sistema educativo. Durante este periodo algunas entidades federativas desarrollaron sus propios sistemas de educación y otras dejaron la responsabilidad al gobierno federal. (Ontiveros, 2003, p. 57).

En 1992, esta situación cambió con el establecimiento y suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el Gobierno Federal, Gobiernos de las Entidades Federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). (Ontiveros, 2003). Transformándose el sistema de educación básica del país y, con ello extender la cobertura y elevar la calidad de la educación.

En el ANMEB se apreciaba baja cobertura y deficiencia en la calidad del sistema educativo. En su conjunto, mostraba signos de centralización y excesivas cargas burocráticas. La autoridad se había distanciado de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se había hecho densa la red de procedimientos y trámites, lo que no correspondía con los imperativos de modernización. (ANMEB, 1992).

Es así como, la génesis de las Aportaciones Federales a la educación inicia en mayo de 1992 a través de la transferencia a las entidades federativas la administración de los servicios educativos. Una de las medidas fue la reorganización del sistema educativo básico mediante la reasignación de funciones en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Con ello, las entidades federativas quedaron facultadas para operar la enseñanza básica y administrarla técnica y financieramente. Asimismo, el gobierno federal se reservó las atribuciones normativas y de evaluación. Los municipios, por su lado, quedaron con la responsabilidad de velar por el mantenimiento y equipamiento de las escuelas. (ANMEB, 1992)

El Ejecutivo Federal, concertó con el ANMEB las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dar atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos. Se comprometió ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que los ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Velando por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. (ANMEB, 1992).

En principio, cada estado aseguraba recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto en educación. Los gobiernos estatales, por su parte, se comprometieron a incrementar su gasto educativo más allá de lo que recibían por transferencias federales.

Así, desde 1992 quedó establecido en México que el gasto público total en educación básica se realizaría principalmente por el sector público federal y por los gobiernos de las entidades federativas. Los municipios, por su parte, quedaron con una mínima participación porcentual en el gasto público en estos niveles educativos.

En 1997, en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se ratifica la obligación del Gobierno Federal de pagar y transferir a las entidades federativas los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos asumidos desde 1992. (Ley N° 037, 1978).

Los criterios considerados para la distribución era un mecanismo inercial, encontrándose anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993. (ANMEB, 1992).

Al respecto, se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos a las entidades federativas lo cual repercutió posteriormente en la aplicación de la fórmula del 2008. Los rubros y conceptos de gasto en que se pueden aplicar los recursos fueron definidos de forma muy general e imprecisa en la Ley General de Educación. (ANMEB, 1992).

Hasta 2014, se continuó con la incorrecta interpretación de lo establecido en el Artículo 27 de la LCF, generándose con ello déficits mayores en las finanzas públicas de las

entidades federativas, lo que significó una redistribución regresiva de recursos. Los cambios hechos a las fórmulas de distribución han priorizado a los estados con economías y poblaciones crecientes. (FONE, 2015).

Teniendo en consideración lo anterior, en el año 2015 el modelo de financiamiento de la educación básica tuvo un cambio estructural. Con la Reforma Hacendaria de 2013 se creó en el Ramo 33 el FONE en sustitución del FAEB, con el fin de generar un mayor control administrativo de las plazas federalizadas transferidas a las Entidades Federativas.

El FONE, que entró en vigor a partir del 1° de enero de 2015 estableció que las entidades federativas serían apoyadas por el gobierno federal con recursos económicos adicionales para cubrir el pago total de los gastos en servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas en el marco del ANMEB.

Bajo este contexto, el presupuesto de egresos de las entidades federativas de México tiene como principales fuentes de financiamiento las transferencias federales señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

El resto de las fuentes de financiamiento que tienen las entidades federativas incluyen las transferencias vía convenios de coordinación de los distintos ramos administrativos para financiar actividades concurrentes, entre ellos los del Ramo 11 Educación Pública, así como los ingresos por recaudación propia y, en algunos casos, el endeudamiento público.

En virtud de lo anterior, la Cuenta Pública Federal sólo reporta información de los gastos realizados de manera directa por el Gobierno Federal, así como las transferencias que envía a las entidades federativas para financiar la educación a través de los Ramos 33 y 11; en

este sentido, la información estadística que existe sobre el gasto federal en educación es muy completa.

#### **2.2.1.2. La estructura programática de la clasificación del gasto en educación**

La elaboración de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) es un elemento crucial para lograr finanzas públicas sostenibles en el largo plazo. Las ganancias en estabilidad y credibilidad vinculadas con la implementación de un MGMP son muy importantes. Asimismo, la adopción de un MGMP aumenta la eficacia del proceso de formulación del presupuesto y reduce el grado de conflicto durante el periodo. (OCDE, 2009, p. 67).

Un MGMP eficaz requiere que el gobierno:

- Establezca con claridad sus objetivos fiscales de mediano plazo en términos de metas
- Hacer operativos estos objetivos mediante la implementación de restricciones presupuestarias para cada secretaría o programa dentro de un periodo multianual definido con antelación; y
- Utilizar un fundamento basado en supuestos objetivos, precavidos y de alta calidad. (OCDE, 2009, p. 67).

El MGMP puede ser fijo o flexible. En el primer caso, que es el que se presenta en la mayoría de los países de la OCDE, se permite un ajuste anual de los máximos generales a la luz de los resultados del año anterior o si se modifican las circunstancias macroeconómicas o las prioridades políticas. (OCDE, 2009, p. 67).

Los marcos fijos presentan agregados vinculantes que, sin embargo, pueden compensarse entre las diferentes unidades de gasto y deberán actualizarse con base en las

proyecciones de inflación. Los marcos fijos se dividen entre los periódicos (Países Bajos) y móviles (Suecia). (OCDE, 2009, p. 67).

En un marco móvil cada año se añade un año al final de la secuencia de máximos anuales. En contraste, en un marco periódico, se elabora una nueva secuencia de máximos en intervalos periódicos, por ejemplo, al principio de cada periodo de gestión del gabinete. (OCDE, 2009, p. 67).

Así, uno de los pilares estratégicos de la NGP tiene que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público a través de una redefinición de la estructura programática, de forma que el gasto sea más transparente y se oriente hacia resultados verificables y tangibles. (SHCP, 2004).

La estructura programática (EP) es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente que definen las acciones de los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; ordena y clasifica estas acciones para delimitar la aplicación del Plan, y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos. (SHCP, 2008).

En la EP actual se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal que se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: administrativa, económica, y funcional y programática. Lo anterior permite conocer quién, en qué, y para qué se gastan los recursos públicos. Estos tres tipos de clasificaciones constituyen la CP. (SHCP, 2008).

Un reto clave al que se enfrentan los gobiernos es el de mejorar la calidad de la información sobre desempeño. Aunque prácticamente todos los países de la OCDE generan

información sobre desempeño, sigue siendo difícil medir en muchas instancias las actividades gubernamentales y la mejora en la calidad de la información. (SHCP, 2008).

La generación de información sobre desempeño de calidad y significativa lleva una serie de años. Por esta razón, es importante que los países, incluyendo a México, sean realistas en cuanto al tiempo que esto lleva. (SHCP, 2008).

La evolución de la estructura programática muestra la flexibilidad y la capacidad de adaptación del gasto público para atender las necesidades presupuestarias mediante la creación, fusión, compactación, reconversión y eliminación de Programas presupuestarios en atención a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a la necesidad de vincular el ejercicio del gasto público con la consecución de resultados de conformidad con los objetivos estratégicos definidos. (SHCP, 2008).

Idealmente, un cambio en la estructura programática tiene sentido si se efectúa con el propósito de orientar el PEF de conformidad con el Modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR), el cual considera los elementos programáticos y de desempeño del gasto, a fin de converger hacia los objetivos, metas e indicadores establecidos en los Programas presupuestarios, los cuales deben encontrarse alineados a los grandes objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. (SHCP, 2008).

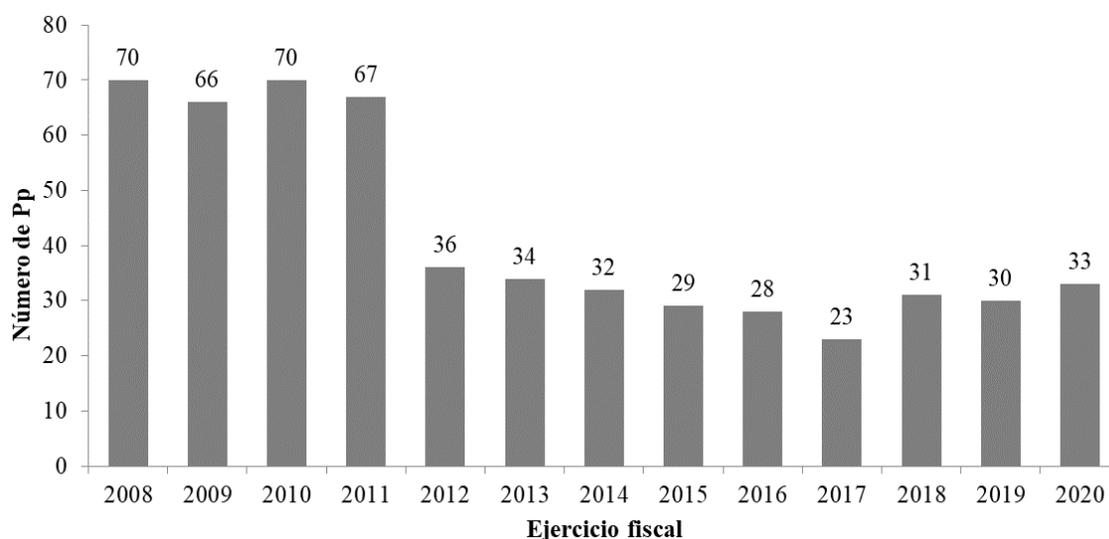
En el caso particular de los programas de Modalidades S (Sujetos a Reglas de Operación), U (Subsidios), B (Bienes y Servicios) y E (Prestación de Servicios), destaca la programación de metas conforme a las poblaciones potencial, objetivo y atendida. (SHCP, 2008).

De acuerdo con el análisis de su estructura programática, el menor Gasto Público propuesto en los últimos años en el PEF a la educación afecta de manera particular a los Programas presupuestarios de Educación Básica y Media Superior, prioritarios para el logro de una mayor equidad educativa. (Cuentas Públicas, 2008 – 2020).

Llama en particular la atención el caso de Programas presupuestarios que expresamente se proponen el logro de una mayor inclusión y equidad, estratégicos para llevar a cabo la Reforma Educativa, tengan menores recursos asignados. (Cuentas Públicas, 2008 – 2020).

Para la estructura programática en Educación Básica y Educación Media Superior, el presupuesto del ejercicio fiscal 2008 consideró 94 Pp, que en el transcurso de los años comenzaron a disminuirse hasta llegar a 51 Pp en el ejercicio fiscal 2020.

**Gráfica 8. Número de programas presupuestarios en la educación básica**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

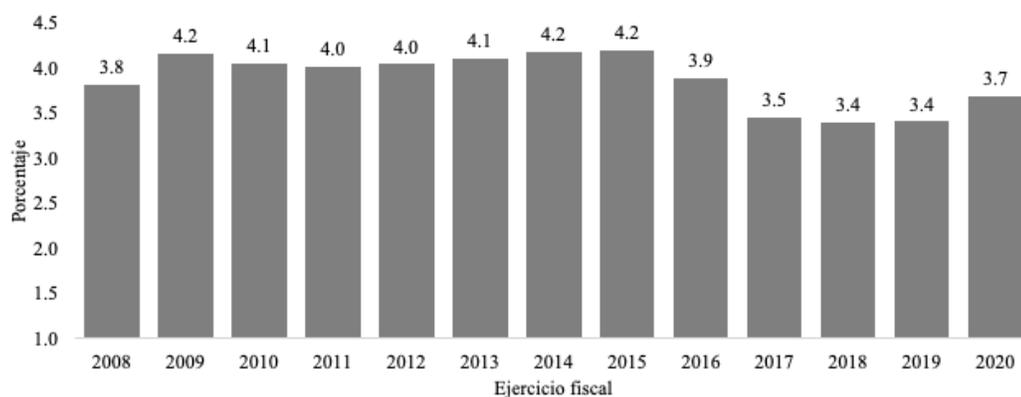
La evolución del número de Programas presupuestarios en la estructura programática de cada ejercicio fiscal refleja las fusiones, eliminaciones, re-sectorizaciones de estos, así como la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos y

administrativos; como resultado de lo anterior, en el periodo 2008 a 2020, el número de Pp disminuyó en 46%.

### 2.2.1.3. Gasto federal y federalizado en educación

El gasto educativo federal total ha representado en promedio el 22% del GP y el 16% del GNT para el periodo 2008-2020. La evolución del gasto educativo como porcentaje del GP y del GNT muestra una tendencia decreciente. Mientras que 2008 representaba el 21.2% del GP y el 18.4% del GNT, en 2020 representan el 19.6% y el 14.1% respectivamente. Estos porcentajes decrecen en 1.6 y 4.3 puntos porcentuales. (Cuentas Públicas, 2008 – 2020).

**Gráfica 9. Gasto Público Federal en Educación como porcentaje del PIB**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

Las tendencias del GP por tipo educativo muestran que, a partir del 2008, la estructura de gasto en Educación Básica tiene las asignaciones más altas, seguida de la Educación Superior y la Educación Media Superior. (Cuentas Públicas, 2008 – 2020).

Los recursos federales que se destinan a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para educación se asignan y ejercen mediante Programas presupuestarios (Pp) con base en las metas y objetivos de la estructura programática (EP). Los Pp están a cargo

de distintas dependencias, sin embargo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es responsable de la mayoría y, por lo tanto, de la mayor parte de los recursos.

Los Pp se clasifican en federales y de gasto federalizado. Los primeros están encaminados a proporcionar subsidios, prestar y proveer servicios públicos, evaluar, regular, mejorar procesos administrativos, etcétera. Los segundos se refieren a los recursos transferidos a las entidades federativas a través de los fondos de los Ramos 23, 25 y 33, destinados para mantener en operación los centros de educación básica. (SHCP, 2008).

De conformidad con el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), “los recursos asignados y distribuidos a las entidades federativas y sus municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley.” (Ley 037 de 1978).

El gasto federalizado consiste en un gasto programable sujeto al cumplimiento de objetivos y metas de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Además, son la fuente principal de ingresos de estos órdenes de gobierno y su importancia radica en que hacen posible financiar sus programas de desarrollo.

Las finanzas estatales y municipales dependen de dichas transferencias, las cuales representan en promedio el 90% de los ingresos totales de los gobiernos estatales y el 65% de los gobiernos municipales, pero en los municipios rurales y marginados superan el 90%. Por lo anterior, la relevancia de estos recursos transferidos con respecto a las cifras e indicadores presupuestarios es notable. (ASF, 2021)

Por un lado, es preciso destacar que una parte importante de los recursos transferidos corresponde al gasto en educación de las entidades federativas, en promedio es casi del 50% del total de los fondos de aportaciones federales y, por otro lado, es del orden del 40% del total de los Presupuestos de Egresos Estatales. (ASF, 2021)

De esta manera, por la relevancia que representa el gasto federalizado en las finanzas locales, a partir de 1998, los Fondos de Aportaciones Federales, bajo el nombre de Ramo 33, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la LCF, en el cual se engloba los fondos relativos a la Educación Básica, Media Superior y Superior:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a partir de 2015 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- b) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- c) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

En 1997, en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se ratifica la obligación del Gobierno Federal de pagar y transferir a las entidades federativas los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos asumidos desde 1992 en el ANMEB. (Ley N° 037, 1978)

La reforma al artículo 27 de la LCF de 2007 estableció una fórmula de distribución de los recursos del FAEB entre las 31 entidades federativas. Una fórmula que partía de lo transferido a cada estado durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupuesta, más los incrementos y actualizaciones presupuestarios. (Ley N° 037, 1978)

La aplicación de dicha fórmula generó desde su origen inequidad en la distribución de recursos entre las entidades con uno y dos sistemas, resultando más favorecidas las segundas y afectando a las entidades de menor nivel de desarrollo.

Los criterios considerados para la distribución de los recursos fueron definidos de forma general e imprecisa. Era un mecanismo inercial. Se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos, encontrándose anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993.

Posteriormente, una revisión realizada por la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, dictaminó compensar a las entidades que han aportado más recursos propios. Para incluir esta nueva variable de distribución, se ajustaron los ponderadores de la fórmula, en particular la matrícula.

La ponderación de la matrícula en la fórmula incluye a toda la población en edad escolar de los dos sistemas, tanto federal como estatal. La fórmula, al considerar como homogéneo al país, omitía la diversidad en los niveles de desarrollo, la situación fiscal, así como el contexto socioeconómico y geográfico en cada entidad federativa.

La fórmula es inequitativa y beneficia más a las entidades con sistema estatal y afecta a las que no lo tienen y de menor desarrollo. Cada uno de los elementos de los factores deben estudiarse en relación con las otras variables. Y para que exista igualdad en el ritmo de desarrollo, la formación de capital y la inversión tendrían que ser relativamente mayores en las regiones más pobres. (Myrdal, 1979)

El componente de matrícula no consideraba la diferencia de ingresos propios de los estados, las características y circunstancias especiales de cada región, ni la de costos para prestar el servicio en un medio urbano y otro rural, lo que implica gastos adicionales y dan lugar a variaciones complejas. (Myrdal, 1979)

Ante este panorama heredado, la administración federal impulsó en el contexto de la Reforma Educativa de 2013, la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), en sustitución del FAEB, con el fin de ordenar el gasto educativo, reducir la inequidad presupuestal hacia adelante, regularizar las plantillas y reducir los déficits estatales.

De esta forma, con cargo a las aportaciones del FONE que les correspondan, las entidades federativas y la Ciudad de México son apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

Lo anterior, bajo el contexto de que se puede comprender que las explicaciones son distintas, según sean la región, la sensibilidad y la habilidad administrativa. En palabras de Bourdieu, “para los individuos provenientes de sectores más desfavorecidos, la educación sigue siendo el único camino de acceso a la cultura y esto en todos los niveles de la enseñanza.” (Bourdieu, 2009, p. 37).

#### **2.2.1.4. Gasto estatal y municipal en educación**

El financiamiento público en la educación básica participa el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, estos últimos no lo hacen en la misma proporción y es

variable de un ejercicio fiscal a otro. Entre las entidades federativas, el esfuerzo presupuestario que realizan proviene de los ingresos de libre disposición, también llamados recursos propios.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios define los ingresos de libre disposición como los ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico. (Ley N° 041)

Por otra parte, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en 1992, el sistema de educación básica del país se transformó al buscar extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación. En el cual, las entidades federativas quedaron facultadas para operar la educación básica y administrarla técnica y financieramente. Y los municipios quedaron con la responsabilidad de velar por el mantenimiento y equipamiento de las escuelas. (ANMEB, 1992).

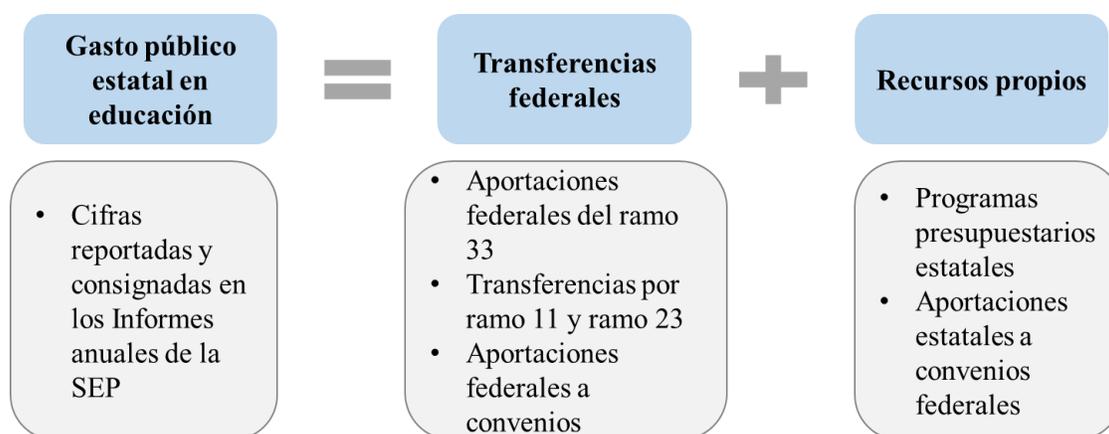
Respecto al financiamiento, el gobierno federal se comprometió a destinar recursos presupuestales suficientes para que cada gobierno estatal pudiera hacerse cargo de la administración escolar, elevar la calidad y cobertura del servicio. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales se comprometieron a incrementar su gasto en educación.

Así, desde 1992 quedó establecido en México que el gasto público total en educación básica se realizaría principalmente por el sector público federal y por los gobiernos de las

entidades federativas. Los municipios, por su parte, quedaron con una mínima participación porcentual en el gasto público en estos niveles educativos. (ANMEB, 1992)

Actualmente, el presupuesto de egresos de las entidades federativas tiene como principales fuentes de financiamiento las transferencias federales señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal. El restante incluye las transferencias vía convenios de coordinación de los distintos ramos administrativos para financiar actividades concurrentes.

**Figura 11. Gasto público estatal en educación**

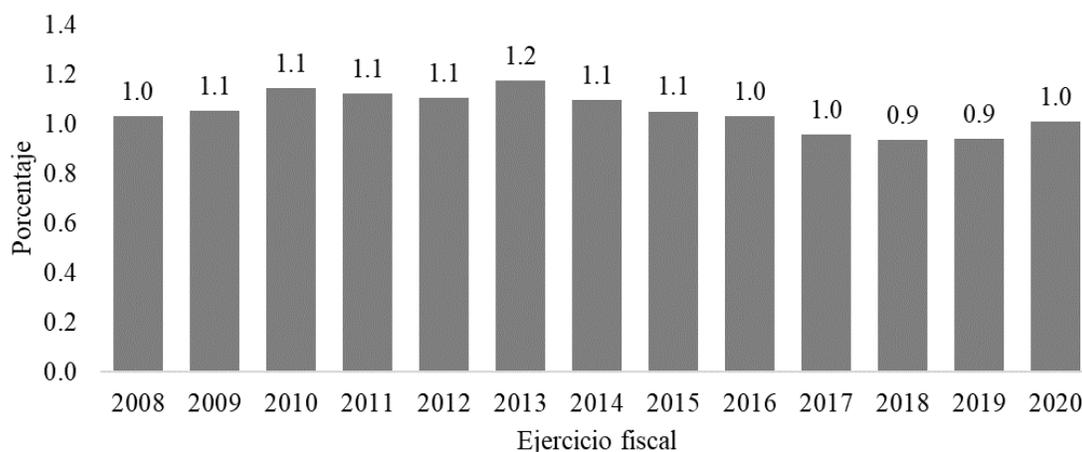


Fuente. Elaboración propia con información de las referencias bibliográficas

Así, el presente apartado se centra en el análisis de los gastos estatales y municipales en educación básica realizado con recursos de libre disposición reportados en los informes anuales de la Secretaría de Educación Pública.

Los reportes consignan cifras tanto de los gastos en educación que hace cada entidad federativa, sumando los que se financian con recursos del Ramo 33, con recursos del Ramo 11 y los que se financian con recursos propios. Es decir, estadísticas presupuestarias agregadas que incluyen gasto federalizado, gasto estatal y municipal (Informe, 2021)

**Grafica 10. Gasto estatal en educación como porcentaje del PIB**



Fuente. Elaboración propia con datos de (Informe de labores de SEP, 2008 – 2020)

Por destino del gasto, la educación básica es el rubro más importante donde se asigna la mayor parte de los recursos de la función educación. Este comportamiento se replica en la aplicación de recursos propios en las entidades federativas. En su mayoría, dedican la mayor proporción de su presupuesto total a financiar la educación pública, siendo la educación básica a la que se dirige el mayor porcentaje.

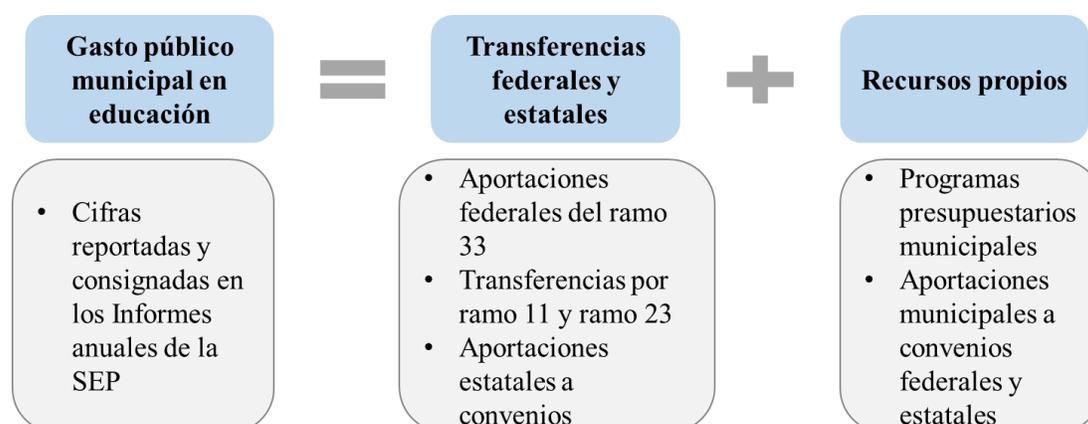
Las asignaciones de gasto se realizan a través de los diversos programas presupuestarios dispuestos para ello en la estructura programática y determinada para el ejercicio fiscal. Dichas estructuras programáticas no son estáticas, y es frecuente que en cada ejercicio fiscal se observen modificaciones, al integrarse o eliminarse programas determinados.

Como se puede observar la gráfica 10, el esfuerzo presupuestario de las entidades federativas con recursos propios en todos los niveles educativos representó en promedio el 1.1% del PIB en el periodo 2008 – 2020, de los recursos totales que se gastaron en la educación en el Estado.

En cuanto a la disponibilidad de estadísticas presupuestarias consolidadas y agregadas del gasto educativo municipal en educación básica es limitada. A la fecha no se conocen estudios, informes o reportes de estadísticas presupuestarias por fuentes de financiamiento, que hayan sido integradas a partir de los resultados de las Cuentas Públicas Estatales. (ASF, 2021)

Es importante señalar que el gasto presupuestario total que realizan los municipios proviene, principalmente, de tres fuentes de financiamiento: las transferencias federales con destino específico, las transferencias estatales y sus recursos propios.

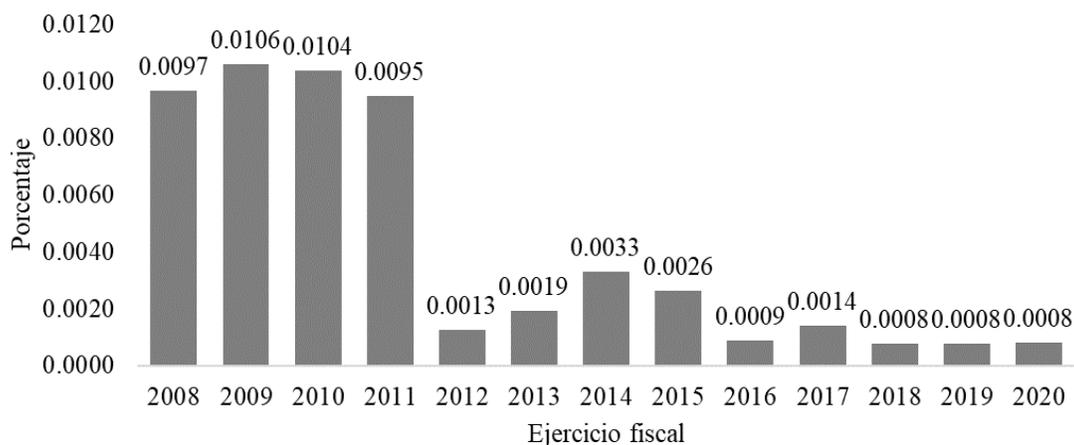
**Figura 12. Gasto público municipal en educación**



Fuente. Elaboración propia con información de las referencias bibliográficas

Si bien, los porcentajes de aportación de cada parte están previstos en el convenio, no siempre se cumplen por diversos motivos; por ello se deben revisar las cuentas públicas estatales para conocer cuál fue el monto aportado y ejercido durante el ejercicio fiscal, aunque, en muchos casos, no se especifica el desglose por fuente de financiamiento.

**Grafica 11. Gasto municipal en educación como porcentaje del PIB**

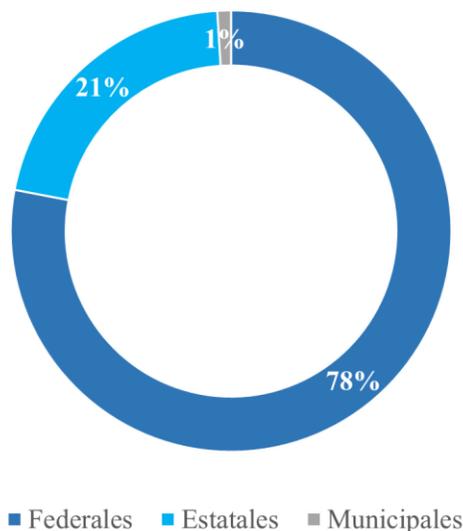


Fuente. Elaboración propia con datos de (Informe de labores de SEP, 2008 – 2020)

El esfuerzo presupuestario de los municipios con recursos propios en todos los niveles educativos representó en promedio menos del 1% en el periodo de 2008 – 2020 de los recursos totales del gasto público en educación. Y un porcentaje casi nulo respecto al PIB como se observa en la gráfica 15.

En promedio, el gobierno federal destinó el 78.0 % de los recursos públicos educativos, las entidades federativas destinaron un poco más del 21.0 % del total de sus recursos, mientras que los municipios lo hicieron con menos del 1.0 % del total de los recursos a la educación en sus diferentes niveles durante el periodo de 2008 - 2020.

**Grafica 12. Gasto federal, estatal y municipal en educación como porcentajes del gasto público en educación**



Fuente. Elaboración propia con datos de (Informe de labores de SEP y Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

### **2.2.2. Gasto privado en educación**

Los montos absolutos y relativos de gasto educativo constituyen en la sociedad una indicación sobre el valor relativo que otorgan las familias a la educación de sus miembros menores y las dificultades, en términos de costos directos, que pueden enfrentar para elevar los niveles de escolaridad de sus miembros. (Bracho, 1995)

En un informe sobre los efectos de la educación, Baudelot y Leclerc (2005) muestran que el alto nivel de instrucción escolar incrementa el civismo de los individuos, su liberalismo cultural y su confianza en la democracia. Muestran también que los menos instruidos no manifiestan esas disposiciones positivas porque de por sí las desigualdades escolares y sociales los alejan de los valores democráticos. (citado en Dubet, 2011, p. 98).

Por su parte, el análisis del costo privado en educación permite plantear algunos problemas para el logro de mayores niveles de escolaridad poblacional en México, así

como para alcanzar las metas establecidas desde el marco normativo constitucional de universalización de la educación básica. (Bracho, 1995)

La idea de un proceso de autorreproducción de la pobreza explicable por la baja inversión de los segmentos más desvalidos en la educación de sus hijos, de acuerdo con Becker (1988), Llamas (1993) y Bracho (1995); se analiza en función del monto que representan las inversiones educativas para los distintos niveles de ingreso per cápita.

Para Bracho (1995), se prueba, sin embargo, que las inversiones realizadas por toda la sociedad son importantes, desde el punto de vista de su peso en el presupuesto familiar, esto es, del esfuerzo presupuestario que representan.

La información de la ENIGH muestra la importancia del gasto educativo para toda la distribución social en México. Por un lado, para una parte importante de los segmentos inferiores de la sociedad puede mostrarse que existe gratuidad en los servicios educativos, en donde la oferta pública sin duda estará desempeñando una función. (Bracho, 1995)

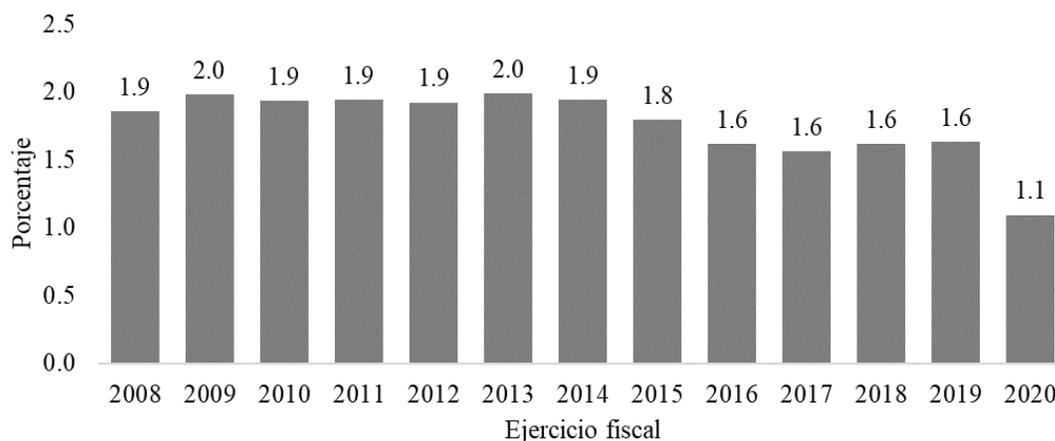
Por otro lado, los gastos derivados de la escolarización que se realizan fuera de este sistema son un componente importante y constante de gasto social del cual difícilmente puede prescindirse en los procesos de escolarización. La constante proporción de hogares muestra la baja elasticidad de este tipo de gastos. (Bracho, 1995)

#### **2.2.2.1. Gasto privado en educación como % del PIB**

Se sabe que la redistribución se hace esencialmente en el interior mismo de la estructura social. Cuando una parte significativa de las riquezas se redistribuye, es importante saber quién paga la educación y quien se beneficia de ella. Una manera de salir de esos bucles de

decepción consiste en construir políticas más equitativas teniendo la capacidad de observar más de cerca los mecanismos de las transferencias. (Dubet, 2011).

### Gráfica 13. Gasto privado en educación con respecto al PIB



Fuente. Informe de labores de SEP periodo 2008 – 2020

Como puede observarse en la gráfica, en México, el gasto privado en educación también ha presentado decrementos significativos. En 2008 se estimó en 1.9% del PIB; en el 2013 en 2.0% y en el 2020 en sólo 1.1% con respecto al PIB.

#### 2.2.2.2. Metodología de cálculo y fuentes de información

Para el cálculo del gasto privado en educación, hay una ausencia de metodología debido a la definición y estandarización difusa de criterios para su consideración. Actualmente, el monto estimado se obtiene de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) desde 1992. El monto del gasto privado en educación se anualiza debido a que la Encuesta se realiza cada dos años.

En la ENIGH, los datos se refieren al gasto presupuestario en lugar del gasto real. Actualmente, la encuesta utiliza un nuevo método desde Education at a Glance (EAG) 2020

para calcular el gasto de los hogares en educación. En consecuencia, los datos de gasto a partir de 2018 no deben compararse con datos anteriores. (OCDE, 2021).

Para el cálculo del gasto privado en educación, de manera general la SEP, utiliza la información original de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, identificando los siguientes problemas generales:

- a) Cuánto representan las erogaciones en el renglón educativo en relación con el ingreso y gasto familiares;
- b) Cómo se distribuyen los costos privados de la educación para distintos segmentos de ingresos y en qué renglones se ejerce el gasto educativo y
- c) Cómo se distribuyen los gastos en la educación básica-primaria y secundaria -, para los estudiantes de escuelas oficiales y privadas.

Se analiza el peso de los distintos renglones de gasto directo en educación, particularizando en los más relevantes: matrícula y materiales educativos, con el fin de sostener la importancia que puede tener el apoyo oficial en las erogaciones relacionadas con la escolarización, tanto en gastos en servicios educativos como en materiales escolares. (Bracho, 1995)

Por último, se distingue el tipo de institución en la que se ejerce el gasto, esto es, si se realizan en las oficiales o privadas, particularizando el análisis a la educación básica. Ello permite realizar avances importantes en el reconocimiento de los costos de la escuela oficial en México para las familias y apoyar la hipótesis de que éstas participan en la escuela pública cubriendo una parte de los costos de la escolaridad, como gastos monetarios directos. (Bracho, 1995)

Hasta ahora, los análisis sobre este gasto en México se han basado en el sistema de clasificación de decil de ingreso familiar. La información original sobre gasto en educación se agrupa en el capítulo de "Educación, cultura y recreación" de la ENIGH y comprende cuatro conceptos: servicios de educación, artículos de educación, artículos de cultura y servicios de esparcimiento. Está, a su vez, dividido en tipo de gasto, sea monetario y no monetario. (Bracho, 1995)

### **Capítulo 3. Propuesta de un instrumento alternativo para el análisis del gasto público en educación básica**

El análisis que se realiza en este capítulo se relaciona con el gasto público federal en educación, se busca cuatro objetivos específicos:

- Conocer su asignación por clasificación del gasto
- Conocer su distribución territorial
- Conocer si se distribuye de manera equitativa de conformidad con los índices de marginación, de desarrollo humano y movilidad social.
- De lo anterior, proponer una forma alternativa de análisis con las variables consideradas para su asignación y distribución futuras.

El gasto público en educación puede revisarse y analizarse desde muy diferentes perspectivas. En este capítulo se abordan diferentes dimensiones, relacionándolo con diversas variables relevantes, tales como el PIB, la población total y la población escolar, índice de marginación, índice de desarrollo humano y el índice de movilidad social, entre otras.

Asimismo, es importante distinguir entre diferentes definiciones del gasto público en general y, en particular, el gasto público en educación: el Gasto Neto Total, Gasto Programable, Gasto Federal, el Gasto Federalizado, Gasto Nacional en Educación, Gasto Público Federal y Federalizado en Educación Básica.

Estas distinciones son importantes ya que permiten analizar con mayor profundidad el gasto en educación en su asignación y distribución de conformidad con diversos criterios

programáticos presupuestarios establecidos en las normas correspondientes a nivel federal, estatal y municipal.

De esta manera, la programación presupuestaria trata de “establecer una serie de opciones valoradas en términos de coste – beneficio, tendientes a la consecución de una serie de objetivos definidos y establecidos a lo largo del tiempo, conducentes a conseguir el máximo bienestar de la población, todo ello utilizando de la manera más eficaz posible los recursos disponibles”. (Guitian, 1972, p. 128).

El modo de establecer soluciones a las alternativas para la consecución de objetivos se hace a través de tres fases que reciben el nombre – y que dan sentido al propio sistema – Planificación, Programación y Presupuestación. (Guitian, 1972, p. 128).

Sin embargo, estas tres fases a estos tres conceptos claves han sido objeto de pluralidad de interpretaciones que han contribuido más bien a oscurecer que a esclarecer su sentido, como sucede tantas veces que se intenta matizar de modo repetitivo un concepto. (Guitian, 1972, p. 128).

### **3.1. Elementos y componentes**

La evolución de las técnicas presupuestarias indicada en capítulos precedentes posee el especial interés de poner de relieve, una vez más, cómo la Programación Presupuestaria es una aplicación específica de las técnicas de cálculo económico que se aplica a un sector en el que el mecanismo de los precios es inoperante o insuficiente. (Guitian, 1972, p. 132).

Por ello, es por lo que su implantación se realiza en los países de economía de régimen más socializado, o en los sectores en los que la asignación de los recursos escasos debe hacerse del modo más eficiente, sin que sea posible o conveniente acudir al sistema de

precios, caso que se produce en las economías de mercado más representativas. (Guitian, 1972, p. 132).

### **3.1.1. Clasificación del gasto**

Los distintos organismos públicos necesitan adquirir diversos bienes y servicios para funcionar. Para comprar estas distintas cosas se establecen ciertas sumas de dinero, identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto ordena cada uno de los conceptos que se van a adquirir. (Martner, 1971, p. 106).

Es así como la estructura programática presupuestaria está ordenada por organismo, por programa y por clasificación económica. Los capítulos del presupuesto se clasifican por secretaría. Los rubros dentro del mismo son muy detallados: por ejemplo, en educación se cuentan 6500 partidas y 9000 para el transporte. (OCDE, 2009, p. 94).

La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional, o presupuesto enumerador del ítem. Su propósito principal es permitir el control contable de los gastos. Sus conceptos son uniformados para los distintos organismos públicos y el sistema de contabilidad controla que ese dinero se gaste efectivamente con los fines a que se destinó. (Martner, 1971, p. 106).

El gasto en personal está sujeto a controles estrictos, como también el número de empleados y la organización del gobierno. (OCDE, 2009, p. 94). A partir de ello es que, el presupuesto de ejecución implica la implantación de una serie de elementos técnicos tales como:

- El que las autorizaciones de gasto vinculadas a una unidad u órgano administrativo deben sustituirse por autorizaciones para cumplir programas.

- Se reducen considerablemente el número y pormenorización de las posiciones del gasto, si bien en detrimentos del principio de especificación.
- Se da mayor flexibilidad, ya que las consideraciones de gasto pueden seguir el sistema rotativo mediante el cual se concede una cantidad para la ejecución del programa y se renueva periódicamente.
- Desde la perspectiva contable, los criterios que se utilizan pueden ser:
  - El tradicional de caja
  - El del nacimiento de las obligaciones
  - El de la acumulación. (Guitian, 1972, p. 122).

En cualquier caso, debe contabilizarse todo tipo de transacciones entre todas las unidades por sus valores calculados, ya que se pretende ofrecer el coste real de las funciones desempeñadas y evitando así los costos ocultos. (Guitian, 1972, p. 122).

De entre las clasificaciones del gasto, se encuentra la administrativa, económica, funcional – programática y la geográfica. Cada uno con sus correspondientes elementos de análisis. Estas clasificaciones durante la integración del presupuesto se elaboran y analizan de forma independiente.

**Figura 12. Clasificaciones del gasto público**

		Clasificaciones											
		Administrativa		Funcional y Programática				Económica			Geográfica		
Siglas		R/S	UR	Funciones			AI	Pp	OG	TG	FF	EF	PPI
Nombre		Ramo y/o Sector	Unidad Responsable	FI	FN	SF	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto del gasto	Tipo de Gasto	Fuente de Financiamiento	Entidad Federativa	Clave de Cartera
Dígitos		2	3	1	1	2	3	4	5	1	1	2	11

Fuente: tomado de la LFPRH

### **3.1.1.1. Clasificación administrativa**

La clasificación administrativa permite conocer el presupuesto por ramos. Agrupa las previsiones de gasto conforme a sus ejecutores y muestra el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables (UR). (SHCP, 2008).

Desde esta perspectiva, “la clasificación administrativa identifica el ramo y/o el sector, y las unidades responsables que realizan gasto público federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de lo previsto en el artículo 28, fracción I de la LFPRH y 23 de su Reglamento.” (SHCP, 2021, p.12).

De este modo, cada unidad responsable debe tener su propio plan y presupuesto de actuaciones alternativas susceptibles de ser controlados, para determinar el verdadero coste de las actividades y el grado de eficacia en la consecución de los objetivos, es decir, introduciendo en suma un tipo de control basado en la eficacia. (Guitian, 1972, p. 127).

### **3.1.1.2. Clasificación económica**

La información dada con la clasificación por objeto del gasto tiene por finalidad facilitar la administración de los fondos públicos y ejecutar los programas gubernamentales. Dicha información debe ser presentada de manera que facilite el análisis. Este ordenamiento que permite hacer el análisis es el que propone la llamada clasificación económica del gasto. (Martner, 1971, p. 109).

La clasificación económica permite conocer los insumos y factores de producción que adquieren o contratan las dependencias o entidades para llevar a cabo sus actividades, expresadas en la producción de bienes y la prestación de servicios. Con base en esta

clasificación, el gasto programable del sector público se divide en gasto corriente y gasto de capital. (SHCP, 2008).

Cada uno con sus correspondientes subdivisiones para los cálculos económicos a través del grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos en bienes y servicios o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio. (Martner, 1971, p. 109).

La clasificación económica, al proporcionar información por objeto del gasto, hace posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el desarrollo económico y social, en la medida en que mide la inversión pública; sobre la estabilidad monetaria, en la medida en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios. (Martner, 1971, p. 109).

Por último, la clasificación económica permite conocer la influencia del presupuesto público sobre la distribución del ingreso, al mostrar, por una parte, la incidencia del gasto en inversión a la población objetivo, y por otra parte, la orientación de los gastos corrientes y de transferencia. (Martner, 1971, p. 109).

### **3.1.1.3. Clasificación funcional**

La clasificación funcional agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la

proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. (Martner, 1971, p. 117).

Como se señala en el Acuerdo por el que se Emite la Clasificación Funcional del Gasto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010, la Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población.

Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos. Su información es de interés primordial para las instituciones y analistas que realizan estudios sobre la ejecución de las políticas públicas.

Las funciones que se identifican en la Clasificación Funcional del Gasto son de interés general y susceptibles de ser utilizadas en una amplia variedad de aplicaciones analíticas y estadísticas, relacionadas con el estudio de la orientación de las acciones del gobierno, como es la función en educación.

Esta clasificación forma parte del conjunto de clasificadores presupuestarios que se utilizan para la fijación de políticas, la elaboración, ejecución, evaluación y el análisis del Presupuesto de Egresos; presentando una estructura detallada sobre las prioridades y acciones que lleva a cabo el gobierno. (SHCP, 2018)

La clasificación funcional y programática identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros no considerados en

clasificaciones anteriores; permite determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzarlos a partir de categorías y elementos programáticos. (SHCP, 2018).

En consecuencia, la clasificación por funciones presenta los gastos públicos con arreglo a los objetivos a corto plazo a que se destinan. Se define como un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidas por los órganos políticos y que se relacionan, en forma definida, con finalidades completas. (Martner, 1971, p. 117).

Así, cuando se aborda el tema de las finalidades en lo esencial del sistema de programación presupuestaria, se puede distinguir entre la finalidad última y el modo de instrumentarse el conjunto de finalidades específicas que el sistema persigue. (Guitian, 1972, p. 137).

- La finalidad última del Sistema de Programación Presupuestaria es; asignar óptimamente recursos escasos en los sectores en los que el sistema de precios no rige o es inoperante.
- Para ello se construye un sistema en el que, en último término, se presentan una serie de opciones, indiferentes en términos económicos, entre las cuales debe tomarse una decisión. Decisión de carácter político o social guiada por un criterio o por una norma de racionalidad.
- Racionalidad en la decisión ante alternativas para la asignación de recursos escasos en lo que al sector público se refiere como la finalidad última de los Sistema de Programación Presupuestaria.

- En cuanto al modo de instrumentarse el conjunto de finalidades específicas, se cuenta entre Misiones, Fines y Objetivos.
  - Misiones son las opciones políticas de Gobierno.
  - Fines son la exposición concreta y detallada de las Misiones y se pueden medir en términos cuantitativos.
  - Objetivos son los niveles de consecución fijados para un cierto plazo en una de las escalas de medida de Fin. (Guitian, 1972)

La interrelación de los tres niveles entre Misiones, Fines y Objetivos permite hacer operativos y medibles en términos de eficacia las finalidades últimas, de carácter eminentemente ideológico, de una comunidad. (Guitian, 1972, p. 138).

Bajo esta perspectiva, dentro de las categorías y elementos programáticos, las categorías que forman parte de la clasificación funcional y programática son las funciones, las actividades institucionales y los programas presupuestarios.

Las Funciones son las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines, de conformidad con la CPEUM y sus leyes reglamentarias. Las cuales cuentan con los siguientes elementos:

- **Finalidades.** Referidas al gasto programable, son tres: de gobierno, de desarrollo social y de desarrollo económico; adicionalmente, se incluye otra para ubicar las funciones no clasificadas en las anteriores.
- **Función.** Acciones de las UR para cumplir con el cometido que les imponen los ordenamientos legales.

- **Subfunción.** Desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades de las dependencias y entidades. (SHCP, 2018)

Y, por último, la clasificación funcional se vincula e interrelaciona también con las clasificaciones administrativa, programática y por objeto de gasto y, “establece la esencia del quehacer de cada una de las dependencias y las entidades, en términos de lo señalado en los artículos 27 y 28, fracción II de la LFPRH y 24 y 25 de su Reglamento. (SHCP, 2021. p.12).

#### **3.1.1.4. Clasificación geográfica**

Planificación es la producción de una serie de posibilidades significativas para la selección de cursos de acción mediante una consideración sistemática de alternativas. Programación es la determinación más específica de la mano de obra, material y servicios, necesarios para llevar a cabo un programa en los diferentes ámbitos. (Guitian, 1972, p. 135).

Es así y en “apego a lo señalado en los artículos 28, fracción IV, y 84 de la LFPRH y 27 de su Reglamento, la clave presupuestaria cuenta con el campo de entidad federativa, a través del cual se identificarán las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, a partir del catálogo de entidades federativas.” (SHCP, 2021, p. 17).

El Programa presupuestario como el instrumento que ayuda a la identificación en términos operativos de los objetivos que se deseen alcanzar, establece el conjunto de medios con los cuales se asegura aquella consecución. y destaca por su voluntad de coordinación de acción en términos de recursos y actuaciones proyectado en períodos de tiempo y espacio. (Guitian, 1972, p. 135).

La coordinación de acciones y asignación de la entidad federativa a las claves presupuestarias en términos de recursos y actuaciones en períodos de tiempo y espacio, se llevan a cabo bajo los siguientes criterios:

- La entidad federativa asignada a las claves presupuestarias debe corresponder a la entidad federativa en donde se encuentre previsto realizar el ejercicio de los recursos. En el caso específico de las claves presupuestarias con asignaciones de inversión física sujeta a registro en la Cartera, las entidades federativas deben corresponder a las entidades en que se ubiquen los activos físicos respectivos del programa o proyecto de inversión de que se trate.
- Para efectos de la presupuestación, la asignación de la clave de entidad federativa 34 “No Distribuible Geográficamente” queda restringida a los recursos del concepto de gasto 4300 “Subsidios y subvenciones” que al momento de la integración del Proyecto de PEF no cuenten con información de la distribución por entidad federativa, así como a aquéllos otros casos excepcionales que en su caso se determinen. (SHCP, 2021, p. 20).

### **3.1.2. La estructura de análisis**

Los elementos y componentes del gasto descrito en apartados anteriores nos permiten contar con las herramientas necesarias para llevar a cabo el análisis del gasto en la educación básica, bajo la premisa de que, el éxito de un Presupuesto basado en Resultados – Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR – SED) depende de distintos factores. (SHCP, 2008), como las siguientes:

- La estructura programática permite la comparación de los métodos alternativos de conseguir un objetivo político imperfectamente determinante.
- Aunque el fin esté claramente definido, existen habitualmente medios alternativos de llevarlo a cabo.
- Los programas pueden también consistir en un cierto número de componentes que se complementan los unos a los otros, llevados a cabo por diferentes UR en distintas dependencias gubernamentales.
- Puede ser necesario un programa cuando haya una parte de la organización estatal que suministre servicios a las otras varias.
- Los fines de una UR pueden obligar a superponer varias estructuras.
- Un último criterio se refiere al ámbito de tiempo durante el cual se llevan a cabo los gastos: una gran amplitud y cierto grado de incertidumbre pueden obligar a formular programas y aún subprogramas. (Guitian, 1972, p. 136).

Finalmente, en base a todos estos criterios de análisis, el poder de decisión se encuentra entre una serie de soluciones alternativas que, teóricamente, poseen similar posibilidad de dotar de bienestar a la población objetivo. (Guitian, 1972, p. 140).

Las alternativas valoradas en términos de coste de oportunidad se suelen presentar bajo fórmulas simplificadas detrás de las cuales aparece toda la instrumentación contenida en el Programa presupuestario. Estas formulaciones pueden ser de la forma: “Opción entre 7 kms. de Autopista, 50 niños becados, 10 camas de hospital o 40 subsidios al campo”. (Guitian, 1972, p. 140). Pero ¿cómo se seleccionan una alternativa de entre varias?

Entre estas opciones se decide políticamente cuál será la que se lleve a término, bien entendido que la adopción de una opción es vinculante, en el sentido de que no pueden aceptarse aspectos y desecharse ámbitos, sino que el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos y condicionantes del programa es obligado. (Guitian, 1972, p. 140).

Cualquier modificación permite variar los términos de la relación coste – beneficio y trae como consecuencia la variación de todo el sistema en su conjunto, haciendo que, la decisión deje de ser racional, tornándose en tan discrecional como si no se hubiese realizado todo el largo a la par que costoso proceso, haciendo inútil todo el proceso descrito. (Guitian, 1972, p. 140).

#### **3.1.2.1. Programa presupuestario**

El Programa presupuestario es la categoría programática que permite organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal, así como del gasto no programable, para el cumplimiento de sus fines, objetivos y metas. Se clasifica en los tipos, grupos y modalidades del gasto público (SHCP, 2008).

La primera de las fases es establecer aquello que se quiere conseguir. Esto se hace a tres niveles de diferente grado de operatividad: Misiones, Fines y Objetivos. El papel de las Misiones tiene un carácter genérico y de fuerte contenido ideológico, haciendo que su definición en términos operativos sea vaga, lo que se consigue superar a nivel de Fines y, sobre todo, de Objetivos. (Guitian, 1972, p. 139).

Una vez que se han definido en términos operativos los Fines y los Objetivos se precisa proceder a su valoración para, a partir de ella, ordenar jerárquicamente los Fines y,

especialmente, los Objetivos a alcanzar (Guitian, 1972, p. 139), de conformidad con los siguientes elementos programáticos:

- **Misión.** Propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad; para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica o el ordenamiento jurídico aplicable.
- **Objetivos.** Expresión del resultado esperado por la ejecución de los Pp.
- **Indicadores.** Expresión cuantitativa o cualitativa correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Dicho indicador podrá ser estratégico o de gestión.
- **Metas:** resultado cuantitativo hacia el cual se prevé que contribuya una intervención. Las metas que se definen para los indicadores corresponden al nivel cuantificable del resultado que se pretende lograr; éstas deben ser factibles, realistas y alcanzables, y consideran las poblaciones: potencial, objetivo y atendida. (SHCP, 2008).

### **3.1.2.2. Metodología de Marco Lógico**

La metodología de marco lógico, que en el caso de México se llama Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), también se utiliza como herramienta en la evaluación de resultados de indicadores y programas públicos. La MIR fundamenta la generación de evaluaciones de programas, así como el diseño de indicadores de desempeño que se incluyen en el presupuesto. (OCDE, 2009, p.114).

La metodología de marco lógico es una herramienta de planeación estratégica basada en la identificación y solución de problemas. Organiza de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa presupuestario y sus relaciones de causalidad.

Es una herramienta que identifica y define los factores externos al programa presupuestario que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos y metas. Evalúa el avance en la consecución de estos, así como examina el desempeño del programa en todas sus etapas.

El vínculo uno a uno entre los programas presupuestarios y la matriz, a veces y en algunos casos, es difícil de alcanzar, debido a que el financiamiento de algunos programas proviene de varias secretarías y programas presupuestarios. Estos se les llaman programas transversales. (SHCP, 2008).

Asimismo, un solo programa presupuestario puede asignar recursos para el cumplimiento de diferentes metas, por lo que, entonces, se puede requerir más de una matriz. En la práctica, la introducción e implementación de las MIR demostró ser difícil, ya que no existía experiencia en México con esta metodología. (SHCP, 2008).

En los inicios, a fin de implementar esta metodología, fue necesario organizar un extenso esfuerzo de capacitación que involucró la participación de expertos internacionales. Sin embargo, las MIR establecen un proceso sano para definir indicadores y metas, y representan una contribución importante a la utilidad del componente de evaluación del SED. (SHCP, 2008).

Para resolver este problema, en marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(CONEVAL) publicaron lineamientos generales para la evaluación de programas federales, donde se establecía la metodología de marco lógico como el enfoque común que debía aplicarse. (SHCP, 2008).

En los lineamientos se contemplan detalles sobre siete diferentes tipos de evaluación del desempeño que se pueden dividir en dos grupos: a) evaluaciones de políticas, programas e instituciones y b) evaluaciones de impacto económico y social. (SHCP, 2008).

El propósito central de generar información sobre desempeño consiste en utilizarla para mejorar la toma de decisiones. En los países de la OCDE, un tema clave es el de asegurar el uso de la información sobre desempeño entre participantes clave, pues se genera una gran cantidad de información sobre desempeño, pero nunca se utiliza. (Currístine, 2005b).

No todas estas evaluaciones se realizan de manera simultánea para el mismo programa. Más bien, la decisión sobre qué tipo de evaluación realizar y para qué programas, se toma cuando se determina el Programa Anual de Evaluación. Para seleccionar los programas que serán evaluados se utilizan diferentes criterios. (OCDE, 2009, p. 118).

Por ejemplo, se realizaron evaluaciones de congruencia y resultados para programas que se encontraban en su primer año de implementación o que habían sufrido cambios significativos en su diseño o su gestión. Las evaluaciones de 2008 se concentraron particularmente en 10 programas en los sectores agrícola y social. (OCDE, 2009, p. 118).

#### **3.1.2.4. Matriz de Indicadores para Resultados**

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una forma estructurada de presentar información acerca de los objetivos de un programa presupuestario, cómo se evaluará el

logro de estos objetivos y los riesgos que se enfrentan durante la ejecución de este. (OCDE, 2009, 114).

La MIR es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas presupuestario, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico. Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica:

- Establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación.
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos.
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. (SHCP, 2008).

En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz. Las cuatro filas (de arriba abajo) corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades. Las cuatro columnas (de izquierda a derecha) se corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. (OCDE, 2009, 114).

## **Cuadro 2. Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados**

<b>Resumen narrativo</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
------------------------------	--------------------	-----------------------------------	------------------

<b>Fin</b>				
<b>Propósito</b>				
<b>Componentes</b>				
<b>Actividades</b>				

Fuente: elaboración propia con información de (OCDE, 2009)

La columna de indicadores se divide en tres partes para registrar el nombre del indicador, la fórmula para calcularlo y la frecuencia con la que se medirá. La matriz se presenta de acuerdo con una plantilla que identifica el programa presupuestario y la alineación de este con los objetivos institucionales, sectoriales y de desarrollo nacional. (OCDE, 2009, 114).

La matriz se complementa con un formato para registrar información detallada sobre todos los indicadores incluidos en la misma. El formato incluye datos que identifican los programas a los que pertenece el indicador, la información sobre el indicador y sus características, las metas establecidas para el mismo, la información sobre las variables que participan en el cálculo del indicador y las referencias adicionales. (SHCP, 2008).

Cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL elaboran y publican el Programa Anual de Evaluación. El programa establece el tipo de evaluaciones que se realizarán y el tipo de programas y políticas que se evaluarán. (SHCP, 2017).

En teoría, los resultados de los indicadores estratégicos y de gestión y los resultados de las evaluaciones de los programas deberían servir para informar las decisiones presupuestarias para el ejercicio fiscal siguiente. (SHCP, 2017).

### **3.2. Limitaciones y alcances**

Para lograr el objeto de este capítulo, es necesario buscar las relaciones sistemáticas entre diversas variables, no identidades sustantivas entre variables similares. Para ello, se debe reemplazar la concepción estratigráfica de las relaciones que guardan entre sí los varios aspectos por una concepción sintética, es decir, donde los factores biológicos, psicológicos, sociológicos y culturales puedan tratarse como variables dentro de sistemas unitarios de análisis. (Geertz, 2005, p. 51).

Lo anterior, debido a que el tejido social cambia, el nivel de confianza en los demás varía y el nivel de predisposición a emprender tareas y sacrificar por algo no es constante ni mucho menos. (Akerlof y Shiller, 2009, p. 20). Donde establecer un lenguaje común en las ciencias sociales no es una cuestión de coordinar terminologías o de acuñar nuevas terminologías artificiales y tampoco una cuestión de imponer una sola serie de categorías a todo el dominio. (Geertz, 2005, p. 51).

Se trata de integrar diferentes tipos de teorías, conceptos y variables de manera tal que uno pueda formular proposiciones significativas que abarquen conclusiones ahora confinadas en campos de estudio y ambientes separados. (Geertz, 2005, p. 51).

Se propone dos ideas: la primera es la de que la cultura se comprende mejor no como complejos de esquemas concretos de conducta, como ha ocurrido en general hasta ahora, sino como una serie de mecanismos de control que gobiernan la conducta. (Geertz, 2005, p.51).

En teoría económica y en un mundo racional, la gente persigue sus propios intereses económicos, agotan las oportunidades de obtener beneficios para producir mercancías y

dedicarse al intercambio. Sin embargo, el planteamiento deja fuera otras motivaciones no económicas, irracionales o insensatas, pues se desconocen los espíritus animales. (Akerlof y Shiller, 2009, pp. 19-21).

La segunda idea es la de que el hombre es precisamente el animal que más depende de esos mecanismos de control extragenéticos, que están fuera de su piel, de esos programas culturales para ordenar su conducta. (Geertz, 2005, p.51).

Keynes propuso un nuevo papel para la economía, la teoría económica y los economistas en el gobierno, así como una nueva convicción en la capacidad de los diseñadores de políticas para emplear la creciente información económica y aplicarla a las intervenciones de política macroeconómica. (Parsons, 2007, p. 201).

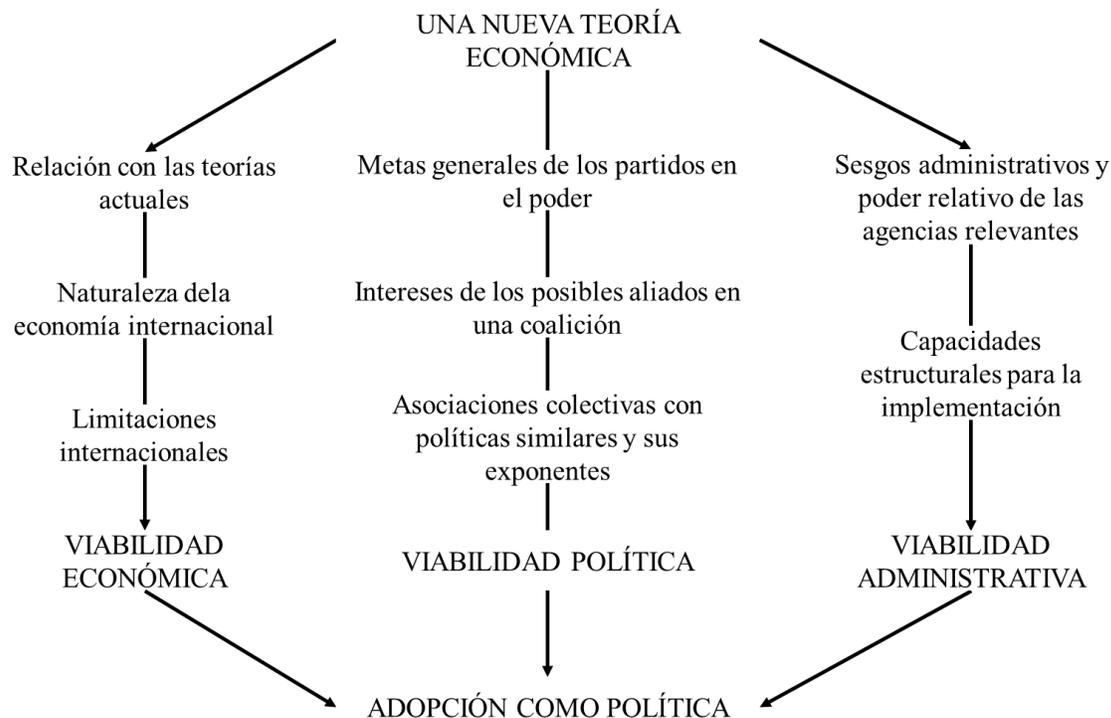
Al final, según Keynes, lo que daba estructura a las políticas gubernamentales no era tanto el poder de las ideas sino el poder de las instituciones para representarlas e incorporarlas a los procesos de políticas públicas de los gobiernos occidentales, sobre todo los modelos y los supuestos económicos. (Parsons, 2007, p. 201).

Keynes aportó la noción de que era posible conocer el interés público. El modelo keynesiano de formulación de políticas en el que las ideas y no los intereses determinan las decisiones ha sido objeto de debate durante largo tiempo. (Parsons, 2007, p. 201).

La importancia de las ideas para la formulación de políticas es un tema que adquirió especial preponderancia en la década de 1980, cuando en muchos países el diseño de políticas económicas se aferraba a una revolución contra keynesiana. (Parsons, 2007, p. 201).

En Hall (1989) se abordaba el modelo keynesiano con una perspectiva comparativa y propuso un modelo basado en la relación de las nuevas ideas con tres factores necesarios para que un nuevo grupo de ideas influya la formulación de las políticas. (Parsons, 2007, p.202).

**Gráfica 14. El modelo de Hall sobre la influencia de las ideas en las políticas públicas.**



Fuente: tomado de Parsons (2007)

Las ideas son importantes en el modelo de Hall, pero también lo son otros factores capaces de asegurar o arruinar su progreso. Para que una idea sea adoptada como política pública necesita ajustarse bien a las circunstancias económicas del momento, debe aparecer como parte de los intereses políticos dominantes y debe juzgarse factible en términos administrativos. (Parsons, 2007, p.202).

Como muestra Hall, estos elementos constituyen una base efectiva para comparar la forma en que las ideas llegan a definir las políticas públicas en diversos países en distintos momentos. (Parsons, 2007, p.202).

Las motivaciones políticas de los tomadores de decisiones y los servidores públicos, así como el contexto en el que se enmarca una política pública hacen ver que los intereses y las ideas son difíciles de separar. Además, la relación de la innovación con la continuidad de las políticas públicas es difusa. (Parsons, 2007, p. 205)

Como señala Hartwell (1989), las ideas influyen las políticas públicas. Es posible explicar la evolución de una política en particular y la forma en que las ideas se traducen en acciones. Sin embargo, las ideas si bien determinan el carácter general de la legislación lo hacen a la par de otras influencias. (p. 119) (citado en Parsons, 2007, p. 205)

Entre las otras influencias, Hartwell incluye las condiciones sociales y económicas, los cambios dentro de las instituciones, el aplazamiento de las actividades gubernamentales por razones espacio – tiempo y el impacto de innovaciones de las políticas públicas. Es necesario situar a las ideas en contexto de la complejidad de las fuerzas sociales y económicas, además de las instituciones y los actores clave. (Parsons, 2007, p. 205)

Parte de esta indagatoria se relaciona directamente con la distribución de los recursos públicos educativos por deciles de ingreso, ámbito geográfico o territorial, índice de marginación, desarrollo humano y por índice de movilidad social. Bajo este enfoque, se permite limitar el alcance del trabajo, a fin de proponer una forma alternativa de integración y análisis.

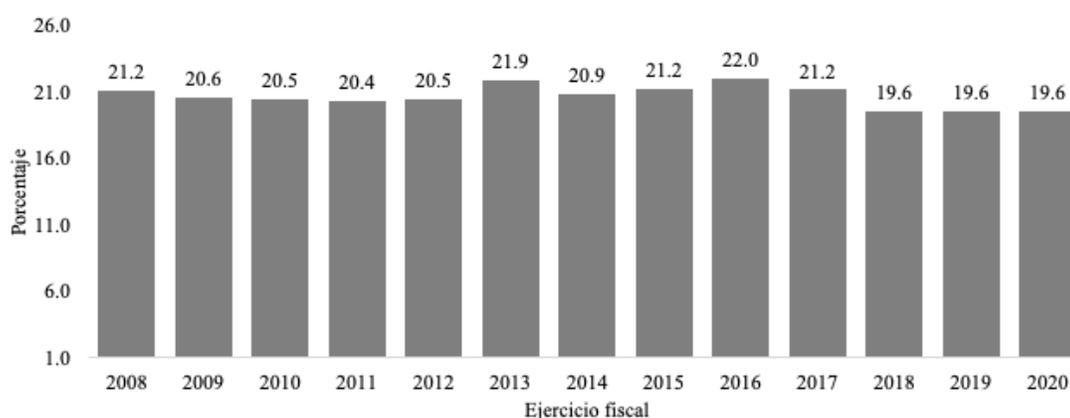
Lo anterior, a fin de poner en perspectiva uno de los temas poco estudiados con respecto a la inversión pública en educación que se refiere a si los costos y beneficios están igualmente distribuidos entre regiones, grupos étnicos, sexos y grupos socioeconómicos en general o quiénes se benefician más con el gasto público. (INEGI, 2018).

### 3.2.1. Distribución actual del gasto público en educación básica

Para la OCDE, la educación es la base para un futuro exitoso de nuestras sociedades. En este contexto, México “ha registrado un avance impresionante en la matrícula estudiantil, y más recientemente, en la construcción de un sólido marco institucional para evaluar los resultados del aprendizaje de sus alumnos. Pero aún quedan cosas por hacer.” (OCDE, 2011, p. 3).

México, la décimo cuarta economía más grande del mundo, enfrenta importantes desafíos en la educación, aunque invierte ya un alto porcentaje del presupuesto público en educación, en promedio cerca del 21%, el más alto entre los países de la OCDE). (OCDE, 2021).

**Gráfica 15. Gasto Público Federal en Educación como porcentaje del Gasto Programable.**

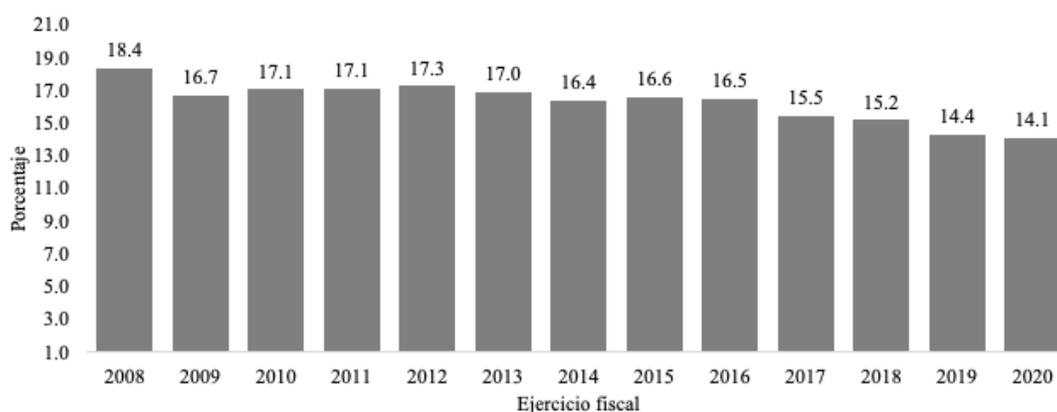


Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

Desde esta perspectiva, mejorar la calidad de los servicios educativos, incrementar los niveles de logro académico y reducir las tasas de deserción son temas prioritarios. Asegurar que todos los niños y jóvenes, incluyendo aquellos provenientes de entornos socioeconómicos desfavorecidos y de familias indígenas, tengan las mismas oportunidades educativas. (OCDE, 2011, p. 9).

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el gobierno mexicano estableció prioridades para las reformas educativas a fin de abordar estos temas. Para dar seguimiento al avance de los objetivos previstos, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció indicadores de mejora para el aprendizaje de los alumnos. (OCDE, 2011, p. 9).

**Gráfica 16. Gasto Público Federal en Educación como porcentaje del Gasto Neto Total.**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

En la gráfica se observa una tendencia a la baja del gasto público federal en educación durante el periodo referido. Este gasto en 2008 representaba el 18.4 % con respecto al gasto neto total del gobierno, en 2020 dicho porcentaje decrece en 4.3 puntos porcentuales para ubicarse en 14.1%.

Para proponer una explicación y para que las autoridades educativas y actores clave adapten y pongan en marcha reformas de política pública diseñadas a partir de las mejores prácticas y ejemplos internacionales, en donde se consideren de manera adecuada las condiciones, restricciones y oportunidades locales (OCDE, 2011, p. 10), se recurre a datos de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), correspondiente al 2021.

### **3.2.1.1. Fórmula de distribución actual**

El tema de la asignación y distribución de recursos escasos de la manera más adecuada es la cuestión central de la ciencia económica para toda una importante línea de pensamiento. A partir de este planteamiento aparece una diversificación de alternativas a la hora de responder a la cuestión de cómo se hace, de manera más eficiente y eficaz, esa asignación y distribución de recursos escasos. (Guitian, 1972, p. 121).

Una respuesta clásica, pero cuya implementación técnica tiene mayores enfoques de modernidad, es la que considera insuficiente el mecanismo semiliberal y partiendo de los presupuestos ideológicos de la llamada economía de dirección central, busca otro tipo de identificadores sustitutivos del mecanismo de precio. (Guitian, 1972, p. 121).

Para llevar a cabo esta tarea tiene que seguir utilizando los elementos que se encuentran en el fundamento de la oferta y de la demanda: el coste y la utilidad producida, en suma, objetivándolo el beneficio. De aquí el que las a veces complicadas técnicas del análisis costo – beneficios se constituyan en instrumento clave en torno al que gira todo el plan de actuación económico o financiero futuro. (Guitian, 1972, p. 121).

Esto hace que, como consecuencia de este fenómeno, el establecimiento de los planes de actuación de los sectores, en los que el sistema de precios tiene escasa entidad, se realice

utilizando las técnicas del costo – beneficio que encuentra una fundamentación teórica y un marco ambiental óptimo en la línea de pensamiento económico que se conoce como economía del bienestar. (Guitian, 1972, p. 122).

El problema de establecer un adecuado plan de actuación en el que se asigne lo mejor posible los recursos escasos en un sector, en el que influye de manera menor los precios, se soluciona por medio de los instrumentos técnicos que ofrece el análisis costo – beneficio que se convierte en antecedente clave. (Guitian, 1972, p. 123).

Paralelo a esta razón se encuentra el aumento considerable del grado de intervencionismo del Estado en la actividad económica general y la cada mayor exigencia por parte de las comunidades nacionales de opciones racionales ante soluciones alternativas, así como ejecuciones eficaces tendentes a evitar el despilfarro de esos recursos que por definición son escasos. (Guitian, 1972, p. 123).

Las soluciones alternativas conducen a que cada opción deba estar valorada y puesta en conexión con los medios que se disponen en los periodos de tiempo contemplados, es decir, exigen una programación presupuestaria. En este contexto es preciso utilizar unos criterios que permitan racionalizar las decisiones y aseguren la eficacia en la consecución de los objetivos predeterminados en los periodos de tiempo, asimismo preestablecidos. (Guitian, 1972).

Es así como, la distribución de los recursos de los fondos de aportaciones federales, correspondiente a la parte educativa, se realiza hacia y entre las entidades federativas en el marco del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal desde el año de 1992 con la suscripción del ANMEB. (SHCP, 2008)

La distribución se determina con base en la información proporcionada por las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público y conforme a las asignaciones contenidas en los anexos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. (SHCP, 2008)

Al respecto, dicho capítulo establece que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, y su gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal. A continuación, se reproduce:

*“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley de Coordinación Fiscal, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

*I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;*

*II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*

*III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*

*IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*

*V. Fondo de Aportaciones Múltiples.*

*VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y*

*VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*

*VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.*

*Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V. (Ley N° 037, 1978).*

*Artículo 26.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.” (Ley N° 037, 1978).*

La reforma al artículo 27 de la LCF de diciembre de 2007 estableció una fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Una fórmula que partía de lo transferido a cada estado durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupuesta, más los incrementos y actualizaciones presupuestarios. (Ley N° 037, 1978)

La aplicación de dicha fórmula, a partir de 2008, generó desde su origen inequidad en la distribución de recursos entre las entidades con uno y dos sistemas, resultando más favorecidas las segundas y afectando a las entidades de menor nivel de desarrollo. Los criterios considerados para la distribución de los recursos fueron definidos de forma general e imprecisa.

Los criterios de la fórmula tenía un mecanismo inercial. Se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos, encontrándose anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993. A la letra dice:

*“Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:*

*I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*  
y

*II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:*

*a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;*

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.” (Ley N° 037, 1978).

“Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1})(0.2C1_{i,t} - 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$$

En donde:

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}}$$

y

$$B_{i,t} = \left( \frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) FAEB_{i,t-1}$$

El coeficiente  $C1_{i,t}$  se calculará para cada estado solamente cuando  $B_{i,t}$  sea positivo, de lo contrario será cero. De la misma forma, la sumatoria será solamente sobre aquellos estados para los que  $B_{i,t}$  sea positivo. Ningún estado recibirá, por concepto del 20% del incremento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, más recursos de los necesarios para cerrar su brecha de gasto federal por alumno. Es decir, en un año determinado un estado no podrá recibir

más de  $B_{i,t}$  por este concepto. De haber un sobrante del citado 20% se repartirá entre todos los estados de acuerdo al segundo coeficiente.

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1}M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1}M_{i,t-1}}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}$$

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$ ,  $C3_{i,t}$ , y  $C4_{i,t}$ , son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la entidad  $i$  en el año en que se realiza el cálculo.

$T_{i,t}$  es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo, que corresponde al estado  $i$  en el año para el cual se realiza el cálculo y que no podrá ser menor a  $T_{i,t-1}$  actualizada por la inflación del año inmediato anterior.

$T_{i,t-1}$  es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo que le correspondió al estado  $i$  en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_t$  es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_{t-1}$  es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$M_{i,t-1}$  es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado  $i$  en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$M_{n,t-1}$  es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IC_{i,t}$  es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado  $i$  en el año  $t$ .

$G_{i,t}$  es el gasto estatal en educación básica del estado  $i$  en el año  $t$ , que determine la Secretaría de Educación Pública.

$\sum_i$  es la sumatoria sobre todos los estados de la variable que le sigue.

En caso de que después de aplicar la fórmula anterior haya sobrantes en el fondo, estos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, de acuerdo al segundo coeficiente de la fórmula.

La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo este sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año inmediato anterior...” (Ley N° 037, 1978).

La reproducción de la Ley corresponde a la fórmula de distribución antes de la reforma del 09-12-2013. Ya que, a partir de 2015, se aplica la nueva fórmula de distribución a las entidades federativas con la entrada en vigor del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Los cambios son las que a continuación se exponen:

*“Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:*

*I. Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*

*II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de esta Ley;*

*III. La creación de plazas, que, en su caso, se autorice. No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, y*

*IV. Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste. La distribución de estos recursos se realizará cada año a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:*

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013}) * MP_i)$$

*Donde*

$$MP_i = \frac{H_{ni}}{HN}$$

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa  $i$ .

$$MP_i = \frac{H_{ni}}{HN}$$

$GO_{i,2013}$  es el gasto de operación presupuestado para la entidad  $i$  en el en el PEF 2013

$GO_{2013}$  es el gasto de operación presupuestado en el PEF 2013

$MP_i$  es la participación de la entidad federativa  $i$  en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

$H_{ni}$  es el número total de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa  $i$

$HN$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país” (Ley N° 037, 1978).

La revisión realizada por la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, dictaminó compensar a las entidades que han aportado más recursos propios. Para incluir esta nueva variable de distribución, se ajustaron los ponderadores de la fórmula. Sin embargo, las entidades que “no aportaban”, no lo hacían porque no tenían sistema estatal, registraban más elevados índices de pobreza y recibían menos participaciones.

La ponderación de la matrícula en la fórmula incluye a toda la población en edad escolar de los dos sistemas, tanto federal como estatal lo que es inequitativo porque beneficia más a las entidades con sistema estatal y afecta a las que no lo tienen y son las de menor desarrollo relativo. Ya que, según Myrdal (1979), “para que existiese igualdad en el ritmo de desarrollo, la formación de capital y la inversión tendrán que ser, por lo contrario, relativamente mayores en las regiones más pobres.” (p. 15)

Los factores específicos de cada región o país revisten particular importancia para toda reforma educativa porque no hay un modelo universal, o un conjunto específico de instrumentos de política pública, que genere un resultado global consistente, ni siquiera en temas particulares (OCDE, 2010c), de los mecanismos de rendición de cuentas, o de los incentivos y estímulos para los maestros (OCDE, 2009a). La segunda parte de la ley dice:

*“Artículo 27-A.- El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:*

*I. El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26, 26-A y 43 de esta Ley;*

*II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas;*

*III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refieren los artículos 26 y 26-A de esta Ley, serán acordados con base en:*

*a) La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación;*

*b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente, y*

*c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo por parte de los patronos, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas; por parte de los trabajadores, una representación de su sindicato, en términos de la legislación laboral; así como con la participación de la Secretaría de Educación Pública para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.*

*El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas, y*

*IV. La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten. La información se hará pública en términos de las*

disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas. (Ley N° 037, 1978).

**Cuadro 3. Criterios de distribución FAEB-FONE**

1998 - 2007	2008 - 2014		2015
Distribución Inercial	Fórmula de la LCF	Fórmula de la LCF Modificada	FONE
Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal.	Matrícula de educación básica, estatal y federalizada, respecto a la matrícula nacional. 50%	Matrícula de educación básica, estatal y federalizada, respecto a la matrícula nacional. 60%. Por ausencia del indicador de calidad.	Matricula Potencial
Importe de provisiones del ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias, los incrementos salariales, la actualización de los servicios personales y de mantenimiento. En suma, el incremento de los gastos de operación.	Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%	Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%	
	Un indicador de calidad que ponderaría la matrícula educativa. 10%		
	Gasto estatal en Educación Básica. 20%	Gasto estatal en Educación Básica. 20%	

Fuente: información tomada de Ley de Coordinación Fiscal (2013, 2015)

Las reformas educativas dependen hoy día de presupuestos públicos limitados, con cargas de déficit incluso en economías desarrolladas que oscilan en torno a un 7.8% del PIB. (OCDE, 2010d). Aun así, sencillamente es poco probable que en un futuro aumenten

los salarios de todos los maestros para que, correspondan al estatus y prestigio que gozan en países con sistemas educativos de mejor desempeño. (OCDE, 2011, p. 30).

Sin embargo, si los países y sistemas educativos adaptan e implementan políticas de reformas basadas en las mejores prácticas internacionales, las condiciones, limitantes y oportunidades locales deben abordarse de manera adecuada. (OCDE, 2011, p. 30).

Diversos estudios sobre procesos de reformas en múltiples regiones, países y contextos llegan a conclusiones semejantes. No obstante, según OCDE (2011), “el proceso para llevar a cabo las reformas es todavía un asunto mayoritariamente de ensayo y error para gobiernos y responsables de tomar decisiones.” (p. 30).

### **3.2.1.2. Distribución por deciles de ingresos**

Para Bourdieu (2009), la educación pública debe ser considerada como un factor de progreso cultural y material de los sectores sociales menos favorecidos. Ante dicha premisa se propuso demostrar que:

*“las instituciones escolares actuaban, de modo predominante, otorgando títulos y reconocimientos educativos a quienes pertenecían a situaciones culturales, sociales y económicas privilegiadas, y que con su acción legitimaban y reforzaban desigualdades sociales de origen, a las que daban el carácter de dones naturales de inteligencias.”*  
(Bourdieu et al, 2009, p. XIX)

Así, el paso por las instancias educativas formales consagraba a los estudiantes cuyas procedencias familiares los colocaban en situaciones aventajadas ante la acción escolar igualitaria. Valoraba positivamente las sensibilidades, predisposiciones y conocimientos que traían de sus hogares y trayectorias previas, en múltiples aspectos coincidentes con los

contenidos y destrezas impartidas como nuevas para todos pero que algunos ya poseían. (Bourdieu et al, 2009, p. XIX)

Paradójicamente, mientras que la igualdad de oportunidades quiere promover la autonomía, reencuentra los rasgos más reaccionarios de la asistencia social. El balance de la masificación es claro: si todos los alumnos se han beneficiado por ello, por otra parte, las brechas entre los mejores y los menos buenos no se redujeron de manera significativa. (Dubet, 2011, p.83).

Y como estas brechas están determinadas, en gran medida, por los orígenes sociales de los alumnos, no hacen más que proyectarse y acentuarse en el mundo escolar. La mayoría de la elite escolar siempre ha provenido de la elite social, mientras que los vencidos de la competencia escolar han salido de las categorías más desfavorecidas. (Dubet, 2011, p. 83-84)

Como consecuencia, el sistema que se establece está dirigido por la demanda de títulos culturales antes que por la oferta cultural de educación. Los alumnos, las familias y los estudiantes eligen las disciplinas en función de su rentabilidad escolar sin que forzosamente amen las ciencias, quieren constituirse un capital. (Dubet, 2011, p. 85).

En el largo plazo, es la función cultural de los sistemas educativos la que está en peligro. Desde el punto de vista de los individuos, la igualdad de las oportunidades escolares es un principio de una gran crueldad que deriva de dos procesos fundamentales (Dubet, 2004).

El primero es interno a la naturaleza de la competencia meritocrática que debe articularse en torno a una norma de excelencia a la cual cada individuo debe poder aspirar. Desde entonces, la competencia se impone como la norma indiscutible y los otros se

jerarquizan por sus fracasos, por la distancia que los separa de la excelencia. (Dubet, 2011, p. 85).

Como la igualdad teórica de oferta escolar es ciega a las desigualdades sociales, una manera de salir de esos bucles de decepción consiste en construir políticas más equitativas teniendo la capacidad de observar más de cerca los mecanismos de las transferencias, a fin de saber quién paga la educación y quien se beneficia. (Dubet, 2011, p. 110).

Desde estas perspectivas, de acuerdo con el análisis de la ENIGH, el 50 por ciento de los hogares mexicanos obtiene el 21 por ciento del ingreso nacional. En contraste, el 10 por ciento de los que tienen los ingresos más altos tienen el 33 por ciento de ingreso. Y es obvio que la encuesta subestima las diferencias, que en los hechos son mucho más marcadas.

En todas las economías existe una correlación entre ingreso y educación. Diversos estudios y análisis han encontrado evidencias que confirman que generalmente las personas más educadas perciben mayores ingresos que las menos educadas. (INEGI, 2020).

Entre los estudios y análisis relativos entre ingreso y educación existe desacuerdo en torno a si el vínculo educación – ingreso es una correlación o hay un efecto de dependencia entre ellos o existe un efecto de dependencia. Por tanto, la pregunta consiste en saber qué variable es el antecedente y cuál es el consecuente. (INEGI, 2020).

Para nuestro análisis, el trabajo se basa en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. Las ENIGH son realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada 2 años, con la finalidad de

observar la tendencia de los ingresos y gastos de los hogares mexicanos. (INEGI, 2020, p. 2).

Para poder proporcionar los estadísticos sobre el comportamiento en la distribución de los recursos públicos, se usa la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 levantada por el INEGI. La ENIGH “ofrece información sobre las características ocupacionales y sociodemográficas de los integrantes del hogar y presenta datos sobre las características de la infraestructura de la vivienda y el equipamiento del hogar”. (INEGI, 2020, p. 2).

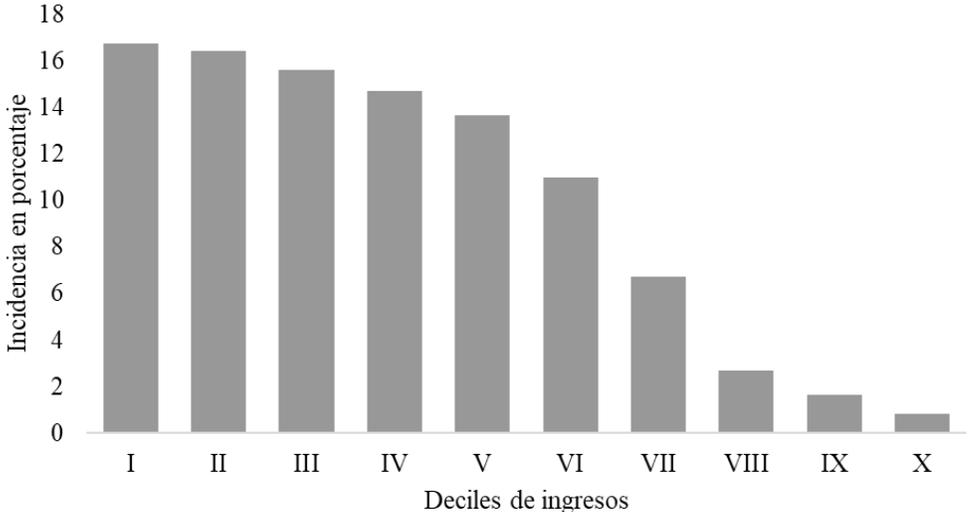
La ENIGH presenta la información en deciles de hogares, según su ingreso. De esta manera, los hogares pueden ser agrupados de acuerdo con los ingresos que perciben, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (INEGI, 2020, p. 20).

Es que “a cada uno de estos grupos se les conoce como ‘deciles’, cuando se forman diez conjuntos del mismo tamaño, por lo que el primer decil está integrado por la décima parte de los hogares que tienen los menores ingresos y así de manera sucesiva, hasta llegar al último decil, que está compuesto por la décima parte de los hogares con los más altos ingresos” (INEGI, 2020, p. 20).

De lo anterior, con base en la ENIGH, es factible dar cuenta de la distribución del gasto público en educación básica por niveles de ingreso. Los resultados muestran de qué manera las familias se benefician de los recursos públicos destinados a la educación básica y media superior. Los datos se presentan por ingresos de hogar en 10 estratos con igual número de hogares, ordenados de acuerdo con su ingreso, de menor a mayor. (INEGI, 2020, p. 20).

Los análisis realizados a los datos de la encuesta dan cuenta de las grandes desigualdades existentes entre los hogares mexicanos, tanto en la distribución del ingreso como en la participación en el gasto educativo por niveles de niveles de ingresos y por niveles educativos. Siendo significativo solo en la educación básica. (INEGI, 2020).

**Gráfica 17. Distribución porcentual del Gasto Público en educación básica por decil de ingresos.**



Fuente: elaboración propia con datos de (ENIGH, 2020)

De acuerdo con estimaciones derivadas de la ENIGH 2020, la gráfica muestra que la distribución del gasto público federal en la Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), se concentra en los primeros deciles (1 a V) de la población, pero conforme aumentan los ingresos de los hogares, la participación del gasto público disminuye (IX y X). (INEGI, 2020).

Si se toma a las familias que se encuentran 50 por ciento más arriba podemos observar que tan sólo reciben 11.1 por ciento del total del gasto en educación básica reportado. El 20 por ciento de todas las familias, el primer y segundo decil, disponen de 55.1 por ciento de la

distribución total del gasto público en educación básica y 80 por ciento sólo disponen del 44.9 por ciento. (INEGI, 2020).

Gran parte de la distribución del gasto público federal en educación está concentrada en 20 por ciento más bajo, estas familias acumulan 34.5 por ciento de la distribución del gasto público total en educación básica, mientras que el 10 por ciento más alto, acumulan sólo el 0.5 por ciento. (INEGI, 2020).

Por lo anterior, es que según Bourdieu (2009), los sistemas escolares reproducen y premian, bajo la adjudicación de desigual capacidad intelectual o interés frente al conocimiento, lo que, en realidad, son las consecuencias de las asimetrías sociales que coronan simbólicamente. Es decir, la escuela, lejos de borrar las desigualdades sociales, tiende a transformarla en castas escolares. (p. XX)

De conformidad con las gráficas, se puede concluir que uno de los principales factores determinantes del bienestar social en México es la distribución del ingreso de los hogares y los recursos públicos, cuyo estudio comparativo es a veces problemático por la falta de homogeneidad de las fuentes de información. (INEGI, 2020).

### **3.2.1.3. Distribución por ámbito geográfico**

De las investigaciones y razonamientos de Bourdieu surge la visión de estructuras de lo social cuyas propiedades fundamentales parecen difícil de modificar y en las que los agentes, favorecidos y desfavorecidos, se encuentran atrapados por prácticas y mecanismos, conscientes e inconscientes, que operan en el sentido de su reproducción. (Bourdieu et al, 2009, p. XXII)

Sostuvo, entonces, que la sociología puede contribuir a una acción política democrática, a un gobierno de todos los ciudadanos que pueda asegurar el bienestar de todos. Así, las acciones de los actores sociales podrían encontrar inspiración en los conocimientos sociológicos desmitificadores de la realidad, pero para acceder a ellos deberían sortear los obstáculos propios de la doxa democrática. (Bourdieu et al, 2009, p. XXIII)

Por otra parte, la representación de los ciudadanos se halla debilitada en virtud de que los individuos no cuentan con las mismas competencias y predisposiciones para desempeñarse como ciudadanos iguales, dado que, cuanto más desposeídos son las personas más obligadas e inclinadas están a confiar en los mandatarios para tener una palabra política. (Bourdieu et al, 2009, p. XXIII)

Aunque contradiga a la justicia real sometiendo a las mismas pruebas y a los mismos criterios a sujetos fundamentalmente desiguales y un procedimiento de distribución que toma en cuenta medidas solo con el criterio académico y homogéneo, refuerza a un sistema educativo cuya función es producir sujetos selectos y comparables. (Bourdieu et al, 2009, p. 106)

Es así como el concepto de las nuevas técnicas presupuestarias ha puesto de relieve las características más importantes. Al respecto, presenta dos variantes que sintetizan las características que pueden denominarse determinantes. Si bien las de carácter estrictamente técnico son similares, las que están en relación con la manera de concebir el sistema y el medio socioeconómico en el que actúan son dispares (Guitian, 1972, p. 137):

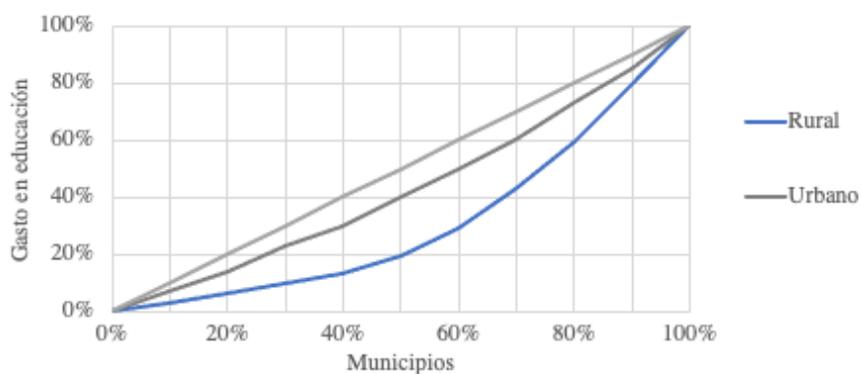
- El Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS por su sigla en inglés) se caracteriza esencialmente por:

- Presentar alternativas valoradas en términos de coste de oportunidad.
  - Situar la decisión presupuestaria en un ámbito temporal, plurianual, a largo plazo, haciendo flexibles las cantidades presupuestarias, lo que hace posible utilizar el Presupuesto como instrumento de Política Económica estabilizadora sin detrimento, en el plazo establecido, de la consecución de los objetivos.
  - Utilizar técnicas de evaluación depuradas, así como del grado de consecución de objetivos.
- El Sistema de Racionalización de las Decisiones u Opciones Presupuestarias (RCB por su sigla en francés) se caracteriza por:
    - Presentar una serie de alternativas valoradas en términos de Coste de oportunidad.
    - Establecer un inventario de Fines y Medios tratando de adecuar óptimamente unos y otros.
    - Introducir la dimensión espacio – tiempo en la decisión Presupuestaria
    - Situar como pieza esencial al Programa, estableciendo “Programas Finalistas” que hacen referencia a los objetivos, “Programas de Actuación, que se refieren a los Medios y Elementos de Programas”, punto de conexión de los tipos anteriores de Programas.
    - Además de una mejor orientación de los recursos, permite su mejor utilización debido a la modernización de la gestión, fundada esencialmente en la descentralización, tanto de las decisiones como de la ejecución y control (gestión presupuestaria). (Guitian, 1972, p. 137).

Bajos los supuestos anteriores es factible entonces conocer los datos a nivel municipal. El cual nos muestra que las transferencias de los recursos federales son prácticamente inerciales durante los años de estudio, registrándose pocos cambios en la estructura de las aportaciones hacia los municipios por ámbito geográfico.

El gasto público federal en educación básica entre los municipios rurales y urbanos agrupados por el tamaño de la matrícula escolar y por ámbito geográfico, rural y urbano, permite apreciar la desigualdad en su distribución.

**Gráfica 18. Distribución porcentual del gasto público federal en educación básica por ámbito geográfico.**



Fuente: elaboración propia con datos de (ENIGH, 2020)

La gráfica muestra una desigual distribución del gasto público federal en educación básica entre los municipios en su conjunto. Por un lado, los municipios con matrícula escolar baja y que son rurales, 50% recibe menos de 20% del total de los recursos. Por otro lado, los municipios urbanos, también con matrícula escolar baja, 50% recibe más de 45% de los recursos.

Bajo este contexto, el factor geográfico y el factor social de desigualdad cultural son interdependientes. Las posibilidades, como se nota en la gráfica, de residir en una ciudad, donde las oportunidades de acceso a la enseñanza y a la cultura son mayores, crecen a medida que uno se eleva en la jerarquía social. (Bourdieu et al, 2009, p. 42)

Así, la residencia en localidades pequeñas, que en muchos casos se encuentran dispersas y aisladas, se asocia a la carencia de servicios básicos como disponibilidad de agua, drenaje, servicio sanitario, electricidad y a la inaccesibilidad a servicios educativos, lo cual repercute en los ingresos percibidos por la población y en consecuencia en su bienestar (CONAPO, 2021).

Cuando se pregunta a una muestra de individuos cuales son los factores principales de éxito en la escuela, cuanto más bajo se desplaza hacia los extremos inferiores de la escala social, más la gente creen en el talento natural o en los dones, más creen que los que tienen éxito están mejor dotados con capacidades intelectuales concedidas por la naturaleza. (Bourdieu et al, 2009)

La pertenencia a un medio cultivado e informado de las verdaderas jerarquías intelectuales o científicas permite relativizar las influencias de la enseñanza. Es fácil ver que de la misma manera que los individuos de las clases desfavorecidas tienen las mejores posibilidades de dejarse llevar por la fuerza del destino social, pueden también, encontrar en el exceso de su desventaja el estímulo para superarla. (Bourdieu et al, 2009, p. 42)

La labor simbólica necesaria para liberarse de la evidencia silenciosa de la doxa y enunciar y denunciar la arbitrariedad que está oculta supone unos instrumentos de expresión y crítica que están desigualmente distribuidos. Trabajar para una invención de

estructuras colectivas puede suponer nuevos contenidos, objetos y medios de acción. (Bourdieu et al, 2009)

En consecuencia, todo induce a creer que resulta posible con la intervención de profesionales, los cuales pueden convertirse en portavoces de los dominados sobre la base de las solidaridades parciales y alianzas de hechos basadas en homologías estructurales entre una posición dominada y la posición de los dominados en el espacio social. (Bourdieu et al, 2009)

La eficacia de los factores sociales de desigualdad es tal que la igualación de los medios económicos podría realizarse sin que el sistema educativo deje por eso de consagrar las desigualdades a través de la transformación del privilegio social, y habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios. (Bourdieu et al, 2009, p. 45)

La ceguera frente a las desigualdades sociales condena y autoriza todas las desigualdades como desigualdades naturales, desigualdades de talentos. Similar actitud se halla en la lógica de un sistema que, basándose en el postulado de la igualdad formal de todos los alumnos como condición de su funcionamiento, no puede reconocer otras desigualdades que aquellas que se deben a los talentos individuales. (Bourdieu et al, 2009, p. 103)

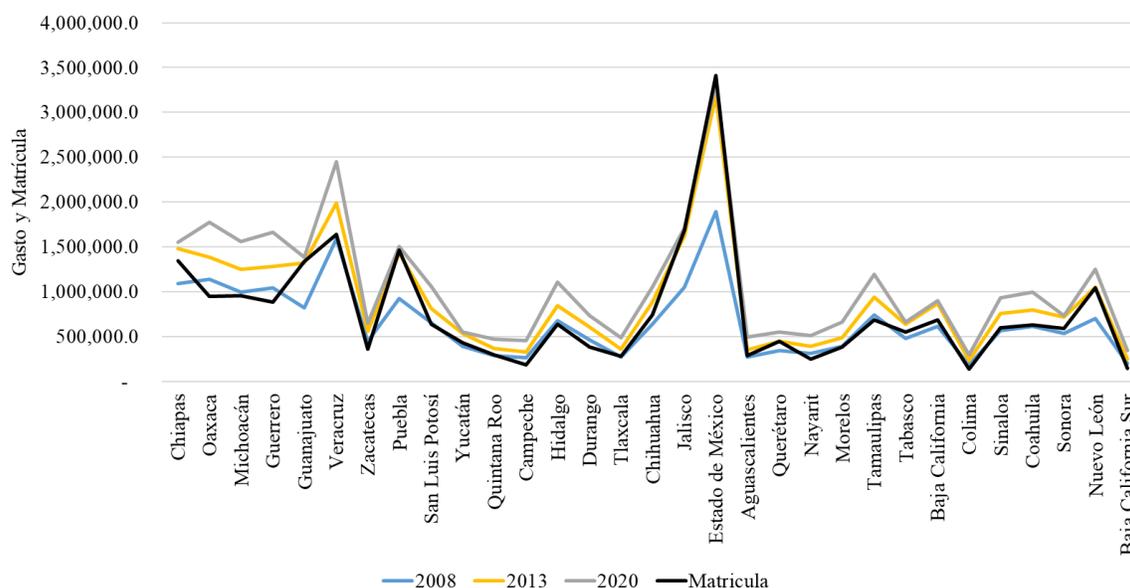
Para el bienestar actual y futuro de la población, los países deben atender las demandas de un contexto internacional competitivo y en constante cambio. Es por esto por lo que tanto las economías desarrolladas como las emergentes, requieren sistemas educativos que proporcionen a los alumnos las habilidades y conocimientos necesarios para ser eficaces e

innovadores, no sólo en contextos de economías globalizadas, sino también en locales o rurales. (OCDE, 2011, p. 28).

La génesis de las Aportaciones Federales a la educación que inicia en mayo de 1992 pone en evidencia que los criterios considerados para la distribución era un mecanismo inercial, encontrándose anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993 bajo el ANMEB.

Lo anterior, debido a que se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos a las entidades federativas lo cual repercutió posteriormente en la aplicación de la fórmula del 2008. Los rubros y conceptos de gasto en que se pueden aplicar los recursos fueron definidos de forma muy general e imprecisa en la Ley General de Educación (LGE).

**Grafica 19. Distribución territorial del gasto público federal en educación básica**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, 2008 – 2020)

Como podemos ver en la gráfica de distribución territorial de los recursos públicos, la tendencia sigue una inercial durante los años de análisis. El criterio de asignación y, por tanto, de distribución es mediante la matrícula potencial sin tomar en consideración factores propios de cada entidad federativa.

En consecuencia, si bien la calidad y la equidad en la educación requieren esfuerzos e inversiones considerables, la mejora en los resultados educativos incrementa de forma drástica los beneficios para las finanzas públicas, las sociedades y los individuos en general. (OCDE, 2011, p. 28).

### **3.2.2. Propuesta de distribución**

Se comprende mejor por qué la descripción de las diferencias sociales y de las desigualdades educativas que fundan no es algo simple y constituye de por sí un cuestionamiento del principio sobre el cual descansa el sistema actual. (Bourdieu et al, 2009, p. 108)

Así, la autoridad legitimadora de la educación puede multiplicar las desigualdades sociales porque las clases más desfavorecidas, demasiado conscientes de sus destino y demasiado inconscientes de los caminos por los cuales se realiza, contribuyen de este modo a su realización. (Bourdieu et al, 2009, p. 108)

La fórmula contenida en el artículo 27 de la LCF, al considerar como homogéneo al país, omitía la diversidad en los niveles de desarrollo, la situación fiscal, así como el contexto socioeconómico y geográfico en cada entidad federativa, lo cual generó desde su origen inequidad en la distribución de recursos.

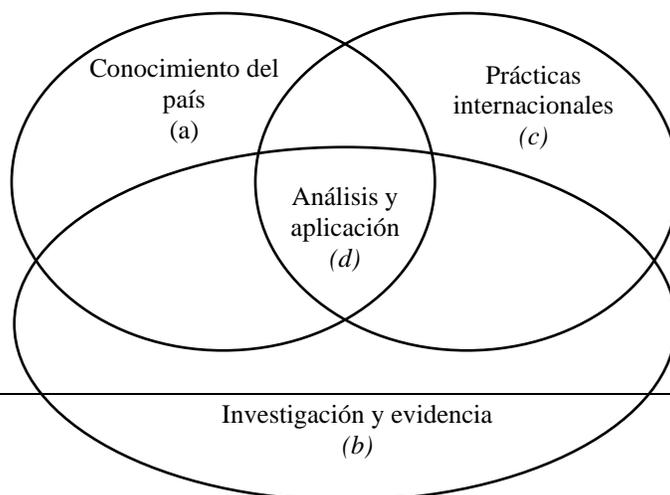
Desde 2008, afectó a las entidades de menor nivel de desarrollo. Para ello, cada uno de los elementos de los factores principales de la situación debieran estudiarse en forma intensiva en relación con las otras variables, tales como la región, la clase social, la edad, el sexo y así sucesivamente. (Myrdal, 1979, p. 30)

En los párrafos precedentes muestran que, el diseño, la consulta, la planeación, los programas piloto, la implementación y la evaluación rigurosa de las políticas, con frecuencia no siguen el mismo ritmo de los mandatos administrativos y los presupuestos limitados de la mayoría de los gobiernos. (OCDE, 2011, p. 32).

Los países de la OCDE y los socios reconocen de manera explícita la importancia de la investigación y los conocimientos locales para diseñar políticas basadas en la evidencia (OCDE, 2007a).

Es por eso por lo que el cómo de las reformas requiere un sólido modelo heurístico de procesos de reformas de política pública que tome en cuenta los conocimientos específicos de cada región o país, analizados junto con la investigación, las evidencias y las prácticas internacionales. (OCDE, 2011, p. 32).

**Figura 13. Representación esquemática del proceso de movilización, análisis y aplicación eficaces del conocimiento Heurística específica para una región o país.**



Fuente: Tomada de (OCDE, 2011, p. 32).

El gráfico anterior muestra los conocimientos pertinentes de diversas fuentes sobre temas específicos de política pública. La combinación de conocimientos permite identificar intervenciones y diseño de métodos de implementación que pueden adaptarse conforme a las realidades locales y las limitantes de tiempo de los mandatos administrativos. Luego, se analizan, procesan y al final se aplican para conseguir resultados sostenibles y óptimos. (OCDE, 2011).

Tomando como referencia lo anterior y a fin de ponderar las diversas variables y factores que pueden afectar en la distribución de los recursos, en este apartado se propone los índices que son necesarios para los cálculos. Todos ellos cambiantes en diversas áreas y regiones del país.

Los índices propuestos se ajustan dependiendo los factores del contexto en cual se realiza la distribución. Con lo que puede aproximarse a una distribución equitativa y justa de acuerdo con lo expuesto en apartados anteriores. Estos factores, además de las condiciones, intereses y limitaciones locales propias de una región o país determinado, muestran que los intentos de introducir reformas en el sector educativo son complejos. (OCDE, 2011, p. 30).

### **3.2.2.1. Índice de Marginación**

La calidad educativa, aunado con el hábitat y el tipo de vida cotidiano que le está asociada, el aumento de recursos y su distribución entre las diferentes partidas

presupuestarias, la intensidad y la modalidad de dependencia, variable según el origen de los recursos, depende directa y fuertemente del origen social de los individuos al mismo que refuerza su eficacia.” (Bourdieu, 2009, p. 27).

El índice de marginación por entidad federativa y municipio es utilizado en un número importante de reglas de operación de programas presupuestarios de política pública desde su cálculo a partir de 1990. Los datos provienen de la información captada por el Censo de Población y Vivienda, en este caso de 2020, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (CONAPO, 2021)

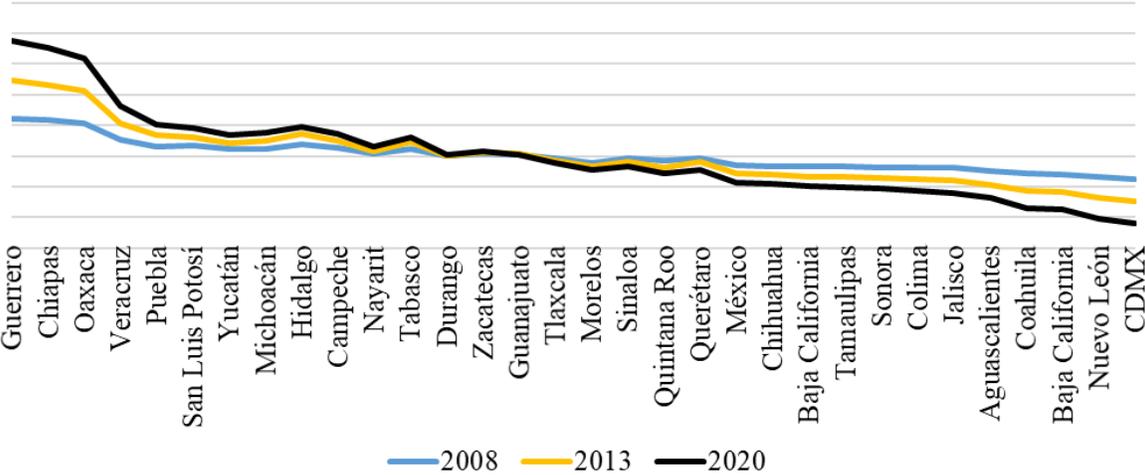
La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar (CONAPO, 2021).

La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. (CONAPO, 2021).

La educación como derecho fundamental, favorece el desarrollo integral de los individuos, permitiéndoles mejorar su calidad de vida; de tal manera que “la escasa o nula escolaridad, repercute a nivel individual en la generación de oportunidades de movilidad social y a nivel comunitario, en tanto que, en una población trabajadora pobremente capacitada influye en el ámbito laboral, en la innovación y en la productividad” (CONAPO, 2021).

Por su parte, el ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios; además, en el caso de los trabajadores con baja capacitación se relaciona estrechamente con la productividad (CONAPO, 2021).

**Gráfica 20. Índices de marginación por entidad federativa**



Fuente: Datos tomado de (CONAPO, 2021)

De acuerdo con los resultados del índice de marginación del año 2020, publicados por el CONAPO, organismo encargado de calcularlo, en ese año las tres entidades federativas con mayores índices de marginación son Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Mientras que los tres que presentaron un grado de marginación muy bajo son Baja California, Nuevo León y CDMX.

**3.2.2.2. Índice de Desarrollo Humano**

El vertiginoso progreso de la ciencia y la tecnología, ocurrido en la década de los ochenta, ha transformado el sector tradicional de los servicios. La habilidad y el conocimiento del ser humano son actualmente las materias primas más importantes en la producción de bienes y servicios. (ONU, 1990)

Sin embargo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mayoría de los países en desarrollo o emergentes son aún importadores netos de servicios. Estos países, teniendo la mayoría de la población mundial, comparten sólo una pequeña porción del comercio mundial de servicios.

Desde esta perspectiva, el PNUD pretende que se constituya en un valioso paso adicional para comprender mejor el complejo proceso de desarrollo, centrándolo en el desarrollo humano. Es esencial generar y contribuir al debate con el pensamiento y la acción que se ha desarrollado alrededor de áreas temáticas cuyo tratamiento puede alimentar un nuevo análisis de los índices presentados. (ONU, 1990, p. 18)

El desarrollo humano se entiende como un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. (ONU, 1990)

El desarrollo les permite a las personas hacer uso de estas oportunidades. El proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses. (ONU, 1990)

Por lo tanto, el desarrollo humano tiene dos aspectos. El primero, se refiere a la formación de capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud, mayores conocimientos y destrezas. El segundo, tiene que ver con el uso de estas capacidades

adquiridas, para el trabajo, el descanso o las actividades políticas y culturales. Si el desarrollo no logra equilibrar la formación y uso de las capacidades humanas, una buena parte del potencial de las personas es frustrada. (Sen, 1990)

Por otra parte, la libertad es primordial para el desarrollo humano. Los individuos deben ser libres de ejercer sus opciones en mercados viables y debe dárseles la oportunidad de expresar sus opiniones para configurar su propia estructura política. (Friedman, 1966)

Con base en esta perspectiva, de acuerdo con el PNUD el desarrollo humano se mide mediante un índice más global, denominado el índice de desarrollo humano, que refleja la esperanza de vida, el alfabetismo y el dominio sobre los recursos para el disfrute de un nivel de vida decente. El índice trata sobre las personas y la forma cómo el desarrollo amplía sus oportunidades.

El índice es una aproximación que refleja las muchas dimensiones de las opciones del hombre, posee la virtud de incorporar alternativas humanas diferentes a los ingresos y ofrece la posibilidad de ir perfeccionándose a medida que se cuantifican otros aspectos de las opciones y el desarrollo humanos. (ONU, 1990)

Según la ONU, para medir y controlar el desarrollo humano en cualquier sistema, lo ideal es incluir varias variables para obtener un panorama más amplio. La actual carencia de estadísticas comparables impide hacerlo, pero tampoco es deseable. El exceso de indicadores puede crear una imagen confusa y desviar a los diseñadores de políticas de las tendencias generales. Por lo tanto, lo esencial es el énfasis.

Bajo la premisa anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha contribuido al debate y a la reflexión introduciendo a las evaluaciones

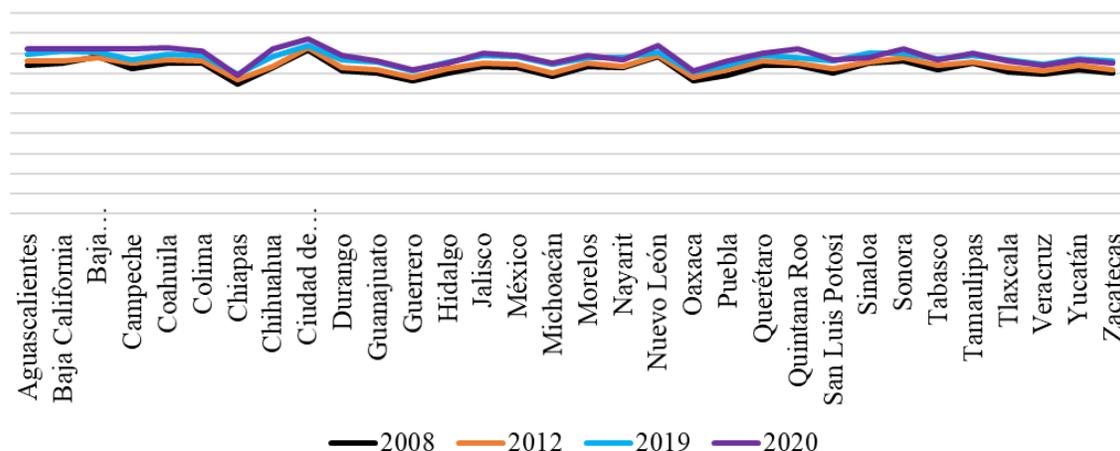
tradicionales del desarrollo económico un índice de desarrollo humano. La medición del índice se centra en tres elementos esenciales y básicos:

**La longevidad.** Como expresión de una atención adecuada de la salud y la nutrición. El indicador clave es la esperanza de vida al nacer. La importancia de la esperanza de vida radica en la creencia común de que una vida prolongada es valiosa en sí misma y en el hecho de que varios beneficios indirectos están estrechamente relacionados con una mayor esperanza de vida. (ONU, 1990)

**El conocimiento.** Los conocimientos, como consecuencia de una adecuada educación primaria, secundaria y terciaria y, en el futuro, de la ciencia y la tecnología. Aprender a leer y escribir es el primer paso de una persona hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos; de manera que las cifras sobre alfabetismo son esenciales en cualquier medición del desarrollo humano. (ONU, 1990)

**El PIB per cápita.** El manejo de los recursos que se requieren para una vida decente es el más difícil de medir de manera sencilla. Precisa de datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, el ingreso y otros recursos. Incluye, también, en el análisis la distribución del ingreso entre la población. Así, el indicador más corriente y proporciona mejores aproximaciones del poder adquisitivo de que se dispone, es el ingreso per cápita. (ONU, 1990)

**Gráfica 21. Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa**



Fuente: datos tomados de (CONAPO, 2008, 2012, 2019, 2020)

De acuerdo con los resultados del índice de desarrollo humano de los años 2008, 2012, 2019 y 2020, publicados por el CONAPO, organismo encargado de calcularlo, en dichos años las cuatro entidades federativas con menores índices de desarrollo humano son Chiapas, Guerrero Michoacán y Oaxaca. Mientras que las cuatro que presentaron un índice de desarrollo humano alto son Baja California, CDMX, Jalisco y Nuevo León.

### 3.2.2.3. Índice de Movilidad Social

La movilidad social nace en manos de Pitirim Sorokin como objeto de estudio a mediados del siglo XX. De acuerdo con Sorokin (1959), quien imprime una visión sobre sociedades altamente móviles y donde la meritocracia es determinante, la movilidad social se refiere a los cambios que experimentan las personas en su condición socioeconómica.

Dentro del análisis de la movilidad social, se pueden observar los cambios de posición que experimentan los individuos entre los estratos socioeconómicos —movilidad vertical— o al interior de un estrato —movilidad horizontal—. (citado en CEEY, 2019, p.16).

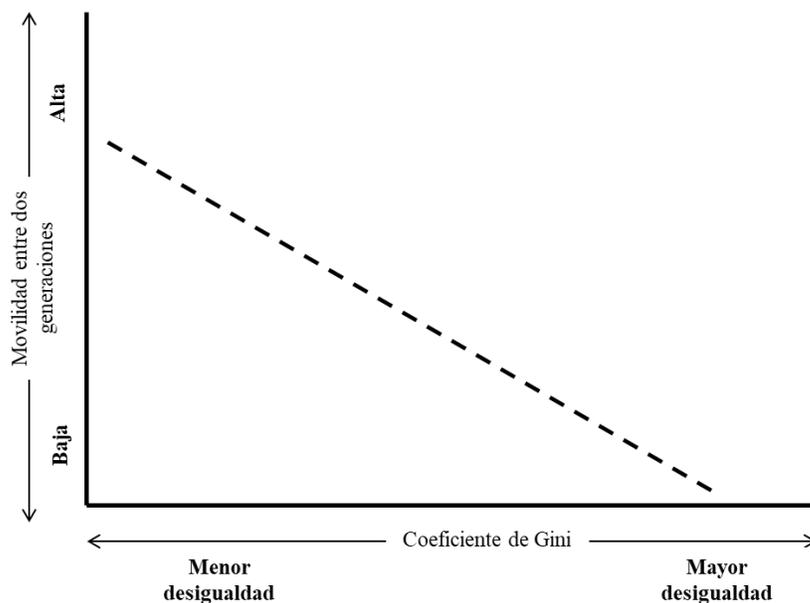
La movilidad vertical o relativa mide el cambio en la posición socioeconómica de las personas con relación a la que alcanzaron sus padres. Compara las oportunidades que tienen las personas con orígenes distintos, de alcanzar una determinada posición socioeconómica. (CEEY, 2019).

Por su parte, la movilidad horizontal o absoluta evalúa el cambio en el nivel de vida que existe entre distintas generaciones de todo un país o región. Es el resultado de factores como avances tecnológicos, cambios económicos y demográficos, entre otros (CEEY, 2019).

La movilidad social guarda una estrecha relación con la igualdad de oportunidades, ya que en la medida en que las circunstancias de origen de las personas tengan menor relevancia en su logro de vida, la movilidad social resulta mayor (Roemer, 1993). En un contexto con estas características, también se observará un desarrollo con mayores beneficios para todos.

Estudiar la movilidad también permite identificar la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico (OCDE, 2015). En ella existe una relación negativa entre la desigualdad y la movilidad social, pero positiva entre la movilidad social y el crecimiento, como se observa en la curva del Gran Gatsby, gráfica 22.

**Gráfica 22. Curva del Gran Gatsby movilidad social – igualdad de oportunidades**

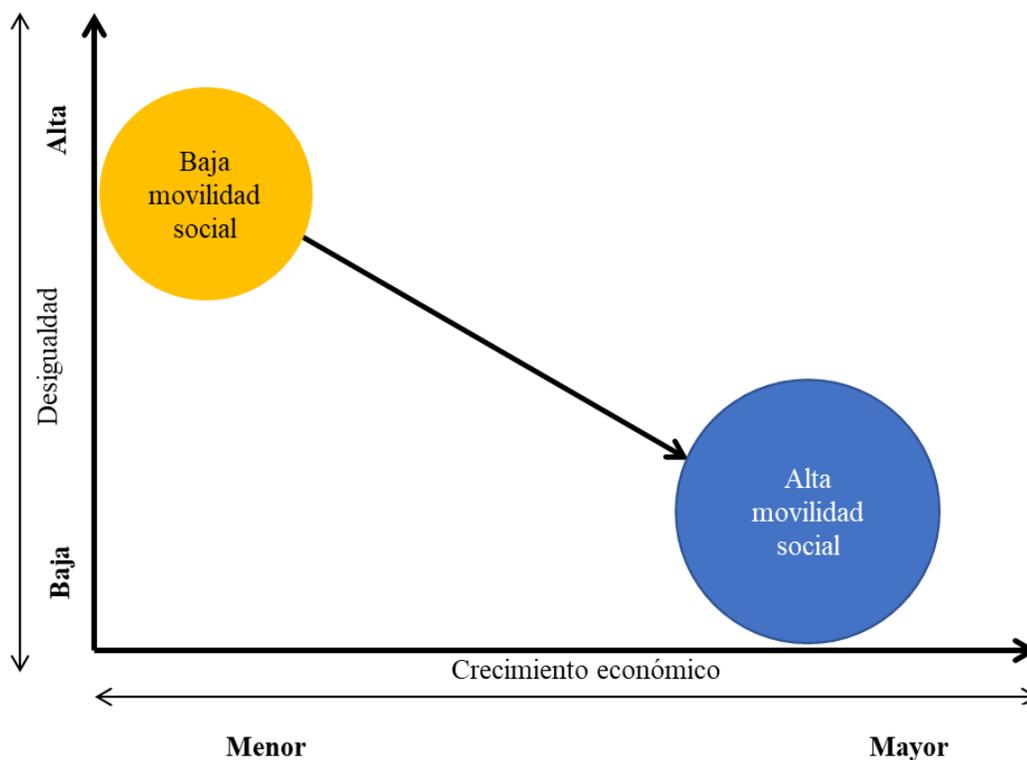


Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

Por otra parte, de acuerdo con CEEY (2019), se pueden encontrar combinaciones en las que una baja movilidad social se relaciona con un elevado grado de desigualdad y bajo crecimiento económico. Como se puede observar, también a la inversa, cuando hay una regularidad en la movilidad de las personas aparecen efectos positivos relacionados con el bienestar social.

Así, menores grados de desigualdad y elevados niveles de movilidad social implica, de acuerdo con la Curva del Gran Gatsby sobre desigualdad – crecimiento económico, altas tasas de crecimiento económico y, por ende, mayor bienestar en la población. Estas causas – efectos – causas, se muestran en la gráfica 23.

**Gráfica 23. Curva del Gran Gatsby desigualdad – crecimiento económico**



Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

El mecanismo detrás de la relación negativa entre la desigualdad y el crecimiento económicos se encuentra la igualdad de oportunidades. Cuando es escasa la igualdad de oportunidades, el crecimiento es menor y, como resultado, la desigualdad económica afecta en mayor medida a la formación de capital humano, al desarrollo de las capacidades y al crecimiento futuro.

La relación entre movilidad social e igualdad de oportunidades se construye alrededor de la teoría de la justicia de John Rawls, el enfoque sobre las capacidades y funcionamientos de las personas desarrollado por Amartya Sen y, la movilidad y el crecimiento económico, bajo los argumentos de Milton Friedman.

En la teoría de la justicia de Rawls, el bienestar de la sociedad exige igualdad en la repartición de bienes primarios o los derechos y deberes básicos. Plantea que las desigualdades sociales y económicas serán justas sólo si producen beneficios compensadores para todos, en particular, para los miembros menos favorecidos de la sociedad.

Para Amartya Sen, desde su enfoque sobre las capacidades y funcionamientos, lo relevante para el bienestar no es el conjunto de bienes primarios disponibles entre las personas, sino lo que estos bienes hacen o les permiten hacer; es decir, las capacidades que tienen las personas para su disfrute.

Para Sen, las capacidades son la habilidad que tienen las personas de alcanzar estados del ser o hacer que ellas mismas elijan. En función de sus condiciones, cada persona tiene distintas posibilidades de convertir bienes en capacidades: el dar los mismos bienes no garantiza igualdad de capacidades, entre otras cosas, porque las personas tienen distintas necesidades.

Por su parte, Friedman argumenta que, si se parte de una misma distribución del ingreso, una sociedad con mayor movilidad tiene en la desigualdad un signo de cambio dinámico, en donde las personas tienen mayores incentivos para esforzarse, contrario a una sociedad menos móvil. (CEEY, 2019).

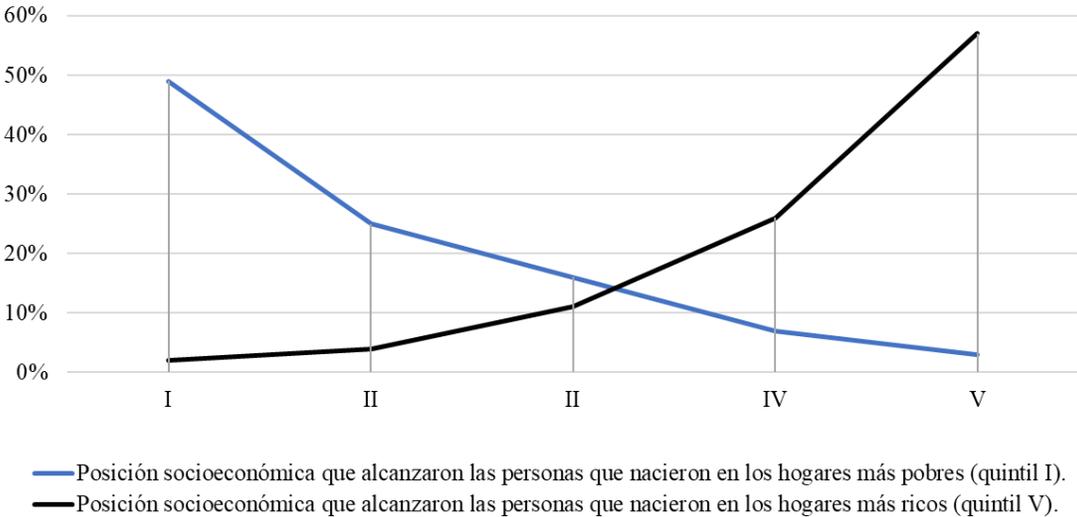
De acuerdo con Dubet (2001), el mejor argumento a favor de la igualdad de posiciones es que, cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades y, la movilidad social se vuelve más fácil. Como resultado, una

sociedad con mayor movilidad, las distancias socioeconómicas entre las personas o entre estratos sociales se reducen.

En el reporte “El México del 2018. Movilidad social para el bienestar”, publicado por el CEEY, para alcanzar una situación de justicia, cohesión social y crecimiento económico incluyente, se requiere del diseño de instrumentos de política pública que liberen el potencial y el desarrollo de capacidades de toda la población.

Por su parte, Delajara (2018), menciona que quienes nazcan en condiciones de pobreza, en una zona rural aislada, por ser mujer, ser indígena, por factores y características adversas de la región, no estarán condenados a permanecer en ellas siempre. Los logros de vida estarán determinados por el esfuerzo e iniciativa de las personas sobre su propio bienestar.

**Gráfica 24. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones I**



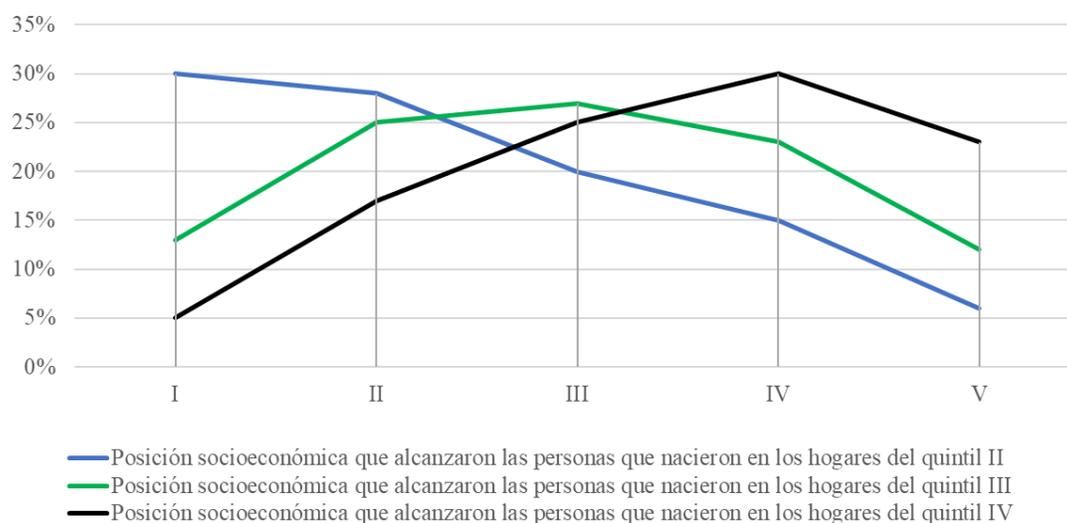
Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

En la gráfica 24, se muestra la situación actual de México en cuanto a la movilidad entre dos generaciones. Se puede observar en ella que el 50% de las personas quienes nacieron tanto en los hogares más pobres y ricos se quedaron en dichas posiciones sociales. Menos

del 4% quienes nacieron en hogares pobres alcanzaron una posición mejor, nivel V. mientras que menos de 3% quienes nacieron en los hogares ricos descendieron al nivel I.

Sin embargo, de acuerdo con Soloaga (2012), a simple vista se nota que hay desigualdad de oportunidades en la medida en que el resultado de cómo las personas les va en la vida depende de las circunstancias en las que han nacido o sobre las que no tienen control (citado en CEEY, 2019, p.17).

**Gráfica 25. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones II**

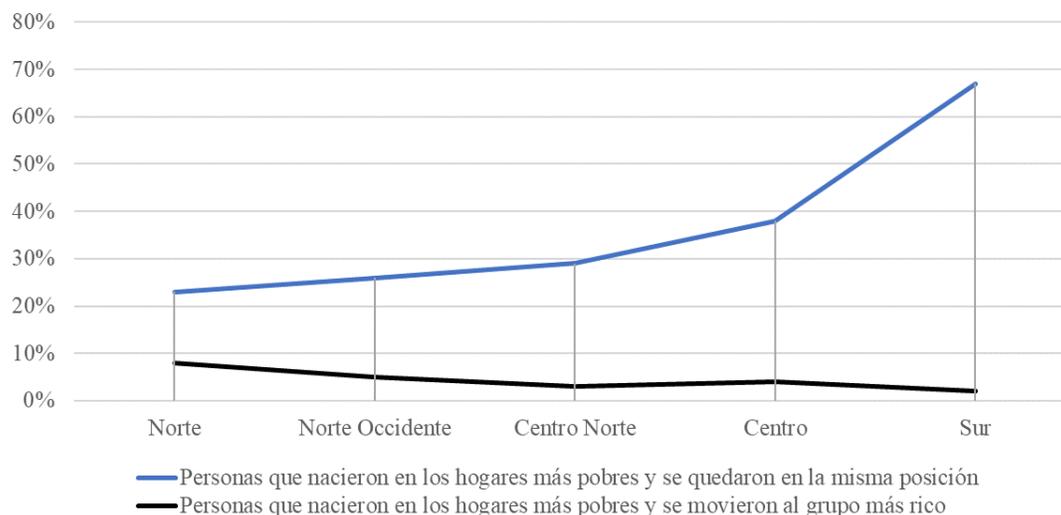


Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

Por otra parte, en la gráfica 25, se muestra la posición socioeconómica que alcanzaron las personas que nacieron en los hogares de los quintiles II, III y IV en cuanto a la movilidad entre dos generaciones. Se observa que menos del 7% de las personas quienes nacieron en los hogares del quintil II alcanzaron una posición del quintil V. El 12% de los hogares del quintil II alcanzaron ese nivel. Mientras que casi el 25% de los que nacieron en el quintil IV alcanzaron el quintil V. Mientras que el mismo 30% del quintil II retrocedieron al quintil I.

Por otro lado, se observa que casi 30% del quintil II se quedaron en esa posición. Poco más del 25% del quintil III lo hicieron en el mismo sentido. Y más del 30% de las personas que nacieron en el quintil IV se quedaron en la misma posición socioeconómica.

**Gráfica 26. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones III**



Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

En la gráfica 26, se observan, por un lado, el porcentaje de las personas que se quedaron en la misma región en la que nacieron. Por otro, el porcentaje de las personas que tuvieron movilidad social y pasaron a una región u hogar diferente de la que nacieron.

En el primer caso, casi el 70% de los que nacieron en la región del Sur se quedaron en esa misma región. Mientras que menos del 10% de las personas que nacieron en el Norte permanecieron en el mismo lugar. El 30% del Centro – Norte se quedaron en ella.

En el segundo caso, solo el 2% de los que nacieron en la región del Sur se movieron a otra diferente región. Casi 10% de las personas que nacieron en el Norte tuvieron movilidad social. Mientras que cerca del 3% de las personas que nacieron en la región del Centro – Norte también se movieron a otra diferente.

En relación con la causalidad, el núcleo de análisis se centra en la educación como principal factor determinante de la posición socioeconómica futura de los individuos: cuanto mayor es la desigualdad, menor es la capacidad relativa de las familias pobres para invertir en educación, y mayor es el riesgo de perpetuar la desigualdad intergeneracional. (CEEY, 2019, p.28).

En este ámbito, se suele apuntar a los recursos financieros de las familias como la variable principal. Por tanto, en principio la financiación privada de la educación podría sustituirse por financiación pública. Las recomendaciones en este sentido se suelen centrar en la financiación pública en la edad preescolar, y en la formación universitaria, con una discriminación positiva a favor de las familias más desfavorecidas; conseguir más universitarios de padres pobres. (Krueger, 2012)

Pero en el caso de la financiación de la educación, también hay una correlación negativa – positiva entre el nivel de desigualdad y el nivel de gasto público – privado en educación como porcentaje del PIB; cuanto mayor es la desigualdad, más depende la educación y las rentas futuras de la financiación privada (desigual entre padres ricos y pobres). (CEEY, 2019, p.28).

En México la probabilidad de acceso y finalización de los niveles educativos de secundaria a profesional creció más del 100 % entre quienes nacieron en el periodo de 1983 a 1992, en comparación con quienes nacieron en el periodo de 1953 a 1962. Esta mejora ha ocurrido como resultado de la ampliación de la oferta educativa. (CEEY, 2019).

Sin embargo, la desigualdad inicial de los diversos estratos sociales ante la educación se muestra ante todo en el hecho de que están muy desigualmente representados. (Bourdieu et

al, 2009). Y, por tanto, las desigualdades en la movilidad educativa según el estrato social de origen son amplias.

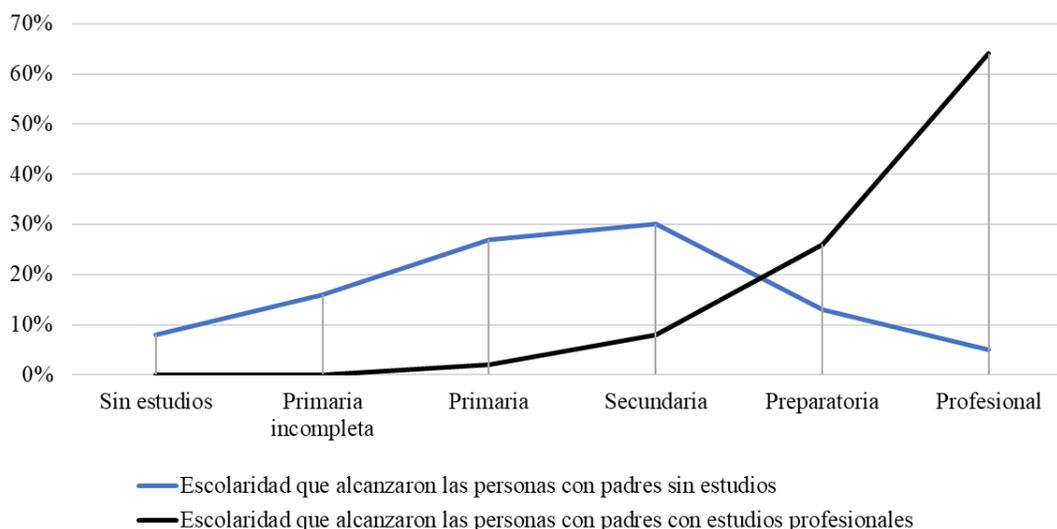
La población con origen en el estrato de mayor pobreza, sobre todo la población de zonas socioeconómicas pobres y rurales, tiene menos posibilidades de ingresar a la educación media y superior. Una vez que lo ha logrado, tiene menos posibilidades de terminar la escuela que quienes provienen del estrato de mayor riqueza. (CEEY, 2019).

Un cálculo aproximado de las posibilidades de acceder a la universidad según la profesión del padre hace aparecer que van de desde menos de una posibilidad entre cien para los hijos de los asalariados agrícolas a cerca de 70 para los hijos de los industriales y a más de 80 para quienes provienen de familias donde se ejercen profesiones liberales. (Bourdieu et al, 2009, p. 13)

Los resultados de “El México del 2018. Movilidad social para el bienestar”, muestran que una persona que nació en un hogar del estrato socioeconómico más alto tiene una probabilidad de ingresar a la educación media superior 5.8 veces mayor que alguien que proviene del escalón socioeconómico más bajo. (CEEY, 2019).

Esta diferencia se amplía en la educación superior: la probabilidad de ingresar se incrementa hasta 18.4 veces. Ahora, una vez que las personas han ingresado al nivel educativo, la ventaja del grupo socioeconómico más alto sobre el grupo más bajo equivale a 2.5 veces en la educación media superior y 3.1 veces en el nivel de educación superior. (CEEY, 2019, p.28).

**Gráfica 27. Movilidad educativa entre dos generaciones**



Fuente: datos tomados de (CEEY, 2019)

En la gráfica 27, se observa la movilidad educativa entre dos generaciones. Por un parte, las personas con padres sin estudios pueden aspirar a lo mucho la educación nivel secundaria ubicándose con el 30%, 11.5% para educación media superior y solo el 5% la educación superior. Mientras que las personas con padres con estudios profesiones, más del 60% alcanzan el mismo nivel de estudios.

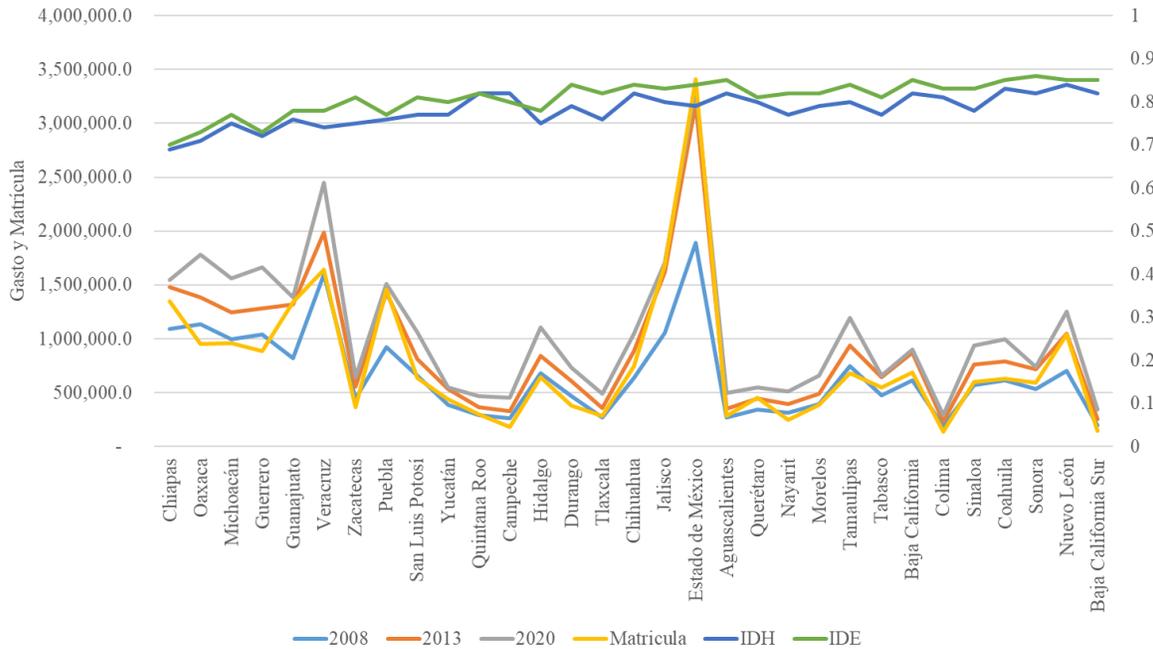
Por otra parte, la desigualdad proveniente de la educación de los padres es mayor en las regiones sur y el centro del país, con 30 % en comparación, con 21 % en la región norte.

A partir de los resultados del estudio sobre Movilidad social para el bienestar, se puede orientar la relevancia de incluir la corrección de disparidades relevantes en los criterios de bienestar; en específico, lo relacionado los estratos sociales, el origen y su entorno socioeconómico sobre la vida de las personas, las cuales tienen una contribución explícita a la desigualdad.

Así, con el respaldo de la teoría de Sen, el enfoque para la política pública debería centrarse en la ampliación de capacidades y elecciones posibles de vida de las personas. Lo que debe importar es la desigualdad en las capacidades de elección de las personas, más que del nivel de ingresos y otras variables cuantitativas. (CEEY, 2019).

Con estas variables se puede aproximar la distribución de los recursos públicos en educación a nivel regional o municipal. La gráfica 29 muestra la relación entre estas variables. Sin embargo, ninguna muestra una vinculación en cuanto a la asignación y distribución de los recursos públicos.

**Gráfico 28. Distribución territorial del gasto público federal en educación básica de acuerdo con variables del contexto.**



Fuente: elaboración propia con datos de (Cuentas Públicas, IM e IDH)

Como se puede ver en la propuesta de análisis, de acuerdo con Bourdieu (2009), la desventaja educativa se expresa también en la restricción de elección de los estudios que

pueden razonablemente estar destinados a una categoría social dada. Es probable que la elección sea limitada cuando se pertenecen a un medio más desfavorecido y como regla general, la restricción de las elecciones se impone a la clase baja más que a las clases privilegiadas.

Así, por un lado, en la sociedad actual, de acuerdo con Goldmann (1986), la naturaleza del conjunto de relaciones entre los individuos y el resto de la realidad social es tal que continuamente se constituye una cierta estructura social. Una estructura que tiende hacia una cierta perspectiva coherente, un cierto máximo conocimiento de sí y del contexto, pero que también implica límites en el conocimiento, en la comprensión de sí mismo y del mundo social.

Por otro lado, la desigualdad ante la educación, el retraso y el estancamiento de las personas menos desfavorecidas se observan en los niveles de índices de movilidad social, su participación decrece a medida que se baja las clases más desfavorecidas. Mientras que la participación relativa de los de origen favorecido tiende a crecer. (Bourdieu et al, 2009, p. 22)

De acuerdo con los resultados de los análisis, los recursos públicos están desigualmente repartidos entre los diferentes deciles de la población. De ahí que el origen social es el que ejerce mayor influencia sobre el desarrollo de capacidades. El único que extiende su influencia a todos los dominios y a todos los niveles de la experiencia de las personas, y en primer lugar a sus condiciones de existencia. (Bourdieu et al, 2009, p. 23)

Sin embargo, con datos de variables actualizados, oportunos y confiables, se puede llevar a cabo un sólido proceso de adaptación, diseño y planeación de políticas públicas. En

combinación con otras fuentes de información y evidencias, un instrumento alternativo de análisis puede adaptarse a las condiciones, las limitantes, los costos y las oportunidades en la asignación y distribución eficiente y equitativa de los recursos. (OCDE, 2011).

La defensa de un instrumento alternativo debe pasar por profundas transformaciones en la construcción de políticas públicas más equitativas. Teniendo la capacidad de observar más de cerca los mecanismos de las transferencias de los recursos públicos hacia la población menos favorecidas y zonas de escasas infraestructuras.

Como bien argumenta Sen (1990), más allá de los ingresos y de los riesgos, las desigualdades son también las de la calidad de vida y de los bienes colectivos. Los transportes públicos, la distancia de los espacios públicos, la geografía de la inseguridad son algunas de ellas que no se toman en cuenta en la toma de decisiones presupuestarias.

La falta de movilidad social, además, de ser un estancamiento individual, la sociedad en su conjunto es afectada al desaprovechar valiosos recursos humanos. La vía es transformar principios en programas y tener una oferta para aquellos que han dejado de reconocerse en las representaciones políticas de la vida social. (Dubet, 2011).

Desde esta perspectiva, es necesario elaborar indicadores básicos en cada una de las variables propuestas para garantizar que la información recopilada sea pertinente y aplicable al tema específico de política pública que se analiza. Estos indicadores deben asociarse y compararse con datos disponibles de otros sistemas de alto desempeño para tener puntos de referencia y realizar comparaciones. (OCDE, 2010).

Por lo anterior, la OCDE ha elaborado un Marco de Políticas Públicas para implementar reformas presupuestarias, cuyo objeto no sólo es ayudar a que los países miembros ubiquen

con exactitud los datos nacionales pertinentes sobre los temas vitales para el diseño de políticas públicas, sino que también identifiquen las áreas que quizá necesiten más estudio y sistematización. (OCDE, 2010c).

El Marco aborda ejes de política pública que facilitan identificar las condiciones, limitantes, oportunidades y costos en un país o jurisdicción particular. El Marco se debe aplicar a la prioridad específica, o un tema particular de las políticas públicas, que requiere decisiones instruidas sobre su diseño, planeación e implementación. (OCDE, 2009a).

Así, el Marco ofrece a los gobiernos y a los actores locales un método para movilizar el conocimiento y los análisis locales en problemas particulares. Los ejes de las políticas reflejan los componentes clave que han demostrado facilitar u obstaculizar las reformas. (OCDE, 2009a)

## **Conclusiones**

En el presente trabajo se realizó un análisis propositivo, adentrándose en la posibilidad de proponer algo sistemático en la comprensión del gasto público en educación y de las políticas públicas. La propuesta consiste en entender que una variable se contempla y se explica a través de otras, cuyos efectos afectan de forma directa e indirecta.

Además, una percepción que implica la dialéctica constante entre el dinamismo y la estructura del gasto que en la práctica y más allá de ella configuran la realidad, por tanto, siempre dinámico y temporal. Una forma de análisis holístico de factores y elementos que forman parte del contexto.

Lo anterior supone una alternativa a los métodos convencionales de análisis. Se propone con claridad lo que en el contexto contemporáneo ha de experimentarse para estudiar distintos puntos de vista y lograr con ello una forma, no planteada antes, de asignar y distribuir los recursos de forma equitativa.

En los análisis realizados, se observa como con el tiempo se han requerido mayores recursos en la educación básica. Por ejemplo, considerando el porcentaje con respecto al Producto Interno Bruto los recursos asignados y distribuidos han aumentado en promedio entre 1.5 y 2.5 por ciento cada año, lo que representa un aumento en promedio del 2% de 2008 a 2020.

La descripción de las variables consignadas en los apartados de este trabajo arroja como producto un instrumento alternativo que analiza la información sobre el estado que guarda la planeación programática presupuestal y su estructura del año 2008 al 2020 en la

educación básica, el diagnóstico del recurso público que se ha ejercido y las políticas públicas en cuanto a finalidades que se implementaron.

Se ha recurrido al análisis de la información citada en la metodología, con el objetivo de contar con un análisis refinado y con características que modularmente permitan percibir de mejor manera la sensibilidad de las condiciones de asignación y distribución de los recursos; a su vez, cada análisis presenta comparaciones con las variables de contexto definidos cuando es posible.

En ese sentido, en el presente trabajo se buscó arrojar luz sobre este tema, a través de un análisis de las tendencias del gasto público federal, estatal y municipal en educación básica. Se estableció el comportamiento que ha tenido este gasto en cuanto a la distribución a través de una fórmula o algoritmo de cálculo para la integración de dicha información.

Conocer el comportamiento de su distribución a nivel regional permitiría en análisis posteriores la vinculación y correlación con otras variables. Sin embargo, esto no se cumplió ya que a nivel estatal y municipal hay carencias de datos por diversas cuestiones normativas y administrativas.

Para responder adecuadamente a los planteamientos y objetivos principales de este trabajo, se realizó el análisis de la información recolectada, integrada y consolidada de los diferentes ejercicios fiscales del gasto federal y federalizado desde el año 2008 a 2020.

Con base en lo expuesto, el instrumento alternativo que resulta del análisis proporciona un panorama temporal del recurso público que se ejerce en la educación básica en México; facilita un primer acercamiento al tratamiento presupuestal que a la fecha se le imprime y

las finalidades y metas que persiguen de acuerdo con los supuestos del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR – SED).

Resulta evidente que el primer acercamiento que este instrumento proporciona da lugar a otras series de análisis que proyectan innovadoras directrices en cuanto a la educación básica en México y a la optimización del gasto en este sector, así como, al replanteamiento de los objetivos y finalidades de las políticas públicas que se plasman en las funciones y subfunciones programáticas.

El gasto nacional en educación, en su análisis muestra una evolución variable durante el periodo referido. En 2018, fue 20 por ciento mayor al ejercido en 2017, 12 por ciento superior al nivel máximo anterior, observado en 2014, y 6 por ciento más bajo que la cifra mayor del periodo referido.

Por ser la educación básica la que concentra al mayor número de estudiantes, a este nivel educativo se dirige la mayor parte de los recursos. Así en 2008, se estima que 62.1 por ciento del Presupuesto Educativo Federal se destinó a este tipo de educación, en tanto que el 11 por ciento fue para educación media superior, 14.7 por ciento a la educación superior.

De igual forma, el gasto promedio por estudiante, considerando sólo a la población en edad de recibir atención educativa (de 3 a 25 años), creció en promedio 46 por ciento de 2008 a la fecha, el cual pasó de 2 mil 161.9 a 4 mil 027.4 pesos, en términos reales; mientras que, en promedio de los países de la OCDE, pasó de 5 mil 186.9 a 11 mil 762.9 pesos en el mismo lapso.

En el periodo de análisis, 2008 – 2020, se registra un crecimiento de 50% en el gasto público federal en educación. Este hecho contrasta con el estimado de los objetivos y metas

programadas, es decir, el presupuesto aumentó sin que variaran los objetivos o aumentaran las metas de forma cuantitativa.

Los resultados obtenidos en el análisis del comportamiento del gasto programable en la educación básica establecen que éste es inercial, ya que la asignación presupuestaria se reproduce o mantiene cada año. Dicha asignación es el resultado de la suma del presupuesto ejercido del año inmediato anterior, actualizado por la variación en la inflación anual promedio, y proyectado por el comportamiento tendencial del gasto.

Por otra parte, a partir del análisis de los programas presupuestarios se identificó que más de 80% del gasto programable es inercial, si bien el grado de inercia varía entre los programas analizados. Al respecto, los programas presupuestarios con menos inercia pertenecen a los de subsidios: sector social y privado o entidades federativas y municipios de modalidades S y U del gasto.

Respecto a la población atendida por dichos programas presupuestarios, ésta se mantiene prácticamente constante en el tiempo. Asimismo, la brecha entre las poblaciones potencial y atendida permanece casi constante durante el periodo de análisis. Es decir, los aumentos en presupuesto tampoco se deben a un cambio en la población atendida.

La relación gasto – metas tiene valores de desempeño entre bajo y medio bajo de conformidad con el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto significa que un aumento en el gasto no se refleja en las metas programadas relacionadas con dicho gasto.

Por su parte, el gasto federalizado destinado a la educación básica englobado en tres grandes rubros en el Ramo 33: Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), Fondo de

Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), del total de su presupuesto asignado, el 60% se destina a la educación, de los cuales el 55.6% corresponde al FONE.

El análisis realizado da cuenta de que el gasto federalizado en la educación básica se asigna proporcionalmente de acuerdo con dos variables: número de personal y de escuelas. En el cálculo, se deja fuera la información relativa a las poblaciones potencial y objetivo. Esto se constata de conformidad con la información de Cuenta Pública y del Analítico de Plazas y Remuneraciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último, la distribución por deciles resultó ser significativo para el nivel de educación básica, siendo que para la educación media superior resultó algo significativa en los primeros deciles. En cuanto al gasto erogado, los análisis indican que el gasto por escuela y por alumno es creciente durante los años analizados.

En relación con los análisis realizados en torno al nivel estatal, los resultados arrojan que sí existe una concentración de los recursos en los estados con mayor población en edad escolar. Esto, como ejemplo, lo ilustra la Ciudad de México en donde se da un incremento año con año del orden del 1% anual en promedio desde el 2008 hasta el 2020 de acuerdo con el análisis de distribución territorial.

Respecto a los diferentes tipos de análisis es muy notorio que, a mayor nivel de desagregación del cálculo de acuerdo con la matrícula, el gasto aumenta y por consiguiente el recurso necesario para cubrir la demanda es mayor respecto al del anterior.

Una variable poco estudiada en torno a la inversión pública, y en particular a la asignación y distribución de los recursos en educación, se refiere a quiénes se benefician

más del gasto público. Es decir, si costos y beneficios están equitativamente distribuidos entre regiones, grupos étnicos, sexos y grupos socioeconómicos en general.

Al respecto, los resultados de la distribución del Gasto Educativo Federal por persona, construido con base en los datos de la ENIGH 2020 muestra de qué manera se benefician las familias de los fondos públicos destinados a la educación, según su ingreso.

Los resultados se presentan por deciles de hogar, es decir, 10 estratos con igual número de hogares, ordenados de acuerdo con su ingreso, de menor a mayor. Además, los datos de la encuesta permiten conocer la proporción de la población de cada decil de hogares que asiste a la educación primaria, a la secundaria, a la media superior y superior.

Los resultados muestran que el gasto público en primaria se distribuye de manera uniforme entre los hogares de ingresos bajos y medios. Conforme aumentan los recursos familiares, el subsidio público disminuye, en virtud de que la propensión a enviar a los niños a escuelas privadas se incrementa con el ingreso, tendencia que se acentúa en el último decil.

En el caso de la secundaria, los resultados sugieren que la propensión de los padres a enviar a sus hijos a la escuela pública para cursar este nivel es mayor entre los estratos medios y medios altos de ingreso.

De modo similar a lo que ocurre en la primaria, en los deciles superiores crece el porcentaje de familias que envían a sus hijos a las escuelas particulares. La magnitud del índice en los primeros deciles está vinculada con el menor egreso de la educación primaria en estos grupos y con una mayor deserción en el tránsito a la secundaria

Estas observaciones indican que la condición esencial para que haya una mayor equidad en los beneficios de la educación está en lograr que los estudiantes provenientes de los deciles de hogares de bajos ingresos terminen con éxito el tipo educativo básico y continúen estudios superiores.

En este contexto, la educación básica es el rubro del gasto con una mayor asignación de recursos e implica una fuerte carga financiera para el gasto público, aun cuando el país tiene los menores niveles de gasto anual por estudiante en comparación con los países de la OCDE. Además, los resultados en términos de aprovechamiento y calidad son deficientes todavía de acuerdo con cifras y estándares internacionales.

Por otro lado, las modificaciones a la fórmula de distribución del FONE es un avance importante en la transparencia de la asignación hacia las entidades federativas, ya que introduce incentivos y mecanismos de competencia en los ámbitos regionales en el área de la educación básica.

Se puede deducir que este mecanismo de distribución reduce la brecha que existía antes de la modificación del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal entre los recursos que reciben las entidades federativas, acercándolos a la media nacional o de acuerdo con la matrícula regional.

Sin embargo, esta nueva fórmula de distribución supone que el costo de educar es igual para todas las regiones, poniendo en desventaja a los estados con amplios rezagos y con escasas infraestructuras contra los estados con una mayor dinámica productiva. Esto debido a la heterogeneidad que prevalece en el país.

Además, la falta de datos en algunas variables de la nueva fórmula de distribución del FONE y la competencia es desigual entre las entidades federativas, conllevando de este modo resultados contrarios a la reducción de los rezagos educativos que siguen sin atender aún. Una de estas variables es el Índice de Calidad Educativa que sigue ausente.

No obstante, todavía quedan retos por superar. No se trata sólo de analizar las bajas posiciones que el país ocupa en las comparaciones internacionales sino también de reconocer que una educación de calidad hace una contribución fundamental al desarrollo del capital humano.

Como se constata, el FONE constituye un avance significativo en el contexto de la Reforma Educativa, representa una oportunidad para eliminar de facto procesos viciados de origen. A fin de avanzar en la transparencia de la operación del nuevo Fondo, por supuesto en la rendición de cuentas.

Sin embargo, no elimina el problema de la inequidad, ni el castigo que se sigue dando a los estados de mayor pobreza, con población mayoritariamente rural e indígena, con mayor dispersión poblacional, con estudiantes que no cubren sus necesidades básicas y recorren kilómetros, al igual que sus maestros para llegar a las escuelas.

La distribución de los gastos de operación reproduce las características de inequidad de la fórmula del FAEB, lo cual castiga a los estados mencionados. Debido a que, se reconoce el trato preferencial para algunos estados, particularmente los que tuvieron excedentes. Por lo menos alrededor de 24 estados vieron mermados los recursos recibidos del FAEB.

Por ello, es necesario revisar y adecuar a la realidad, la fórmula de distribución del gasto operativo, considerando las condiciones económicas y sociales de cada estado, los costos

reales para poder pagar sin intromisión de diversos actores y hacerlo por medios electrónicos; así como introducir incentivos a la calidad y eficiencia operativa.

El instrumento de análisis desarrollado permite identificar qué factores tienen mayor o menor peso en la decisión de asignar y distribuir los recursos educativos. A partir de las estimaciones se concluye que el análisis por tipo de ámbito muestra que hay una gran diferencia en las zonas rurales donde se presenta una mayor exclusión.

El esfuerzo presupuestario que realizan las entidades federativas en la educación básica es menor del que hace el Gobierno Federal a través de su gasto directo. Representó en promedio entre el 26.1% y 26.3% en el periodo de 2014 – 2020, de los recursos totales que se gastaron en la educación.

El análisis al interior de las 32 entidades federativas muestra una varianza muy alta. Sin considerar a la Ciudad de México, toda vez que dicha entidad no tiene bajo su responsabilidad el FONE y, por tanto, no lo reporta en sus Cuentas Públicas, hay entidades federativas que tienen un esfuerzo presupuestario alto, y otras disminuyeron su esfuerzo presupuestario con recursos propios.

Como se puede notar, las inequidades en la educación básica en México son claras y persistentes, motivo por el cual es fundamental ajustar el gasto educativo para combatir esta problemática.

Por otra parte, las principales problemáticas en la información reportada por las entidades federativas, respecto de su esfuerzo presupuestario con recursos propios en la educación básica, fueron las siguientes:

- Falta de implementación y seguimiento en la armonización contable. Diferencia en criterios en clasificadores de gasto y en llenado de formatos de cuenta pública en cada entidad federativa. En ciertos casos, la información reportada por el ejecutivo a través de la cuenta pública no coincide con la información de los organismos.
- Falta de vinculación de los recursos estatales ejercidos a los programas presupuestarios correspondientes. Es difícil determinar el destino de estos recursos, principalmente al nivel educativo que corresponden.
- Recursos estatales ingresados a fideicomisos de educación en ejercicios anteriores pero gastados en ejercicios corrientes no son considerados dentro de las cuentas públicas estatales del ejercicio correspondiente.
- Los recursos federales reportados por la SHCP y SEP no coinciden con los reportados con las entidades federativas. No se consideran los recursos provenientes de Ramo 23 y remanentes de ejercicios fiscales anteriores como el Ramo 33.
- Las entidades federativas no cumplen, en general, con los recursos estatales convenidos con el gobierno federal.
- Falta de control presupuestario en las entidades federativas. La información de monto de los recursos estatales destinados a la educación básica no coincide con la información reportada en las cuentas públicas en la mayoría de los casos.

Existe, además, poca información acerca de los procedimientos que se utilizan para determinar la asignación de recursos y conocer a qué tipo de lógica obedece esta distribución y sobre la rendición de cuentas a nivel municipal y local. Resultado de que la

implementación del PbR – SED a nivel subnacional está por debajo de su meta conforme a lo planeado y proyectado desde sus inicios en 2013.

De tal forma que, para las diversas variables comparadas, los análisis muestran que, de manera general, tanto la asignación como la distribución de los recursos presupuestarios en la educación básica es ineficiente debido a la fórmula de distribución vigente. Por lo que se pudiera utilizar otra alternativa para considerar criterios relativos en las diversas regiones de acuerdo con el contexto y las condiciones prevalecientes.

La herramienta de análisis permite ver que el gasto necesario para reducir las brechas de inequidad no es poco por lo que es pertinente una mayor eficiencia del gasto y eficacia de los programas presupuestarios actuales. La propuesta busca contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones tendientes a mejorar la forma en la que se asigna y ejerce el gasto educativo.

Es así como, en el proceso de toma de decisiones se propone que la transparencia, rendición de cuentas y justicia distributiva deben ser necesarios. Es decir, deben tomarse decisiones contando con la deliberación pública entre los actores sociales que serán afectados. Bajo la premisa de que la desigualdad no es económica o tecnológica, sino que es ideológica y política, de acuerdo con Thomas Piketty.

La cuestión crítica de la asignación y distribución ha sido documentada y se ha dado en otras latitudes, lo que implica tomar en cuenta variables que son relacionadas con el desarrollo y condiciones regionales. Sin embargo, la decisión de una herramienta alternativa está en la capacidad de recursos humanos y económicos disponibles.

Tomando en consideración los resultados obtenidos, se puede concluir con base en los análisis realizados con las diversas variables utilizadas en el presente trabajo, con los grados de error existentes, que es posible eficientar la distribución de recursos con miras a tener una mejor infraestructura educativa a nivel nacional, estatal y municipal y en todos los niveles educativos del país.

Si bien es cierto que los análisis, para con cada una de las variables, dan como resultado la posibilidad de realizar una asignación y distribución de recursos de manera eficiente y eficaz, cierto también que existen una serie de regulaciones y normas jurídicas que no permiten la fácil movilización de recursos económicos de manera equitativa, y más complejo aún el moverlos entre municipios y entre regiones.

Dado lo anterior, sería conveniente replantear una reestructura del gasto en su asignación y distribución y con ello transferir los recursos hacia las entidades federativas de acuerdo con una fórmula que considere las variables analizadas. Deseable también se diera una revisión normativa acerca de los mecanismos de asignación y distribución de los recursos económicos y su etiquetación presupuestal para analizar si fuera conveniente realizar algún tipo de modificación o reforma jurídica en aras de contribuir a una mejor distribución de los recursos económicos destinados a la educación básica.

Los resultados de este trabajo podrían ser tomados en cuenta para diseñar las estrategias de cada uno de los programas presupuestarios que forman parte del gasto público en educación. Al respecto, la Secretaría de Educación Pública debe desarrollar metodologías que permitan integrar los resultados de los indicadores analizados en el proceso anual de programación y presupuestación del gasto en la educación básica.

A fin de revertir la tendencia inercial del gasto y avanzar en la atención que los diversos programas presupuestarios deben prestar a la solución de problemas educativos asociados con la cobertura en la educación básica, se propone efectuar una revisión comprensiva de la forma en que se programa dicho gasto junto con otras variables de contexto.

Desde esta perspectiva, en la programación y presupuestación, la clasificación presupuestaria por programa debe hacerse compatible con las definiciones de población potencial y objetivo; además de la dinámica poblacional, a fin de ajustar las metas de corto y mediano plazo a las tendencias demográficas.

Es así como las conclusiones del presente trabajo están basadas en la comparación de la tendencia del gasto en educación básica en sus distintos niveles. Los resultados se han dado a través de tres análisis generales: nacional, estatal y municipal.

Y, por último, la gestión pública en México en los tres ámbitos de gobierno debe mejorar para que las políticas públicas funcionen. Sin ello, no habrá resultados favorables. El tema principal es la falta de coordinación, comunicación y concertación entre los organismos que gestionan los recursos públicos de los diversos programas presupuestarios.

## Glosario

<b>Siglas</b>	<b>Significado</b>
<b>ANMEB</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CP</b>	Clave Presupuestaria
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>EB</b>	Educación Básica
<b>ECEA</b>	Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y Aprendizaje
<b>EMS</b>	Educación Media Superior
<b>ENIGH</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
<b>EP</b>	Estructura Programática
<b>ES</b>	Educación Superior
<b>FAEB</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Múltiples
<b>FONE</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
<b>GDH</b>	Gasto Público en Desarrollo Humano
<b>GNT</b>	Gasto Neto Total
<b>GP</b>	Gasto Programable
<b>I + D</b>	Investigación y Desarrollo
<b>IDE</b>	Índice de Desarrollo Educativo
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>INEE</b>	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
<b>IM</b>	Índice de Marginación
<b>IPC</b>	índice de Precios al Consumidor
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación de Fiscal
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental
<b>LGE</b>	Ley General de Educación
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>MML</b>	Metodología del Marco Lógico

<b>Siglas</b>	<b>Significado</b>
<b>NNA</b>	Niños, Niñas y Adolescentes
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PbR-SED</b>	Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>Pp</b>	Programas presupuestarios
<b>PPEF</b>	Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PRONAFIDE</b>	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
<b>SEN</b>	Sistema Educativo Nacional
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Aktouf, O. (1992). "Management and theories of organizations in the 1990's: toward a critical radical humanism?", en *Academy of Management Review*, vol. 17, núm. 3. pp. 407-431.
- Albi, E., González, J., y Zubiri, I. (2000). *Economía Pública*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Arnaut, A. (2010). *Gestión del Sistema Educativo Federalizado, 1992-2010*. En Giorguli S. (Autor). *Los grandes problemas de México. Educación*. T-VII (pp. 233-268). México: Colegio de México. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1657t7z.12>
- Albi, E., González, J., y Zubiri, I. (2000). *Economía Pública*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- ANMEB (1992). *DECRETO para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado*. México: ASF.
- Banco Mundial (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes. Cuadernillo del "Panorama general"*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/>.
- Barba, C (2008). "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición", en *Cordera y Cabrera (Coord.), Política social experiencias internacionales*. UNAM, México DF.
- Barkin, D. (1971). *Acceso de la educación en México: Un enfoque regional*. *Revista Mexicana de Sociología*, 33(1), 33-50. doi:10.2307/3539522.
- Becker, G. S. (1974). *A theory of social interactions*. *Journal of Political Economy* 82 (6), 1063–1093.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (2009). *Los herederos: los estudiantes y la cultura. Traducción de Marcos Mayer*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Bracho, T. (1995). *Distribución y desigualdad educativa en México*. *Estudios Sociológicos*, 13(37), 25-53. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40420316>.
- Bracho, T. (1995). *Gasto privado en educación. México, 1984-1992*. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(2), 91–119. <https://doi.org/10.2307/3541071>
- Bracho, T. y Hernández, J (2009). *Equidad educativa: avances en la definición de su concepto*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. Disponible en [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area\\_tematica\\_10/ponencias/1852-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/1852-F.pdf)

- Boulding, Keneth E, (2007). *La teoría general de sistemas: La estructura interna de la ciencia*. Politécnica, mayo-julio pp. 103-115.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de septiembre de 2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. [Ley 113 de 2013]. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (28 de diciembre de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. [Ley 145 de 2006]. Última reforma el 30 de diciembre de 2015. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.
- Caso, A., García, F., y Villalobos, T. (2016). *El Gasto Educativo en Educación Básica y Media Superior: Tendencias e Inercialidad*. México: INEE. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/152/P1C152.pdf>
- Castro y Filippi, (2010). *Modelos Matemáticos de Información y Comunicación, Cibernética (Wiener, Shannon y Weaver): Mejorar la Comunicación es el Desafío de Nuestro Destino Cultural*. Revista RE, Presentaciones Periodismo, Comunicación y Sociedad, Año 3, Número 6, pp. 145-161.
- CEEY (2019). *Informe de movilidad social en México. Hacia la igualdad regional de oportunidades*. México: CEEY Editorial.
- CEPAL (1969). *Notas sobre ejecución, contabilidad y control del presupuesto por programas*. Chile: cepal.
- Ciudad de Puebla, Puebla: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de [https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2014-02-26/20140226\\_HDA\\_ACCIONES\\_SHCP\\_V2.pdf](https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2014-02-26/20140226_HDA_ACCIONES_SHCP_V2.pdf)
- Coquis, F. (2015). *Sistema nacional de planeación en La constitución y el derecho administrativo*. México: UNAM
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (27 de diciembre de 2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Coombs, PH. H. y Ahmed, M. (1974). *Attacking rural poverty: How non-formal education can help*, John Hopkins University Press, Baltimore (traducción castellana: *La lucha contra la pobreza rural. El aporte de la educación no formal*. Madrid: Tecnos, 1975).
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. Alianza, México, pp. 187-250.
- Díaz, M.; González, R. y Oropeza, M. (2011). *El proceso presupuestario en México*. Blumenau, Brasil: Universidade Regional de Blumenau. Revista Universo Contábil, vol. 7, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 144-158.
- De los Reyes, Y. (1988). *Descentralización de la educación*. Foro Internacional, 29(1 (113)), 108-149. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27753791>.

- Di Filippo, A., y Jadue, S. (1976). *La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones*. El Trimestre Económico, 43(169(1)), 167-214. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20856541>
- Douglas, O., y Weik, K. (1990). *Loosely coupled systems: a reconceptualization*. Academy of Management Review. Núm. 2. Vol 15, pp. 203-223.
- Del Castillo, Arturo, (1995). *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de la teoría de las anarquías organizadas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública Número 36.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Traducción de Ignacio Perrotini. México: Fondo de Cultura Económica.
- Douglas, O., y Weik, K. (1990). *Loosely coupled systems: a reconceptualization*. Academy of Management Review. Núm. 2. Vol 15, pp. 203-223.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis, an introduction (3a ed.)*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Elliot, J. (2001). *El cambio educativo desde la investigación – acción*. Traducción de Pablo Manzano. Madrid, España: Morata.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Fernández, I. (1989). “*Capitalismo, marginación y pobreza*”. En: <http://www.rentabasica.net/>
- Flamand, L. (2016). *¿Cómo se gastan las transferencias federales en México? Los efectos de la capacidad gubernamental sobre la transparencia del gasto federalizado en los gobiernos estatales (2010-2012)*. En del Carmen Pardo M. & Cejudo G. (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 251-294). México: Colegio de Mexico. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1rzx5qk.12>
- Fukuyama, F. (2003), “*Capital social y desarrollo: la agenda venidera*”, en *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Atria, Siles, Arriagada, Robinson y Whiteford (comp.). CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.
- Fung, A. y Wright, E. (2003). *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- presupuestaria: PPBS y RCB*. España: Universidad de Madrid.
- Geertz, C. (2005). *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Goldmann, L. (1986). *El hombre y lo absoluto*. Traducción de Juan Ramón Capella. España: Promotora de Ediciones, S. A.

- Guitian de Luca, J. (1972). *Las técnicas modernas de programación y gestión*
- Harvey, D. (2004); "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist Register*.
- Helmsing, A. y Ellinger, P. (2011). *La economía política institucional del desarrollo local: Dos cuentos de turismo en Brasil*, en *Revista EURE*, Vol. 37, No. 110, p. 31-57.
- Holbach, P. (2013). *Etocracia. El Gobierno fundado en la moral*. España: Editorial Laetoli. Traducción de Josep Lluís Teodoro
- Iglesias, A. (2006). *Gobernanza e innovación en la gestión pública (alcobendas 1979-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ignacio, P. (2010). *La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas el caso de Argentina*. *Revista*, Vol. 60 Núm. 2. México: Bancomext.
- IO BIO. (2021). *Robert MacNamara Strange*. Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations, Edited by Bob Reinalda, Kent J. Kille and Jaci Eisenberg, [www.ru.nl/fm/iobio](http://www.ru.nl/fm/iobio), Recuperado el 20 de mayo de 2021 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20502974~pagePK:36726~piPK:437378~theSitePK:29506,00.html>)
- INEE. (2016). *La Educación Obligatoria en México, Informe 2016*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx>
- INEE. (2015). *Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>
- INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, Módulo de Condiciones Socioeconómicas*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Joyanes, Luis., y Zahonero, I. (2000). *Programación en C: Metodología, algoritmos y estructura de datos*. Mexico: McGraw Hill.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Key, V. (1940). *The Lack of a Budgetary Theory*. *American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144. Doi:10.2307/1948194
- Krueger, A. (2012). *The Rise and Consequences of Inequality*. Presentación en el Center for American Progress.
- Knight, Alan. (1998). *México y el Caribe 1930. México 1930 -1946*. Vol. 13. México.
- Kraft, M. E, & Furlong, S. R. (2007). *Public policy: politics, analysis, and alternatives (2a ed.)*. Washington, D.C: CQ Press.

- Klir, G.J., y Folger, T.A. (1988). *Fuzzy sets, uncertainty and information*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kuznets, S. (Mar. 1955). *Economic growth and income inequality*. The American Economic Review, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28.
- Lasswell, H. (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier Publishing Company Inc.
- Lechner, Norbert (1995). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lerner, A. (1951). *Economía de control*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lerner, A. (January 1978). *Utilitarian Marginalism (Nozick, Rawls, Justice, and Welfare)*. Eastern Economic Journal, Eastern Economic Association, vol. 4(1), pages 51-65.
- López, Nestor (2009). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO. Argentina. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001425/142599s.pdf>.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, R. y S. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. USA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- North, D. (1991). *Institutions. The Journal of Economic Perspectives*. Volume 5, Number 1. Pages 97-112
- March, J., y Olsen, J. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo. pp. 1-37.
- Martner, G. (1961). *La técnica de la programación presupuestaria*. El Trimestre Económico, Vol. 28, No. 112(4) (Octubre – Diciembre). Fondo de Cultura Económica, pp. 686-734
- Martner, G. (1967). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI. Editores, S. A.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. México: Ciudad de México
- Messner, Dirk, (2001). *Globalización y gobernabilidad global*. Nueva Sociedad, No. 176, pp.48-66.
- Myrdal, G. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas. Traducción de Ernesto Cuesta y Oscar Soberón*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. México: OCDE.
- OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.

- Ortegón, E., Pacheco, J., y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ontiveros, M. (2003). *Gasto público y provisión de servicios: El caso de la educación primaria en México*. *El Trimestre Económico*, 70(279(3)), 579-611. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20856791>.
- Ostergren, K. (2005). *Método de Marco Lógico*. Suecia: ASDI
- PRI (1934). *Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario*. México: Partido Nacional Revolucionario.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Gobierno Federal. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Pteffer, J. (2000). *Los nuevos rumbos en la teoría de la organización*. Oxford, México, pp. 243-278.
- Ramírez, E., Aguilar, R. y Calderón, J. (2017). Eficiencia y equidad en el federalismo mexicano, una primera aproximación. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/331513613\\_Eficiencia\\_y\\_equidad\\_en\\_el\\_federalismo\\_mexicano\\_una\\_primera\\_aproximacion](https://www.researchgate.net/publication/331513613_Eficiencia_y_equidad_en_el_federalismo_mexicano_una_primera_aproximacion)
- Ramírez, E. (2018). México, federalismo fiscal: ¿una lenta o nula convergencia? México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/331516460\\_Mexico\\_federalismo\\_fiscal\\_una\\_lenta\\_o\\_nula\\_convergencia](https://www.researchgate.net/publication/331516460_Mexico_federalismo_fiscal_una_lenta_o_nula_convergencia)
- Ramírez, E. (2019). México entre la recaudación y la distribución lecciones desde Escandinavia. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/338345519\\_Mexico\\_entre\\_la\\_recaudacion\\_y\\_la\\_distribucion\\_lecciones\\_desde\\_Escandinavia](https://www.researchgate.net/publication/338345519_Mexico_entre_la_recaudacion_y_la_distribucion_lecciones_desde_Escandinavia)
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1955). *The Priority of Right and Ideas of the Good. Philosophy & Public Affairs*. Vol. 17, No. 4 (Autumn, 1988), pp. 251-276.
- Rawls, J. (1955). *Two Concepts of Rules*. *The Philosophical Review*, Vol. 64, No. 1, pp. 3-32.
- Rawls, J. (1963). *The Sense of Justice*. *The Philosophical Review*. Vol. 72, No. 3. pp. 281-305.
- Rawls, J. (1993). *The Law of Peoples. Critical Inquiry*, Vol. 20, No. 1, pp. 36-68.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Reyes, M. y Smaragdo, Diogenes (2014). *La distribución del presupuesto público federal para la función educación en México por su clasificación económica 2013-2014*. Revista Trimestral de análisis de coyuntura económica. Vol. VII Núm. 2. México: UAEM.
- Rojas, J. (2010). *Tres décadas de financiamiento de la Educación Superior*. En Arnaut A. y Giorguli S. (Authors). *Los grandes problemas de México*. Educación. T-VII (pp. 391-418). México: El Colegio de Mexico. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1657t7z.17>
- Saldaña, A. (1977). *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*. México: INAP.
- Saucedo, S., Valle, E., Ulloa, V., Hubert, C., y Potter, J. (2010). *La dinámica demográfica y la desigualdad educativa en México*. Estudios demográficos y urbanos, 25(1 (73)), 7-44. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27808643>.
- Savall, H. y Zardet, V. (2011). *The Qualimetrics Approach: Observing the Complex Object*. ISEOR. *Research in Management Consulting*. USA: Unites States of America.
- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations*. California: Sage. pp. 47-71
- Sen A. (1982). Rights and Agency. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 11, No. 1, pp. 3-39
- Sen, A. (1990). "Justice: Means versus Freedoms". *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 19, No. 2, pp. 111-121.
- SEP. (2014). *Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SHCP. (2008). *Diagnóstico del Presupuesto y Gestión para Resultados. Diagnóstico sobre el grado de avance en las entidades federativas*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (febrero de 2014). *Transición del FAEB al FONE. Trabajo presentado en la XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)*. Ciudad de Puebla, Puebla: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de [https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2014-02-26/20140226\\_HDA\\_ACCIONES\\_SHCP\\_V2.pdf](https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2014-02-26/20140226_HDA_ACCIONES_SHCP_V2.pdf)
- SHCP (2016). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2017). *Manual de Programación y Presupuesto 2017*. México: SHCP.
- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations*. California: Sage. pp. 47-71
- Smircich, L. (1983). *Concepts of culture and organizational analysis*. *Administrative Science Quarterly*, vol 28, núm 3, pp. 339-358.
- Scott, W. (1992). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, New Jersey, pp. 3-26.

- SHCP. (2008). *Diagnóstico del Presupuesto y Gestión para Resultados. Diagnóstico sobre el grado de avance en las entidades federativas*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2017). *Manual de Programación y Presupuesto 2017*. México: SHCP.
- SHCP. (2009-2018). *Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2008-2017*. México: SHCP.
- Sen, A. (2008). “Prólogo”. *De la pobreza al poder. Como pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y Estados eficaces*, en Duncan Green. Intermón Oxfam, España.
- (2000a). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid.
- (2000b). *Desarrollo y libertad*. Planeta, Buenos Aires.
- Sen, G. (1998). *El empoderamiento como un enfoque a la pobreza*, en Género y pobreza. Nuevas dimensiones, ARRIAGADA, Irma y Carmen
- Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudios de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar.
- Solís, Pedro y López, Blanca (2000). *El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional*. UNAM, Revista: Contaduría y Administración No. 197, abril-junio, págs. 35-45, México.
- Torres (eds.). *ISIS Internacional-Ediciones de las Mujeres*, Santiago de Chile.
- Torres, G. y Ramos, H. (2008). *Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo*. Revista Mexicana de Ciencias.
- UNICEF (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. UNICEF, 2015.
- U. S. Government. (December 1967). *The planning-programing-budgeting system: progress and potentials. Report of the subcommittee on economy in government of the joint economic committee congress of the United States*. Washington, D. C.: u.s. government printing office
- Williamson, O. (1979). “*Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*”, en *Journal of Law and Economics*, n. 22, p. 233- 261.
- \_\_\_\_\_. (1981). “*The economics of Organizations. The Transaction Cost Approach*”, en: *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, p. 548-577.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo. Traducción de Eduardo L. Suárez*. México: Fondo de Cultura Económica. México.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust. Traducción de Evangelina Niño de la Selva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1991a). “*Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*” en *Administrative Science Quarterly*, n. 36, p. 269-296.
- \_\_\_\_\_. y Winter, S. (1996). *La naturaleza de la empresa: Orígenes, evolución y desarrollo. Traducción de Eduardo L. Suárez*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2000). *"The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead"*. Journal of Economic Literature, n. 38, p. 595-613.

Zadeh, L. (1965). *Fuzzy Sets. Information and Control*. New Jersey: Prentice-Hall.

### **Legislación**

SHCP. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de diciembre de 2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (1917). [Reformada el 24 de febrero de 2017]*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Ley N° 37. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de diciembre de 1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>.

Ley N° 038. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (07 de diciembre de 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs.htm>.

Ley N° 041. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de abril de 2016). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldfem.htm>.

Ley N° 145. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.

Ley N° 181. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (31 de diciembre de 2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcg.htm>.

Ley N° 186. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (13 de julio de 1993). *Ley General de Educación*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>.

Ley N° 113. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de septiembre de 2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/linee.htm>.

SEP. (2014). *Programa Especial de Educación Intercultural 2014 - 2018*. México: DOF. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014).

### **Cuentas Públicas**

- SHCP. (2021). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2020*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2020). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2019*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2019). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2018*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2018). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2017*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2017). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2016*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2016). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2015*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2014*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2013*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2012*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2011*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2011). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2010*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2010b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2009*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.
- SHCP. (2009). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2008*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.

- SHCP. (2019b). Cuentas Públicas Estatales. Ejercicios Fiscales 2018. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales.htm>.
- SHCP. (2018b). Cuentas Públicas Estatales. Ejercicios Fiscales 2017. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales.htm>.
- SHCP. (2017b). Cuentas Públicas Estatales. Ejercicios Fiscales 2016. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales.htm>.
- SHCP. (2016b). Cuentas Públicas Estatales. Ejercicios Fiscales 2015. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales.htm>.
- SHCP. (2015b). Cuentas Públicas Estatales. Ejercicios Fiscales 2014. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales.htm>.
- SEP. (2016). *Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>
- SEP. (2015). *Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>
- SEP. (2014). *Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal*. México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://planeacion.sep.gob.mx/cfee/>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00003

Matrícula: 2171801168

PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO ALTERNATIVO PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DESDE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN Y SU EFECTO EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA TERRITORIAL.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 16 del mes de mayo del año 2022 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. CLAUDIA ROCIO GONZALEZ PEREZ  
DRA ROCIO JAZMIN AVILA SANCHEZ  
DR. EDUARDO RAMIREZ CEDILLO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
DE: FLORENCIO GARCIA MARTINEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobado

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.




FLORENCIO GARCIA MARTINEZ  
ALUMNO

REVISÓ



MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



MTR. JOSE REGULO MORALES CÁLDERON

PRESIDENTA



DRA. CLAUDIA ROCIO GONZALEZ PEREZ

VOCAL



DRA ROCIO JAZMIN AVILA SANCHEZ

SECRETARIO



DR. EDUARDO RAMIREZ CEDILLO