



Munich Personal RePEc Archive

The Municipal Budget as a key element of Public Finance

Villalobos Lopez, Jose Antonio

Instituto Politecnico Nacional. Escuela Superior de Economia

3 December 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/104494/>
MPRA Paper No. 104494, posted 04 Dec 2020 09:28 UTC

RESUMEN

El presupuesto es una de las herramientas fundamentales con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo, a través de la implementación de sus programas y proyectos de servicios públicos y sociales. A través del presupuesto público municipal, los gobiernos locales materializan el compromiso económico, político y social con su población, donde siempre se buscará con su accionar el desarrollo de sus comunidades.

Las tres técnicas presupuestales que analizamos aquí: por programas, por resultados y base cero, aportan herramientas y elementos útiles para el ahorro de los recursos públicos. No debemos perder de vista que lo más importante en el manejo de fondos públicos es la eficacia que se logre con la mejor distribución, en beneficio finalmente de la población.

En algunos municipios metropolitanos del Estado de México desde la década de los ochentas del siglo pasado se empezó a implementar la técnica del presupuesto por programas. Concretamente en enero de 1982 el Ayuntamiento de Naucalpan creó la Dirección de Programación y Presupuesto, surgiendo con ésta el primer intento de aplicación del sistema de presupuesto por programas en el ámbito municipal de la entidad.

De las cifras del gasto total municipal de 2018 en nuestro país, sacamos esta participación relativa de la clasificación por objeto del gasto: servicios personales representaron el 34.9%, materiales y suministros el 7.4%, servicios generales el 16.9%, transferencias y subsidios el 9.5%, bienes muebles e inmuebles el 1.9%, obras públicas y construcción el 22.5%, deuda pública 3.7% y otras partidas 3.1%.

Del modelo econométrico que se realizó, se puede afirmar que el número de población municipal (variable independiente) explica el 89.3% de los valores observados en el gasto total municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). De tal forma que otras variables no incluidas en esta ecuación, podrían explicar el 10.7% de los valores observados en el gasto total municipal.

ABSTRACT

The budget is one of the key tools available to the State to promote development, through the implementation of its public and social services programs and projects. Through the municipal public budget, local governments materialize economic, political and social commitment to their population, where they will always seek with their actions the development of their communities.

The three budget techniques discussed here: by program, by results and zero-based, they provide tools and useful elements for saving public resources. We must not lose sight of the most important thing in the management of public funds is the effectiveness achieved by the best distribution, for the benefit of the population.

In some metropolitan municipalities of the State of Mexico since the eighties of the last century, the program-based budget technique began to be implemented. Specifically in January 1982, the City Council of Naucalpan created the Programming and Budget Directorate, with it the first attempt to implement the program-based budget system at the municipal level of the entity.

From the figures of total municipal expenditure in our country, we took this relative share of the classification by object of expenditure: personal services accounted for 34.9%, materials and supplies 7.4%, general services 16.9%, transfers and subsidies 9.5%, movable and real estate 1.9%, public works and construction 22.5%, public debt 3.7% and other items 3.1%.

From the econometric model that was realized, it can be said that the number of municipal population (independent variable) explains 89.3% of the values observed in the total municipal expenditure of each federal entity (dependent variable). Thus, other variables not included in this equation could explain 10.7% of the values observed in total municipal expenditure.

INDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| RESUMEN | 1 |
| ABSTRACT | 1 |
| INTRODUCCION | 3 |
| 1. Concepto y definición de presupuesto público | 4 |
| 2. Presupuestos públicos | 7 |
| 2.1 Presupuesto por Programas | 8 |
| 2.2 Presupuesto Base Cero | 9 |
| 2.3 El Presupuesto Basado en Resultados | 11 |
| 2.3.1 Otros elementos del Presupuesto Basado en Resultados | 13 |
| 3. El presupuesto público federal en México | 15 |
| 4. Presupuesto local o municipal | 17 |
| 4.1 Etapas y calendario del proceso presupuestal municipal | 19 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2 Experiencias presupuestales en los municipios de México..... | 20 |
| 5. Información cuantitativa del Presupuesto Municipal en México | 21 |
| 5.1 Modelo econométrico del gasto público municipal | 23 |
| 5.1.1 Correlación entre gasto total y población | 25 |
| 5.1.2 Correlación entre tipo de rezago social y gasto de capital municipal | 28 |
| CONCLUSIONES | 29 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 31 |

INTRODUCCION

En el primer capítulo de este trabajo se presenta una definición y concepto del presupuesto público, así como líneas generales de los aspectos teóricos de las principales teorías económicas que tratan de la intervención del Estado en la economía, referidas al campo presupuestal.

En el segundo capítulo se describen y se dan definiciones sobre tres de los principales públicos que se han utilizado en los diferentes ámbitos de gobierno: presupuesto por programas, presupuesto base cero y presupuesto basado en resultados. En esta parte del trabajo también se presentan las principales características de estos tres tipos de presupuesto público y que a mi juicio son los que dominan la literatura actual en este campo.

En el tercer capítulo se hace una breve reseña de los tres principales presupuestos públicos que se han utilizado en nuestro país, partiendo del año de 1925 cuando se introduce el presupuesto público tradicional, en 1977 cuando se implementa el presupuesto por programas y en 2006 cuando se usa el presupuesto basado en resultados.

En el capítulo cuarto se presenta el concepto de presupuesto público local, así como una breve descripción del calendario presupuestal municipal. También se refieren las experiencias que se han tenido en la implementación del presupuesto municipal.

En el capítulo cinco se presenta la información cuantitativa más reciente de que se dispone en aspectos del presupuesto público municipal. También se presentan dos ejercicios de modelos econométricos que tratan de explicar cuál es la variable más importante que pueden explicar el gasto público de los municipios del país y el índice de rezago social de los municipios.

1. Concepto y definición de presupuesto público

La política económica la podemos definir como la acción que realiza un gobierno con el objetivo de fomentar y contribuir en el bienestar económico y social de la población. La clasificación de la política económica del Estado la podemos ubicar en estos rubros fundamentales: a) Política fiscal; b) Política monetaria; y c) Política exterior.

La política fiscal se puede definir como el conjunto de instrumentos y medios diseñados para obtener ingresos y distribuirlos, se basa en grandes variables macroeconómicas para su instrumentación, como es el caso de los impuestos, gastos públicos, subsidios y presupuestos públicos.

La política monetaria se instrumenta con variables como la regulación de la oferta monetaria y el manejo de las tasas de interés. Básicamente la política monetaria tiene como objetivo buscar la estabilización de los precios y se interactúa con el banco central (Banco de México) para conseguir esa finalidad.

La política exterior se encarga de atender los asuntos de importación y exportación de mercancías y servicios, así como de instrumentar las políticas de tipo de cambio de la moneda nacional con las monedas dominantes en el mundo (dólar, euro, yen, libra).

En la economía del sector público tres conceptos guardan mucha semejanza, siendo éstos: hacienda pública, finanzas públicas y política fiscal, ya definimos a éste último en párrafos anteriores. Los términos finanzas públicas y hacienda pública se pueden utilizar como sinónimos en México. En Estados Unidos, Francia e Italia es más común el uso del término finanzas públicas, mientras que en las traducciones que proceden de España usan más el vocablo hacienda pública (Villalobos, 2020:19).

Las finanzas públicas, como muchas otras actividades económicas o sociales equilibradas, se componen de dos grandes ramas: ingresos y gastos. En este estudio se pretende abordar este segundo segmento. El gasto público se concretiza y materializa en el presupuesto público.

El ingreso público es fundamental y trascendente para el estudio de las finanzas públicas, pero en otros artículos he referido y tratado de analizar algunos conceptos básicos de los ingresos. Ahora solo me abocaré a esbozar algunas ideas sobre el gasto público, plasmado en el presupuesto. Aunque debo reconocer que técnicamente hablar de presupuesto público implica hablar de sus dos grandes ramas: ingreso y gasto, sin embargo, en adelante me referiré al presupuesto público como gasto solamente.

Antes de pensar en cómo conseguir nuevos recursos o en imponer nuevas contribuciones municipales, es necesario revisar cómo se están gastando o distribuyendo los recursos que se obtienen actualmente. En este sentido se pronuncia Escudero (2020:29), cuando señala

que la administración pública debería analizar los motivos por los cuales las obras cuantiosas son requeridas, antes de incurrir en esos gastos enormes se deben analizar previamente los motivos y causas que hacen solicitar dichas obras, centrando el estudio en que tan necesarias son esas obras requeridas y cuales necesidades conducen a solicitarlas.

En este trabajo se tiene la certeza que una mejor distribución de los recursos, se puede lograr contando con herramientas y técnicas modernas para la mejor redistribución de los recursos públicos, que al fin y al cabo ese es el objetivo primario de todo presupuesto público.

Para hablar de presupuesto en estos tiempos, tres términos salen a relucir sin lugar a dudas: presupuesto por programas, presupuesto base cero y presupuesto por resultados.

La actividad financiera del Estado siempre busca la obtención y asignación de los recursos económicos, para encontrar la satisfacción de las necesidades colectivas, que siempre deben dirigirse a alcanzar los objetivos de estabilidad, crecimiento y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza generada.

El presupuesto es una de las herramientas fundamentales con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo, a través de la implementación de sus programas y proyectos de servicios públicos y sociales. A través del presupuesto los gobiernos locales materializan el compromiso político y social con su población.

Los presupuestos públicos se consideran el principal instrumento de planificación de la política económica administrativa de los gobiernos, los cuales deben ser transparentes en la rendición de cuentas y eficientes en la ejecución del gasto público, de tal manera que el resultado sea un mayor bienestar social de los ciudadanos (Payan, 2019:37).

La definición del presupuesto público nace de las finanzas públicas como ciencia que trata de la obtención de los ingresos, su inversión, y los efectos esperados en la actividad económica y social de los países (Freemont y Miller, 1983), citado por Tacuba, 2016:75).

En síntesis, el presupuesto público es un plan financiero de ingresos y gastos de carácter público, en cuya elaboración se reúnen diferentes actores sociales y políticos, y que tiene por objetivo la satisfacción de necesidades colectivas (Blanco, 2017:18)

La elaboración de presupuestos públicos es una práctica cotidiana y generalizada con el propósito de asignar en forma eficiente los recursos y ya hemos dicho que es uno de los instrumentos más importantes con que dispone la política fiscal en primer lugar y la política económica en su parte más global.

Key V. O. (1940:1137; citado por Lewis, 1983: 261) apuntaba en la cuarta década del siglo pasado, que el presupuesto es esencialmente una forma de economía aplicada, ya que requiere la asignación de recursos escasos entre demandas competitivas y pensaba en una teoría económica que pudiera explicar porque tomar la decisión A o B en materia presupuestal.

En la toma de decisiones del presupuesto público, la teoría económica neoclásica, basada en la economía del bienestar, explicada por uno de sus grandes autores, como lo es A. Pigou expresa: Un individuo obtendrá mayor satisfacción de su ingreso por medio de mantener un cierto balance entre las diferentes clases de gastos, de la misma forma lo hará una comunidad a través de su gobierno, donde existan diferentes opciones de gasto. El principio del balance en ambos casos, es proporcionado por el postulado de que los recursos deberían ser distribuidos entre los diferentes usos, de tal manera que el rendimiento marginal de satisfacción sea el mismo para todos ellos (Key, 1940:1139, citado por Lewis, 1983:263).

Ante este argumento de la teoría de la utilidad marginal, que pretende explicar el presupuesto público, Key O.V. (1940:1143; citado por Lewis, 1983: 269) concluyó:

La doctrina de la utilidad marginal, desarrollada de la manera más fina dentro del análisis de la economía de mercado, tiene una aureola de irrealidad cuando se aplica a gastos públicos. La utilización más ventajosa de los fondos públicos se resuelve por sí misma en un caso de preferencias de valor entre finalidades que no tiene un común denominador. Como tales, la cuestión es un problema de filosofía política.

Con toda esta argumentación, Lewis (1983:261-262) propone analizar tres proposiciones derivadas de la teoría económica, en relación al enfoque presupuestal. Esos principios son:

- 1.- Puesto que los recursos son escasos en relación con las demandas, la prueba económica básica que debería aplicarse es la de que el rendimiento de cada gasto debería valer su costo en términos de alternativas sacrificadas.
- 2.- El análisis incremental (el análisis de los valores adicionales a derivarse de un gasto adicional), es necesario a cusa del fenómeno de la utilidad en disminución. Esto también se conoce como análisis marginal.
- 3.- La comparación de méritos relativos puede hacerse sólo en términos de la efectividad relativa para alcanzar un objetivo común.

Al analizar las funciones del presupuesto público como instrumento estratégico del Estado, Tacuba S. (2016:111) rememora a Smith, Keynes y Musgrave, lo cual la lleva a establecer que hay cuando menos dos funciones del presupuesto que se juzgan como categorías en términos teóricos e irremplazables a nivel práctico: 1) La promoción del crecimiento; y 2) La redistribución del ingreso. A ellas se suma una tercera cuya intensidad depende del régimen de desarrollo que siga cada país y del uso del presupuesto para fines de control inflacionario, siendo ésta la función de estabilidad macroeconómica.

Siguiendo su razonamiento del papel que cumple el presupuesto público en el proceso económico y en general en la visión acerca del papel del Estado, Tacuba S. (2016:113) señala que después de Adam Smith y Keynes, el primero a quien nombra padre de la economía y de la microeconomía en especial, y al segundo padre de la macroeconomía, el clásico más importante en el campo de las finanzas públicas es Richard Musgrave, quien determinó las

funciones del presupuesto público, alineándolas a los límites de intervención estatal así conferidos por Smith y Keynes. Musgrave clasificó tres funciones presupuestarias concordantes a los atributos del Estado: 1) Asignación de recursos; 2) Distribución del ingreso; y 3) Estabilidad macroeconómica.

R. Musgrave es uno de los autores más importantes de las finanzas públicas, su teoría se enmarca dentro del mercado, igual que los dos grandes maestros de la economía (Smith y Keynes). Su análisis es de carácter macroeconómico y sigue el estudio realizado por Keynes acerca de la actividad gubernamental. Para Musgrave el mercado suponía grados variables de ineficiencia en la asignación de recursos, que surgían paralelamente a la satisfacción de las necesidades privadas, según la gravedad de éstas era deseable y factible una actividad correctiva por parte del Estado, de esas fallas del mercado nacen conceptos como el monopolio, las externalidades y los bienes públicos (Tacuba, 2016:118).

Otra versión de las escuelas de pensamiento que tratan sobre la intervención del Estado en las actividades económicas, la ubico con Pérez P. (2015:78), quien escribe:

Durante décadas, uno de los principales debates de las Ciencias Sociales, en específico de la Economía y de la Ciencia Política, ha sido la intervención del Estado en la esfera económica. Como resultado de las numerosas discusiones al respecto, surgieron dos abordajes principales: el enfoque clásico y el enfoque del Estado de bienestar.

Aunque en mi punto de vista las dos escuelas de pensamiento económico que son mencionadas por Pérez P. pertenecen al estudio de la teoría económica clásica, donde se distinguen dos enfoques de ellas, los tradicionales (que se quedaron con el calificativo de clásicos) y los nuevos desarrolladores de sus teorías y que son llamados neoclásicos. Estos últimos centraron sus estudios y análisis en la economía del bienestar.

2. Presupuestos públicos

Retomo del autor Del Río, Cristóbal (1993: I-6) un breve repaso de la historia del presupuesto público, todos los hechos sucedidos en Estados Unidos:

- 1.- En 1946 El Departamento de Marina presentó el presupuesto por programas.
- 2.- En 1961 El Departamento de Defensa elaboró un sistema de planeación y presupuesto por programas.
- 3.- En 1964 el Departamento de Agricultura implementa el presupuesto base cero, siendo un fracaso.
- 4.- En 1965 el Presidente introdujo oficialmente a su gobierno, el sistema de planeación y presupuestos por programas, creando el Departamento del Presupuesto.

5.- En 1970 Peter A. Pyhrr, en Texas Industries, realiza otra versión del presupuesto base cero, instrumentado por paquetes de decisión. Años después es aplicado en el Estado de Georgia.

2.1 Presupuesto por Programas

La técnica del presupuesto por programas es un conjunto de normas, métodos y procedimientos coordinados e integrados que se utilizan para formular, controlar y evaluar el gasto público conforme al criterio que presta atención a lo que realiza el gobierno y no a lo que adquiere.

El presupuesto por programas se utiliza por primera vez en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en 1961, cuatro años más tarde el presidente Lyndon Jhonson lo implementa en toda la administración federal estadounidense, a través del Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto, buscando tres objetivos: hacer la cosas mejor, con mayor rapidez y con el menor costo.

Schick, A. (1983:32) sugiere que la experiencia inicial con el presupuesto por programas se dio con la transición del presupuesto de ejecución, el cual era manejado en el campo de los expertos en administración, pasando a la función del campo de planeación, lo cual propició que el enfoque fuera realizado por los economistas.

En el mismo orden de ideas el autor nos explica que el presupuesto de ejecución derivó su comportamiento y mucha de su técnica en base a la contabilidad de costos y de la administración, mientras el presupuesto por programas ha sacado sus ideas centrales de la economía y del análisis de sistemas, donde existe una asignación de recursos entre solicitudes competitivas. El responsable del presupuesto tiene que decidir cómo aplicar fondos escasos a peticiones competitivas (Schik, 1983:43-44).

En la teoría económica neoclásica y concretamente en el campo de la microeconomía, la economía del bienestar basada en el principio de la utilidad marginal, pudiera proporcionar los criterios para determinar la aplicación óptima de los fondos públicos entre diversos usos competitivos, donde sería posible determinar que combinación de gastos redituaria la mayor utilidad.

En juicio de Calvo V. (2009:87), el presupuesto por programas supone la integración de las dos visiones del presupuesto: la macroeconómica, como instrumento de política económica, y la microeconómica, como medio para la asignación de los recursos disponibles. El presupuesto por programas se centra en la planificación estratégica, consistiendo su propósito final en contribuir a la racionalización de las elecciones del sector público, mediante la utilización de técnicas de análisis económico.

Key O.V. (1940:34, citado por Schick, 1983:50) escribe que la teoría económica del bienestar es un fracaso en términos de su contribución directa a la práctica presupuestal, ya que no ha podido diferenciar los conflictos y complejidades de la vida política dentro del criterio del bienestar o fórmula de distribución equitativa.

En relación a la diferencia con el presupuesto tradicional, Burns, Arthur (citado por Pyhrr, 1983:286) en una reunión de Tax Foundation (Fundación de Impuestos) expreso:

Es la costumbre que los oficiales a cargo de un programa establecido sólo tienen que justificar el incremento que ellos buscan sobre la apropiación del año anterior. En otras palabras, lo que ya gastaron es generalmente aceptado como necesario sin mayor examen.

El presupuesto por programas se auxilia de tres técnicas o herramientas de cálculo: a) Investigación de operaciones, que surge en la segunda guerra mundial, que requería la coordinación óptima de mano de obra, material y equipo; b) Análisis costo-beneficio, que se adoptó en la década de los cincuentas a gran escala en la esfera de los recursos hidráulicos; y 3) El análisis de sistemas, la más global de las tecnologías y que se aplicó en los sistemas de defensa (Schick, 1983:51).

2.2 Presupuesto Base Cero

El presupuesto base cero se desarrolló en Texas Industries Inc., a partir de 1969, bajo dirección de Peter Pyhrr.

En la década de los setentas surge el presupuesto base cero, conforme a esta técnica cada presupuesto se construye sobre la premisa de que cada actividad considerada en el presupuesto debe ser plenamente justificada. Organizaciones privadas y públicas empiezan a usar este presupuesto, en 1976 se presenta el presupuesto base cero en una escuela pública de Rochester, Nueva York, Estados Unidos (Welsch, 1990: 46-47):

El presupuesto base cero no es una fórmula mágica, sino una actitud tejida dentro de un proceso analítico estructurado... En el presupuesto base cero no existen las “cosas dadas por hechas”, sino que parte de la premisa básica es que el presupuesto para el año próximo es de cero – y de que todo desembolso, antiguo o nuevo, debe justificarse sobre la base de su costo y beneficio.

Su primera implementación en el sector público la realiza Jimmy Carter, gobernador del Estado de Georgia, USA, para el presupuesto fiscal de 1973. Una vez que entra J. Carter como Presidente de Estados Unidos pone en práctica esta técnica presupuestaria en el gobierno federal de su país en el año 1976, con obligatoriedad para el siguiente año.

En opinión del propio Pyhrr, Peter (1983:286) el presupuesto base cero busca o debe responder dos preguntas:

1. ¿Son las actividades actuales eficientes y efectivas?

2. ¿Deberían las actividades actuales eliminarse o reducirse para fundar nuevos programas con más altas prioridades o reducir el presupuesto actual?

Existen cuatro etapas básicas de aplicación del presupuesto base cero, que deben ser aplicadas en todas las organizaciones (Pyhrr, 1983:288)

- 1.- Identificación de 'unidades de decisión'.
- 2.- Analizar cada decisión dentro de un 'paquete de decisiones'.
- 3.- Evaluar y calificar todos los paquetes de decisión para desarrollar el requerimiento de apropiaciones.
- 4.- Preparar los presupuestos de operación reflejando esos paquetes de decisión aprobados dentro de la apropiación presupuestal.

Como forma de aplicación inicial las unidades de decisión pueden corresponder a aquellas unidades presupuestales definidas por los procedimientos del presupuesto tradicional. Para aquellas organizaciones con unidad de presupuesto en detalle o por estructura de centros de costos, la unidad de decisión puede corresponder a la partida presupuestal.

Si una organización posee una estructura bien fundamentada del presupuesto por programas, las unidades de decisión pueden corresponder al nivel inferior de la estructura de cada programa. Donde los subprogramas que lo conforman se agruparían para formar los elementos de decisión de cada programa.

El paquete de decisión es el bloque de construcción del concepto de presupuesto base cero. Un paquete de decisión es un documento que contiene una breve justificación de información necesaria para los directores, que identifica y describe cada unidad de decisión, de tal manera que cada dirección puede: a) Evaluarla y clasificarla con otras unidades de decisión que están compitiendo por fondos; y b) Decidir si la aprueba o no.

La clave para formar paquetes de decisión es la formulación de alternativas significativas. Los pasos que deberían seguirse para desarrollar los paquetes de decisión incluyen:

- 1.- Medios alternativos para lograr el objetivo o para llevar a cabo la operación. Los directivos deberían identificar y evaluar todas las alternativas significativas y escoger una de ellas que consideren mejor, donde deben presentar el método que los orilló a optar por esa alternativa.
- 2.- Niveles diferentes de esfuerzo para llevar a cabo la operación. Una vez que se ha escogido el mejor método para lograr la operación entre varios alternativos, el director debe identificar el financiamiento requerido para operarlo.

La identificación y evaluación de diferentes niveles de esfuerzo es probablemente el aspecto más difícil del análisis basado en el presupuesto base cero, al tiempo que es clave del proceso.

Ante los resultados de su implementación en el ámbito público, que no resultaron lo positivo que se esperaban, Pyhrr Peter (1983:300) reconoce que el presupuesto base cero presenta problemas en su ejecución y expresa:

El mayor problema es la amenaza que muchos burócratas sienten hacia un proceso que evalúa la efectividad de sus programas. El proceso base cero también requiere una gran cantidad de administración efectiva, de comunicaciones, y entrenamiento de directivos que estarán involucrados en el análisis.

El presupuesto base cero debe informar cuánto dinero necesita, señalar donde existe duplicidad de esfuerzos y centrar su atención en los recursos necesarios para llevar a cabo los programas, buscando medir el costo de éstos para el gobierno y para la sociedad. El punto clave del presupuesto base cero es identificar, evaluar y clasificar cada uno de sus programas y proyectos, mediante la técnica del análisis costo-beneficio (Miranda, 2015:106)

Gil y Larrea (2015:99) tienen esta reflexión sobre el presupuesto base cero:

El Presupuesto Base Cero es una práctica financiera que ponen en práctica las grandes corporaciones privadas cuando están con problemas de caja o enfrentan entornos difíciles de mercado. Se aplican cinco puntos básicos: 1) revisa el presupuesto rubro por rubro, para detectar gastos hormiga, innecesarios o duplicados (cero duplicidades); 2) parte del escenario más crítico de expectativas para el año siguiente (cero proyectos nuevos); 3) anula los incrementos de los presupuestos anteriores (cero aumento de recursos); 4) pospone o cancela nuevos proyectos (cero gasto adicional); y 5) disciplina y transparencia en el gasto autorizado reajustado (cero sobregiros).

2.3 El Presupuesto Basado en Resultados

Como antecedentes del uso del presupuesto basado en resultados, se tiene que en 1970 lo utilizó primera vez Alemania, durante esa época los países desarrollados se encontraban inmersos en una crisis fiscal. Para la década de los noventas del siglo pasado, el presupuesto basado en resultados se empezó a usar en Inglaterra, donde fue acompañado de numerosos cambios legislativos e institucionales, finalmente en 1998 se da su formalización (Payan, 2019:38).

El presupuesto basado en resultados es un conjunto de técnicas administrativas utilizadas en el sector privado de la economía, que se traslapan a la administración pública. Tiene su origen en el concepto gestión de resultados.

El objetivo de la gestión por resultados es considerar un proceso de cambio en la cultura organizativa del sector público que lleve a cabo la sustitución del modelo de administración burocrática por otro gerencial. En el primero se enfatizan los procesos y procedimientos y en el segundo los resultados.

Al respecto hay dos términos que se parecen y sin embargo presentan diferencias en su concepción: gestión de resultados y presupuesto basado en resultados. Gerardo Uña (2010:4) da su definición del segundo término:

Por su parte el Presupuesto Basado en Resultados consiste en promover la implementación de un proceso presupuestario que tiene como objetivo que los decisores claves consideran en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación).

La nueva gestión pública tiene sus sustentos y se considera que derivó de teorías que se desarrollaron antes, como es el caso de la teoría de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la agencia (Payan, 2019:40).

P. Blanco (2017:9) asienta una definición que a su vez retoma de Petrei, Giménez *et al*, Sharp y Arellano (1997; 2002; 2003; 2004):

Por su parte, los presupuestos orientados a resultados constituyen un mecanismo de modernización de la administración pública, que busca la eficacia, eficiencia, responsabilidad y obtención de resultados en la gestión fiscal del Estado, sin descuidar la orientación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia financiera.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2007; citado por Payan, 2019:37) nos da esta definición:

El Presupuesto basado en Resultados (PBR) es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto; así como obtener la información que demanda la sociedad.

Los sistemas de gestión involucrados en la implementación de iniciativas del presupuesto basado en resultados son un subconjunto de los sistemas de gestión contemplados en la implementación de una gestión de resultados. Por lo tanto, la gestión por resultados es más amplia que el presupuesto basado en resultados.

P. Blanco, (2017:15-16) señala que en la literatura sobre el tema, el concepto y la aplicación de la nueva gestión pública se centran en dos tendencias discursivas: a) Integra la teoría de las organizaciones, los enfoques de administración pública y el movimiento gerencial; b) Combina los enfoques económicos con la modernización administrativa, para maximizar los beneficios de los recursos públicos sin sacrificar la innovación estatal y la gobernanza. La nueva gestión pública se concibe como una 'caja de herramientas administrativas' que 'combina las teorías económicas con las lecciones prácticas de la gerencia de negocios (Campero, 2006:18; citado por Blanco, *ídem*).

Para Ausejo (2010; citado por Vargas y Zavaleta, 2020: 42-43), el Presupuesto por Resultados debe contemplar una serie de principios y técnicas para diseñar, ejecutar y evaluar el conjunto de intervenciones que tienen dos lineamientos claros: primero los bienes y servicios

que se brindan a la población objetivo (que son los productos): y segundo los cambios que se generarían en el bienestar con los resultados, que tendrían que concretarse con eficiencia, eficacia y equidad.

Robinson & Last (2009, citado por Vargas y Zavaleta, 2020:43) señalan que existen una serie de requisitos para lograr la implementación del Presupuesto por Resultados exitosa: a) Elaborar indicadores de desempeño sencillos; b) Sólida base de información de resultados; c) Estructura programática para el presupuesto; d) Modificación de los sistemas de información financiera y contable; e) Reducir los controles del presupuesto tradicional, además de la rigidez del gasto; y e) Reconducir la estrategia de acción del Ministerio de Economía y Finanzas hacia el éxito de este nuevo sistema presupuestario.

En cuanto a la aplicación que pueda tener el presupuesto basado en resultados, en términos generales éste tipo de presupuesto tienen mayor aplicación en instituciones que brindan bienes y servicios públicos mixtos y preferentes: como es el caso de raciones alimentarias, prestaciones médicas directas y transferencias condicionadas de ingresos. Mientras que tienen menos utilidad en instituciones que proveen bienes públicos puros: relaciones diplomáticas, defensa y administración del gobierno, en éste tipo de bienes no resulta tan fácil sacar la relación costo-beneficio (Uña, 2010:6).

2.3.1 Otros elementos del Presupuesto Basado en Resultados

En cuanto a eficiencia y eficacia, podemos decir que el principio de eficiencia está directamente relacionado con el cumplimiento efectivo de los objetivos o fines. La eficiencia es la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. Se considera que algo es eficiente cuando tiene como característica la capacidad de seleccionar y usar los medios efectivos y de menor desperdicio con el fin de llevar a cabo una tarea o lograr un propósito.

En relación a la distinción entre efectividad y eficiencia, Druker P. (1964, citado por Hofer y Schendel, 1985:2) afirma que es más importante *hacer bien las cosas que se deben hacer* (mejorar la efectividad) *que hacer bien las cosas* (mejorar la eficiencia).

En cuanto a la eficiencia, Deniston *et al* (1983:185) expresan: “Si se considerara deseable la consecución de objetivos no importando el costo y si estuvieran disponibles recursos ilimitados para programas de salud, la eficiencia no sería motivo de gran preocupación para los administradores”.

Escudero (2020:26) hace una diferencia entre eficiencia y eficacia:

La eficiencia está relacionada con el uso óptimo de los recursos de una entidad para lograr un objetivo o fin planificado con anterioridad, entendiéndose entonces que una actividad es eficiente si su costo es menor. La eficacia, en cambio, se enfoca en el grado de cumplimiento del objetivo o fin propuesto por una entidad, concibiéndose así que se ha actuado de forma eficaz si y solo si se logró el fin que se esperaba.

Con ese antecedente, se puede interferir que la eficacia es necesaria para llegar a la eficiencia, con otros elementos más, misma que analiza el volumen de recursos erogados para alcanzar las metas, de tal manera que una actividad eficiente hace uso óptimo de los recursos y por ello debe tener el menor costo posible.

Otro de los términos que se usa en el presupuesto basado en resultados es el concepto de estrategia, en referencia a éste término, han escrito Chandler y Andrews (1962; 1965; citados por Hofer y Schendel, 1985: p.17 y 20), el primero plasma: "...la determinación de las metas y objetivos a largo plazo de una empresa, y la adopción de medios de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar tales metas". Tiempo después Andrews expresa: "la estrategia es el patrón de objetivos, propósitos o metas y planes y políticas principales para alcanzar esas metas, expuestos en forma que definan en que negocio está la compañía o va a estar y el tipo de compañía que es o va a ser".

El registro e información de las cuentas públicas del presupuesto, deberán realizarse de acuerdo a las normas modernas de registro contable, que se han actualizado en los últimos años, derivado de la crisis de vivienda de 2007 generada en Estados Unidos y de que dicha crisis se llegó a extender de manera global y se convirtió en una depresión económica mundial. Crisis que se dio por los malos manejos de dos de las principales compañías estadounidenses de vivienda, Freddie Mac y Fannie Mac, por el uso de lo que se conoce como contabilidad creativa y la aplicación de las consideradas malas prácticas.

Por todo ello la información de los presupuestos públicos, en la parte contable se debiera ajustar a los criterios técnicos de las Normas Internacionales de Información Financiera que emitió el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.

En forma concreta y en afectación de los presupuestos públicos, los sistemas de contabilidad por áreas o centros de responsabilidad, deben de ser diseñados en forma que permita obtener información financiera separadamente para cada unidad organizacional, es decir, por autoridad y responsabilidad asignadas. También debe desarrollarse un catálogo de cuentas de responsabilidades y complementarse con instrucciones uniformes que prescriban en detalle los débitos y créditos autorizados para cada tipo de cuenta (Welsch *et al*, 1990:44-45).

Otro de los puntos que se discute en los últimos años en materia presupuestal, es el considerado como presupuestos de género y también está orientado éste a la gestión de las finanzas públicas.

En opinión de Blanco López (2017:13) la tendencia a analizar el presupuesto público desde el punto de vista exclusivamente económico genera como resultados presupuestos públicos neutrales y sin perspectiva integral de impactos diferenciados por grupos de población, género o necesidades públicas.

3. El presupuesto público federal en México

Entre 1935 y 2015 surgieron tres grandes métodos presupuestarios en México: 1.- Presupuesto por objeto del gasto. Se aplica desde 1935 hasta 1976, consistía en registrar de manera ordenada y sistemática cada capítulo, concepto y partida de gasto; 2.- Presupuesto Por Programas (PPP), se instrumenta en 1977 hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado; 3.- Presupuesto en base en resultados (PBR), del 2006 a la fecha (Tacuba, 2016:77).

De 1935 a 1976 estuvo en uso principal el presupuesto tradicional, éste consistía en relacionar insumos con los responsables de su uso y la administración. Para elaborar este presupuesto se usaban capítulos de gasto como sueldos y salarios, adquisición de materiales, adquisición de servicios generales, transferencias y subsidios, entre otros.

En la clasificación tradicional del presupuesto público, se realizan dos clasificaciones fundamentalmente: a) Económica, y b) Por área responsable.

En el primer caso el gasto se clasifica en dos apartados: gasto corriente y gasto de inversión. El gasto corriente abarca los siguientes capítulos de gasto: 1) Servicios personales, donde destacan sueldos, salarios y dietas de trabajadores, funcionarios y congresistas; b) Adquisición o compra de materiales y bienes para la administración, aquí se ubican gasolinas y lubricantes, papelerías, tintas para impresoras; 3) Servicios y gastos generales, donde se ubican reparaciones y mantenimientos de todo tipo de equipos, consumo de energía eléctrica y agua de las oficinas; 4) Transferencias y subsidios, donde se ubican becas, subsidios, pensiones.

El gasto de inversión o de capital se compone de dos capítulos, generalmente la numeración de la mayoría de catálogos contables-presupuestales siguen esta numeración: 5) Bienes muebles e inmuebles, donde se anotan las adquisiciones de equipos de transporte, patrullas, equipos para construcción; y 6) Obras y construcciones de infraestructura, donde se agrupan la construcción de carreteras, puentes, obras de agua y drenaje, vías férreas.

Los capítulos de gasto correspondientes al pago de deuda pública, que incluye erogaciones por intereses y amortizaciones por créditos recibidos, por Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y otros egresos extraordinarios, generalmente se les asigna la numeración que va del 7 al 9.

En la clasificación por área responsable, la asignación presupuestal se realiza en base a la división administrativa y pudiera corresponder a cada departamento, dirección, comisión o Secretaría de Estado. Generalmente se presenta el presupuesto tanto en la presentación económica como por área responsable.

De 1977 a 2005 se utiliza el presupuesto por programas en el país. El uso del presupuesto tradicional no se abandonó en estos años y no pudo ser superado por el presupuesto por programas, porque los ejecutores de los presupuestos continuaron dando mayor atención a

la adquisición de insumos que a los resultados pretendidos, continuando con la conducta de negociación presupuestaria consistente en solicitar recursos con base en incrementos respecto del año anterior (Palacios, 2009:636).

En 1979 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ordenó realizar prácticas de campo en base a paquetes de decisión, los cuales no eran otra cosa que los propios programas de inversión que ya tenía en operación la SARH, con estas bases se buscaba la elaboración del presupuesto para 1980. De esa experiencia se concluyó que no era momento para implementar el presupuesto base cero (Vilchis, 1979, citado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005:8).

El presupuesto en base a resultados entró en funcionamiento en 2006 con la entrada en vigor de Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de ese año, a instancias de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), teniendo dos finalidades que cumplir: mejorar la gestión de los recursos públicos y proveer mejores bienes a la población.

Para poder aplicar el presupuesto base cero en México, se hace fundamental contar con transparencia y rendición de cuentas, desafortunadamente muchos programas públicos no tienen la fortuna de ser transparentes. De esta forma se hace indispensable, que antes de implementar el presupuesto base cero en México, se analice la capacidad organizativa y administrativa, para que en el próximo proceso presupuestario la burocracia no sea un obstáculo (Miranda, 2015:104).

El presupuesto base no tuvo aplicación en 2016 en México, ya que entre otros asuntos venía precedido de un recorte de los ingresos públicos federales, con ello no se dieron señales que fuera factible su implementación, por cuestiones técnicas y políticas, ya que en ese año gran parte de los programas federales no contaban con reglas de operación. Además está muy arraigada la cultura de requerimientos presupuestales basados en incrementos basados en ejercicios anteriores.

Sánchez Ruiz (2015:85) expresa respecto al presupuesto base cero:

México enfrenta hoy una situación económica que hace indispensable elaborar un Presupuesto Base Cero. El reto y la gran oportunidad es romper con viejos esquemas en la elaboración del presupuesto, los cuales se han constituido en un factor adicional que ha inhibido un crecimiento sólido y sostenido.

En cuanto a capacidad de la legislatura para influir y aprobar en el presupuesto público en México, Báez (2017:414) hace esta anotación:

Para ponderar la capacidad institucional de la legislatura en cuanto a influir en la aprobación del presupuesto público, Puente retoma un índice utilizado por Joachin Wehner en un estudio para el World Bank Institute, el cual mide las capacidades legal-institucionales (poderes de enmienda, costo de la reconduc-

ción, flexibilidad del Ejecutivo) y organizacionales (tiempo de escrutinio, capacidad de comisiones e información y capacidad técnica) de las legislaturas. Y encuentra que en 2010 México se ubicó, junto con Estados Unidos, en los niveles más altos registrados para países con sistemas de gobierno presidencial.

En referencia a la aplicación del presupuesto base cero, Colmenares P. (2015; citado por Gil y Larrea, 2015:99) expresa: “Se olvida del pasado, se parte de cero, lo cual sería también una de sus debilidades, ya que existen acuerdos, contratos, legislaciones, como la laboral, leyes, como la de coordinación fiscal, llenas de irreductibles; aunque en la filosofía del Presupuesto Base Cero no existen estos irreductibles”. El autor también plantea estas dificultades: 1) No se puede tocar el gasto no programable; b) Lo contractual, tampoco a los beneficiarios de programas sociales más importantes; c) La planta, por ejemplo, de educación básica, los subsidios a la educación media y superior, igual que a la salud y seguridad.

Considerando que existan compromisos ineludibles del gobierno federal que se plasmarán seguramente en el presupuesto de egresos, la pregunta relevante pasará a ser que porcentaje del presupuesto público quedará después de cubrir esos compromisos que no se pueden someter al escrutinio del mecanismo de presupuesto base cero. En mi punto de vista, es la clave para tratar de arrancar un presupuesto que brinde mayor control y transparencia.

Entre los obstáculos a las técnicas modernas del presupuesto aplicadas en México, se encuentra que los programas tienen sellos altamente políticos, los cuales se definen por sexenios presidenciales, donde el Congreso recibe las propuestas del Ejecutivo y efectúa negociaciones al margen. En la práctica hay problemas de costos excesivos, proyectos fallidos y corrupción (Martínez, 2015:67).

Dos recomendaciones útiles que mejorarían el proceso presupuestal en México serían: 1.- Introducir instituciones independientes de evaluación, con rigor académico, no politizadas, que se aboquen a evaluar los programas en forma integral; 2) Fortalecer las instancias del Congreso de evaluación presupuestal (Martínez, 2015:68).

4. Presupuesto local o municipal

En mi perspectiva, los municipios no deben basar o fundar su desarrollo y crecimiento únicamente en la actuación del nivel federal de gobierno, por el contrario deben convertirse en los promotores del desarrollo de su localidad, a través de la aplicación de su presupuesto que busque una asignación eficiente y eficaz de los recursos.

Calvo Vérguez (2009:80) define al presupuesto local:

El Presupuesto representa por tanto el plan de gastos y previsión de ingresos del Estado o de los restantes entes públicos territoriales (en nuestro caso, de los Entes Locales) para un determinado ejercicio económico, constituyendo un instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y, en general, de la actuación económica del Sector Público.

Como ejemplo, los 17 municipios que conforman la provincia de Misiones en Argentina, obtienen el 80% de los recursos presupuestados provenientes de otras jurisdicciones y el 20% viene de sus tributos propios. Esos mismos municipios destinan el 73% de los recursos a gastos corrientes y el 23% se utiliza en gastos de capital (Garzón, 2010:11)

Es necesario que los gobernantes y los gestores públicos locales conozcan las herramientas financieras que les permitan optimizar la utilización de los recursos para lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia necesarios que se vean reflejados en beneficio de la comunidad.

El presupuesto público municipal se debe convertir en la expresión cuantitativa del plan municipal de desarrollo, basándose en el uso de conceptos modernos de gestión pública. El presidente municipal tiene la facultad de plasmar las actividades de planeación municipal en su localidad, para ello debe rodearse de colaboradores que participen con él en las actividades propias de la planeación y programación local. De esta forma se hace necesario que los ayuntamientos cuenten con una comisión o departamento que se encargue de las actividades de planeación, en la mayoría de los municipios del país estas actividades corren a cargo de la Tesorería Municipal, aunque aquellos municipios de mayores recursos generalmente cuentan con una dirección o comisión de Presupuesto.

El proceso de presupuesto por resultados debe partir de los productos esperados y con base en los objetivos definidos en el plan municipal de desarrollo, debe establecer prioridades en el gasto, asignando las partidas de acuerdo con las actividades a desarrollar.

Recordando la teoría neoclásica de los bienes públicos y el concepto de las externalidades, un bien o servicio público no solo se debe reconocer en base a la ganancia obtenida, ya que hay que tomar en cuenta el valor social significativo que pueden producir a la comunidad esos bienes públicos.

Las reformas que llevan al presupuesto base cero no solo necesitan, sino que exigen la participación de los tres ámbitos de gobierno y de la sociedad civil en el análisis de la nueva estructura presupuestaria, con mayor razón en los casos donde las ineficiencias están penetradas y donde se tiene una larga historia de ellas (Tacuba, 2016:80).

En cuanto a la aplicación del presupuesto base cero en el ámbito local, los gobiernos estatales y municipales también tienen proyectos de infraestructura que deben ser vigilados y auditados, de tal manera que con la aplicación del presupuesto por programas en forma cabal o del presupuesto base cero, tendrían más claridad los recursos empleados por los ámbitos locales de gobierno.

En ese sentido se expresa Sánchez R. (2015:92): “El Presupuesto Base Cero constituye, pues, una herramienta poderosa para que las autoridades mexicanas evalúen y asignen los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, pero siempre en coordinación con los sectores productivos, académicos y especialistas de la materia”.

Para la implementación del presupuesto base cero, el gobierno federal requerirá que los funcionarios responsables del gasto público cuenten con elementos normativos y jurídicos de control y disciplina en su ejecución, de una constante capacitación y de enormes esfuerzos comprometidos por parte de mandos operativos, medios y superiores, así como oficiales mayores y hasta de los secretarios de finanzas estatales (Miranda, 2015:108). En mi punto de vista, de igual manera, esta idea puede extenderse al ámbito municipal.

4.1 Etapas y calendario del proceso presupuestal municipal

La planeación es la fase inicial del ciclo presupuestal, donde se analizan los actos pasados del presupuesto y se busca definir los objetivos que se han conseguido con la aplicación del nuevo presupuesto. En esta etapa es donde los organismos públicos definen sus actividades, metas, objetivos, programas, proyectos y actividades que se han de incorporar en la calendarización, así como los beneficiarios y ejecutores del presupuesto público.

Sobre la etapa de planeación en materia presupuestal, Gómez (2004:106) expresa:

La planeación ha dejado de ser una actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos se imaginaban el presente y el futuro municipal sin consultar las demandas y aspiraciones de la población, para convertirse en un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas y concebir los instrumentos que permitan alcanzarlas.

En el campo del ámbito municipal, la planeación y la programación se generan en procesos diferentes. Los planes se llevan a cabo a través del sistema político, con instancias como consulta popular, grupos sociales, opinión pública y partidos políticos. La programación y el presupuesto se gestan dentro del campo de la presidencia municipal, dándose en sus diferentes departamentos o comisiones con que cuente.

La segunda etapa del ciclo presupuestal es la elaboración o formulación, la cual consiste en sintetizar todos los requerimientos y necesidades de las instituciones públicas que forman parte del presupuesto. Una vez recibidas las formas o requerimientos la oficina o departamento de Presupuestos clasificarán, analizarán y resumirán toda la información en un documento denominado proyecto de presupuesto.

En relación al calendario que deben contemplar los ayuntamientos del país para la presentación del presupuesto anual de egresos, A. Villalobos (1986:135) nos describe los tiempos que lleva el proceso presupuestal en el ámbito municipal:

1.- El presidente municipal, el jefe de programación o presupuesto y el tesorero municipal se reúnen para la preparación de programas de servicios y de inversiones, que deberán estar acordados en relación al plan municipal de desarrollo aprobado al inicio de la gestión municipal (en México son tres años). En fechas este paso se de realizar del 15 de junio al 15 de julio.

- 2.- El tesorero municipal prepara datos financieros y estadísticas de años anteriores, así como del ejercicio en curso, para estimaciones preliminares del proyecto de ingresos. Del 16 al 20 de julio.
- 3.- El jefe de presupuestos emite circulares e instructivos sobre la estimación de cifras de gasto, dirigidos a los jefes o directores responsables de todas las áreas del ayuntamiento. Del 21 de julio al 30 de agosto.
- 4.- Los directores de área responsables preparan sus programas de trabajo y estimación de recursos que solicitarán. Del 1 de septiembre al 30 de septiembre.
- 5.- El presidente municipal, el jefe de presupuestos y el tesorero municipal revisan las estimaciones de ingresos y egresos de las diferentes áreas del ayuntamiento, así como la preparación y el mensaje con sus respectivos anexos. Del 1 al 15 de octubre.
- 6.- El presidente municipal prepara la presentación del mensaje y el presupuesto para el cabildo, donde se discutirá y en su caso se aprobará el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos. Del 16 de octubre al 30 de octubre.
- 7.- El ayuntamiento envía el proyecto de presupuesto municipal a consideración de la legislatura local, donde ésta aprobará o modificará la ley de ingresos enviada para su consideración. Del 15 de noviembre al 30 de noviembre.
- 8.- A mediados o finales de diciembre se conocerá si sufrió modificaciones el proyecto de ingresos enviado ante la legislatura local, si no sufrió modificaciones se da a conocer el presupuesto aprobado de ingresos, con su correspondiente parte de egresos, al cabildo. Si sufrió modificaciones se discute y se aprueba de nuevo en el cabildo los cambios que tendrá el presupuesto aprobado de egresos. Del 15 al 31 de diciembre.

4.2 Experiencias presupuestales en los municipios de México

Sobre este aspecto, Villalobos López (1986:154) menciona que en algunos municipios metropolitanos del Estado de México desde la década de los ochentas del siglo pasado se empezó a implementar la técnica del presupuesto por programas. Concretamente en enero de 1982 el Ayuntamiento de Naucalpan creó la Dirección de Programación y Presupuesto, surgiendo con ésta el primer intento de aplicación del sistema de presupuesto por programas en el ámbito municipal de la entidad.

En 1984 la Contaduría General de Glosa del Estado de México da a conocer el Manual de Presupuesto por Programas Municipal, de aplicación para los 121 municipios que en ese entonces componían el Estado de México. En la elaboración del Manual de Presupuesto por Programas Municipal se comparten experiencias principalmente de municipios metropolitanos del Valle de México, buscando mejorar sus procedimientos del ejercicio y control de los

egresos, donde como ya se mencionó destaca la participación del Ayuntamiento de Naucalpan.

El Manual de Presupuesto por Programas Municipal consta de cinco apartados o capítulos: 1) Marco de referencia; 2) Catálogo de actividades; 3) Unidades administrativas y de medida; 4) Formas administrativas; y 5) Cuentas presupuestales según su naturaleza.

En otro orden de ideas, Díaz F. (2013:16) realiza una encuesta entre 8 municipios del Estado de Aguascalientes, donde buscaba analizar los factores de mayor riesgo para la implementación del proceso de armonización contable, derivados de Lay General de Contabilidad Gubernamental. En el estudio incluye siete variables: a) Desconocimiento del nuevo sistema contable; b) Falta de publicación de las reglas; c) Capacitación de personal; d) Restricciones presupuestarias; e) Ausencia de plan estratégico; f) Retrasos por decisiones políticas; g) Tecnología de la información y comunicación.

Las variables detectadas de mayor riesgo en esa encuesta realizada fueron: capacitación del personal, restricciones presupuestarias y ausencia de plan estratégico.

Por otro lado en nuestro país, las entidades federativas (subnacionales) han incrementado en gran medida el financiamiento de sus actividades en base al endeudamiento público, buscando en esa deuda pública, principalmente cubrir las obras públicas que pretenden realizar, pero el problema en ello es que las cuentas de las administraciones locales han carecido de falta de transparencia y de rendición de cuentas, como se ha dicho principalmente en materia de los créditos públicos contratados (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2018, citados por Reinoso y Pincay, 2020: 19).

Otro problema que se ubica en la aplicación del presupuesto en nuestro país, es que los ayuntamientos duran en su encargo tres años, lo cual es poco tiempo para aplicar las ordenanzas y normas contables que establecen los presupuestos públicos locales modernos, el desafío aún es mayor aún si la administración municipal anterior no tuvo avances en el campo de la aplicación de las técnicas y normas contables, lo cual hace que la nueva administración tendrá un doble problema que resolver durante su período. A esto se suma que la mayoría de los municipios en México tienen finanzas públicas dependientes de la federación, además de presupuestos propios precarios, por lo cual las metas planteadas en el proceso de armonización contable se vuelve todavía más complejo (Díaz, 2013:17).

5. Información cuantitativa del Presupuesto Municipal en México

Villalobos López (2020:27) presenta un cuadro donde se deja ver que en 2003 del presupuesto público nacional, el gobierno federal maneja el 80.9% del total, los 31 gobiernos estatales se adjudican el 12.5%, el gobierno del Distrito Federal 4% y los ayuntamientos manejan

el 2.6% del presupuesto nacional. Esas cifras cambian, con información de 2018, el gobierno federal dispone de 63.7%, los 31 gobiernos estatales el 27.4%, el gobierno de la Ciudad de México el 2.4% y los gobiernos municipales el 6.5% del presupuesto público nacional.

Como se menciona, en esos 35 años quienes resultaron favorecidos con la distribución del presupuesto público nacional fueron los 31 gobiernos estatales en conjunto, quien resultó perjudicado fue el gobierno de la Ciudad de México y los ayuntamientos resultaron favorecidos, al crecer en 2.5 veces su participación en el porcentaje con respecto al presupuesto público nacional.

En información que incluyen todos los municipios del país y que además adicioné las 16 alcaldías de la Ciudad de México se aprecian estas cifras derivadas del cuadro 1:

1.- Los servicios personales de los gobiernos locales de nuestro país representan el 34.1% del presupuesto total municipal en 2017, mientras que en 2018 representan el 34.9%. Más de un tercio del presupuesto de todos los municipios del país se destinó al pago de sueldos, salarios y similares.

2.- Al capítulo de materiales y suministros se destinó el 7.1% de presupuesto total municipal en 2017 y el 7.4% del presupuesto en 2018. El rubro más importante de este capítulo de gasto es compra de combustibles y lubricantes.

3.- El capítulo de servicios generales representa el 16.1% del presupuesto total municipal en 2017 y 16.9% en 2018. Los rubros que destacan en este capítulo son el concepto de energía eléctrica y servicios de reparación y mantenimiento.

4.- Al capítulo de transferencias y subsidios se destinó el 9.1% del presupuesto total municipal en 2017 y el 9.5% en 2018. Los conceptos más importantes de este capítulo son las transferencias al sector público, las ayudas sociales y los subsidios y pensiones.

Los cuatro capítulos anteriores de gasto (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y transferencias y subsidios) forman la parte que se conoce como gasto corriente de los gobiernos locales. El gasto corriente de los municipios del país representó el 66.5% en 2017 y el 68.8% en 2018 del presupuesto de todos los municipios del país.

5.- Para el capítulo de adquisición de bienes muebles e inmuebles se destinó el 1.8% del presupuesto total municipal en 2017 y el 1.9% en 2018.

6.- El capítulo de inversión pública municipal representó el 23.7% del presupuesto total en 2017 y el 22.5% en 2018. En este capítulo destacan obras como edificación no habitacional, división de terrenos y urbanización y construcción de vías de comunicación local.

Estos dos capítulos mencionados representan lo que se conoce como gasto de capital o gasto de inversión. El gasto de capital representó el 25.5% del presupuesto total en 2017 y el 24.4% en 2018. Lo que significa que un cuarto de cada peso que se gasta se destina al gasto de inversión en los municipios del país.

CUADRO 1 EGRESOS GOBIERNOS MUNICIPALES 2017-2018

| CONCEPTO | Millones | | Pesos | |
|---------------------------------------------|-------------------|--------|-------------------|--------|
| | 2017 | % | 2018 | % |
| Total de egresos municipios Nacional | 484,646.50 | 100.0% | 497,112.46 | 100.0% |
| 1. Servicios personales | 165,425.11 | 34.1% | 173,735.84 | 34.9% |
| Remuneraciones generales al personal | 152,840.05 | 31.5% | 159,752.81 | 32.1% |
| Seguridad social | 12,585.06 | 2.6% | 13,983.04 | 2.8% |
| 2. Materiales y suministros | 34,501.50 | 7.1% | 36,900.40 | 7.4% |
| Combustibles, lubricantes y aditivos | 14,296.62 | 2.9% | 16,287.62 | 3.3% |
| Materiales y suministros diversos | 20,204.88 | 4.2% | 20,612.78 | 4.1% |
| 3. Servicios generales | 78,238.34 | 16.1% | 83,956.94 | 16.9% |
| Energía eléctrica | 16,191.79 | 3.3% | 15,905.54 | 3.2% |
| Servicios de reparación y mantenimiento | 13,056.82 | 2.7% | 15,223.46 | 3.1% |
| Otros servicios generales | 48,989.73 | 10.1% | 52,827.95 | 10.6% |
| 4. Transferencias y subsidios | 44,010.93 | 9.1% | 47,213.83 | 9.5% |
| Transferencias internas y sector público | 17,332.04 | 3.6% | 19,212.45 | 3.9% |
| Ayudas sociales | 14,168.34 | 2.9% | 14,244.57 | 2.9% |
| Subsidios, subvenciones y pensiones | 12,510.54 | 2.6% | 13,756.81 | 2.8% |
| 5. Bienes muebles, inmuebles e intangibles | 8,824.52 | 1.8% | 9,376.56 | 1.9% |
| 6. Inversión pública | 114,677.79 | 23.7% | 112,056.07 | 22.5% |
| Obra pública en bienes de dominio público | 104,865.45 | 21.6% | 102,956.08 | 20.7% |
| Edificación no habitacional | 19,404.47 | 4.0% | 16,522.33 | 3.3% |
| Construcción obras agua y electricidad | 9,139.60 | 1.9% | 10,933.75 | 2.2% |
| División de terrenos y urbanización | 21,029.27 | 4.3% | 23,981.89 | 4.8% |
| Construcción de vías de comunicación | 13,769.57 | 2.8% | 12,858.12 | 2.6% |
| Diversas obras bienes dominio público | 41,522.54 | 8.6% | 38,659.99 | 7.8% |
| Obra pública en bienes propios y otros | 9,812.34 | 2.0% | 9,099.99 | 1.8% |
| 7. Otros egresos | 690.54 | 0.1% | 969.46 | 0.2% |
| 8. Deuda pública | 18,952.65 | 3.9% | 18,385.94 | 3.7% |
| Amortización e intereses deuda pública | 11,057.88 | 2.3% | 10,845.00 | 2.2% |
| Adeudos de ejercicios fiscales anteriores | 7,894.77 | 1.6% | 7,540.95 | 1.5% |
| 9. Disponibilidad final | 19,325.12 | 4.0% | 14,517.41 | 2.9% |

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI (Estadística de Finanzas Públicas Municipales). Incluye 16 Alcaldías de la ciudad de México (éstas últimas no tienen Deuda Pública, ni Disponibilidad final).

7.- Del gasto extraordinario municipal, podemos ver que el capítulo de deuda pública absorbió el 3.9% del presupuesto total municipal en 2017 y el 3.7% en 2018. Este capítulo de gasto se compone de dos grandes componentes: a) Amortización e intereses de la deuda pública; y b) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

8. También dentro del gasto extraordinario, ubicamos que se tuvo una disposición final de recursos financieros al cierre del año en los municipios del país, llegando a representar ésta disposición el 4% del presupuesto total en 2017 y el 2.9% en 2018.

5.1 Modelo econométrico del gasto público municipal

En el cuadro 2 contemplo el total de municipios del país agrupados por su respectiva entidad federativa, incluyo las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Se presentan las siguientes variables:

- 1). Población total en cada entidad federativa, dato presentado por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- 2). Tipo de entidad federativa en relación al índice de rezago social municipal, que presenta el CONEVAL. Esta institución presenta cinco grupos de rezago social en los 2457 municipios de las 32 entidades federativas del país (incluyendo las 16 alcaldías de la Ciudad de México): a) Muy alto, b) Alto, c) Medio, d) Bajo y e) Muy bajo. Los municipios que tienen el nivel muy bajo en índice de rezago social son los que tienen mejor nivel de vida o los que presentan menor pobreza en el país, en este caso se agrupan los municipios en su entidad federativa.
- 3). Ubicación de la entidad en el índice de rezago social. El número menor corresponde a las entidades con mayor rezago social o con mayores indicadores de pobreza, mientras que el número 32 corresponde al estado con menor rezago social o con mejor nivel de vida.
- 4). Gasto total municipal expresado en millones de pesos. Estos datos son tomados de información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- 5). Gasto de capital municipal igual expresado en millones de pesos.
- 6). Porcentaje que representa el gasto de capital en relación al gasto total de los municipios de cada entidad.
- 7). Gasto total per cápita. Se obtiene de dividir el gasto total municipal entre el número de población y el monto está expresado en pesos corrientes.

La metodología usada en este apartado consiste en que con las variables descritas arriba, se efectuaron tres pruebas generales de la econometría:

- 1.- Coeficiente de determinación R^2 . Nos explica el grado de variación que puede presentarse en una variable dependiente por cambios o modificaciones que pueda experimentar una o más variables independientes. Si se trabaja con una variable independiente es correlación simple y si es con dos o más variables es correlación múltiple. Aquí solo se tratará de correlaciones lineales.
- 2.- La prueba F (Fisher). Es una medida de significancia global de la regresión, la cual nos dice si la variable o variables independientes en su conjunto contribuyen a explicar las variaciones de la variable dependiente.
- 3.- Coeficiente Durbin-Watson. Con esta prueba se puede apreciar si existe auto correlación en la regresión. En los modelos de correlación no debe existir vínculo o relación en los errores, lo cual significa que la perturbación de una observación no debe estar influenciada por la perturbación de la otra variable o variables. En este estudio se trabajará con hipótesis de dos colas, lo que significa que no exista auto correlación positiva ni negativa.

CUADRO 2
FINANZAS E INDICADORES MUNICIPALES 2018

| Entidad | Población | Tipo | Tipo | Ubicac. | Gasto Total | Gasto Capital | Gasto Capital | Gasto Total |
|---------------------|-------------|----------|------|---------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| | 2015 | 2015 | 2015 | 2015 | Millones Pesos | Millones Pesos | % Total | per/cap.Pesos |
| Aguascalientes | 1,312,544 | Muy bajo | 5 | 29 | 6,026.52 | 1,065.19 | 17.7% | 4,591 |
| Baja California | 3,315,766 | Bajo | 4 | 28 | 14,432.96 | 1,358.70 | 9.4% | 4,353 |
| Baja California Sur | 712,029 | Bajo | 4 | 18 | 4,842.03 | 677.20 | 14.0% | 6,800 |
| Campeche | 899,931 | Alto | 2 | 9 | 5,569.58 | 916.07 | 16.4% | 6,189 |
| Coahuila | 2,954,915 | Muy bajo | 5 | 30 | 10,775.99 | 2,282.44 | 21.2% | 3,647 |
| Colima | 711,235 | Bajo | 2 | 26 | 3,519.29 | 365.72 | 10.4% | 4,948 |
| Chiapas | 5,217,908 | Muy alto | 1 | 3 | 10,875.71 | 4,693.63 | 43.2% | 2,084 |
| Chihuahua | 3,556,574 | Bajo | 4 | 24 | 14,358.52 | 2,959.40 | 20.6% | 4,037 |
| Distrito Federal | 8,918,653 | Muy bajo | 5 | 31 | 42,022.61 | 6,556.90 | 15.6% | 4,712 |
| Durango | 1,754,754 | Medio | 3 | 12 | 7,108.69 | 1,839.75 | 25.9% | 4,051 |
| Guanajuato | 5,853,677 | Medio | 3 | 13 | 24,934.43 | 7,866.37 | 31.5% | 4,260 |
| Guerrero | 3,533,251 | Muy alto | 1 | 2 | 11,232.43 | 3,856.96 | 34.3% | 3,179 |
| Hidalgo | 2,858,359 | Alto | 2 | 8 | 11,506.34 | 3,060.87 | 26.6% | 4,026 |
| Jalisco | 7,844,830 | Bajo | 4 | 27 | 37,380.60 | 7,019.06 | 18.8% | 4,765 |
| México | 16,187,608 | Bajo | 4 | 22 | 70,353.96 | 15,174.09 | 21.6% | 4,346 |
| Michoacán | 4,584,471 | Alto | 2 | 6 | 15,954.80 | 4,211.87 | 26.4% | 3,480 |
| Morelos | 1,903,811 | Bajo | 4 | 16 | 7,885.62 | 1,398.39 | 17.7% | 4,142 |
| Nayarit | 1,181,050 | Medio | 3 | 11 | 5,673.49 | 1,371.11 | 24.2% | 4,804 |
| Nuevo León | 5,119,504 | Muy bajo | 5 | 32 | 26,382.10 | 6,505.60 | 24.7% | 5,153 |
| Oaxaca | 3,967,889 | Muy alto | 1 | 1 | 18,088.91 | 7,939.83 | 43.9% | 4,559 |
| Puebla | 6,168,883 | Alto | 2 | 5 | 9,456.07 | 2,437.77 | 25.8% | 1,533 |
| Querétaro | 2,038,372 | Bajo | 4 | 20 | 14,484.65 | 4,170.91 | 28.8% | 7,106 |
| Quintana Roo | 1,501,562 | Bajo | 4 | 19 | 11,044.47 | 1,702.07 | 15.4% | 7,355 |
| San Luis Potosí | 2,717,820 | Alto | 2 | 7 | 11,479.08 | 3,993.10 | 34.8% | 4,224 |
| Sinaloa | 2,966,321 | Bajo | 4 | 21 | 12,485.13 | 2,204.95 | 17.7% | 4,209 |
| Sonora | 2,850,330 | Bajo | 4 | 25 | 13,188.52 | 2,395.21 | 18.2% | 4,627 |
| Tabasco | 2,395,272 | Medio | 3 | 14 | 11,749.34 | 2,775.33 | 23.6% | 4,905 |
| Tamaulipas | 3,441,698 | Bajo | 4 | 23 | 14,371.79 | 3,772.77 | 26.3% | 4,176 |
| Tlaxcala | 1,272,847 | Medio | 3 | 15 | 4,686.27 | 1,507.61 | 32.2% | 3,682 |
| Veracruz | 8,112,505 | Muy alto | 1 | 4 | 28,843.70 | 11,139.37 | 38.6% | 3,555 |
| Yucatán | 2,097,175 | Alto | 2 | 10 | 8,515.60 | 2,081.37 | 24.4% | 4,061 |
| Zacatecas | 1,579,209 | Bajo | 4 | 17 | 7,883.46 | 2,133.02 | 27.1% | 4,992 |
| Total Nacional | 119,530,753 | | | | 497,112.66 | 121,432.64 | | |

Fuente: Elaboración propia. Las cuatro primeras columnas son datos de CONEVAL y corresponden al año 2015. Las otras columnas corresponden a datos del INEGI y son del año 2018.

4.- La prueba o estadístico t de Student. Se utiliza para ver si algún coeficiente de la variable o variables independientes es significativo o no para la explicación del comportamiento de la variable dependiente. Con la prueba t de Student se ve que variable independiente incluye más sobre la explicación de la variable dependiente, cuando se usa correlación múltiple.

5.1.1 Correlación entre gasto total y población

Se presenta la siguiente ecuación en este punto: $y = a + bx$. En nuestro caso:

y = Presupuesto total municipal por entidad federativa

a = Intercepto o intersección, también conocido como factor constante

b = Pendiente de la recta o coeficiente de explicación de la variable población.

x = Población municipal en cada entidad federativa.

Se utilizó el programa de Excel para realizar las correlaciones contempladas en este trabajo. El coeficiente Durbin-Watson fue cálculo mío, ya que el programa Excel no arroja ese estadístico en su hoja electrónica. Estos resultados arroja la correlación lineal simple efectuada:

| <i>Estadísticas de la regresión</i> | | | |
|---------------------------------------------|----------|----------------|------|
| Coeficiente de correlación múltiple | 0.947 | | |
| Coeficiente de determinación R ² | 0.897 | | |
| R ² ajustado | 0.893 | Coeficiente DW | 2.24 |
| Error típico | 4,416.53 | | |
| Observaciones | 32 | | |

| ANÁLISIS DE VARIANZA | Grados de libertad | Suma de cuadrados | Promedio de los cuadrados | F | Valor crítico de F |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|---------|-----------------------|
| Regresión | 1 | 5,076,177,208 | 5,076,177,208 | 260.241 | 0.000 |
| Residuos | 30 | 585,170,856 | 19,505,695 | | |
| Total | 31 | 5,661,348,065 | | | |

| | Coeficientes | Error típico | Estadístico t | Probabilidad | Inferior 95% | Superior 95% |
|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Intercepción | 332.237 | 1,223.782 | 0.271 | 0.788 | - 2,167.059 | 2,831.533 |
| Población | 0.004 | 0.000 | 16.132 | 0.000 | 0.004 | 0.005 |

Se puede afirmar que en general el número de población (variable independiente) explica el 89.3% de los valores observados en el gasto total municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). De tal forma que otras variables no incluidas en esta ecuación, podrían explicar el 10.7% de los valores observados en el gasto total municipal.

Las tablas para la prueba F con 1 variable de grado de libertad del numerador y con 30 datos de grados de libertad del denominador establecen un valor de 7.56 con 0.99 de probabilidad. Como F calculada en la correlación=260.24 es mucho mayor que el valor marcado en tablas, entonces puedo afirmar que la ecuación de regresión lineal simple es aceptable.

El coeficiente Durbin-Watson de tablas al nivel de significancia de 0.01 con k= 1 variable y n=32 datos, especifica el número du=1.28. Para que no exista auto correlación en la ecuación presentada tiene que cumplirse esta condición:

$$du < Dw < 4 - du, \text{ sustituyendo } 1.28 < 2.24 < 2.72.$$

Lo cual nos hace afirmar que no hay auto correlación en la ecuación con nivel de confianza del 99%.

Buscando la prueba t de Student en tablas con nivel de significancia 0.01 para pruebas de dos extremos y con 30 datos marca un valor de 2.75. En nuestra regresión estimada el estadístico t marca 16.13, que es mucho mayor que el valor de tablas, con lo cual se establece

que la variable población tiene un peso fundamental en la explicación del gasto total municipal de nuestro caso. Además entre más cercano esté a cero el coeficiente de Probabilidad, mejor se puede explicar la variable independiente, caso que sucedió en nuestra correlación lineal.

Agregando dos variables más a nuestra ecuación planteada, las cuales son tipo de rezago social en los municipios de la entidad y ubicación de las 32 entidades en función del índice de rezago social a nuestra ecuación, que ahora se convierte en una regresión lineal múltiple.

Para ubicar el tipo de rezago social de los municipios en la entidad se estimó que los índices de rezago social equivalían a estos números: Muy bajo=5, Bajo=4, Medio=3, Alto=2 y Muy alto=1. Arrojando el resultado siguiente:

Con las dos variables adicionadas, se explica que las tres variable independientes explican el 92.3% de los valores observados en el gasto total municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). Como podemos apreciar, el agregar dos variables más solo trajo como incremento de explicación 3 puntos porcentuales en relación a la regresión lineal que presentamos.

| <i>Estadísticas de la regresión</i> | | | |
|---------------------------------------------|----------|----------------|------|
| Coeficiente de correlación múltiple | 0.964 | | |
| Coeficiente de determinación R ² | 0.930 | | |
| R ² ajustado | 0.923 | Coeficiente DW | 2.45 |
| Error típico | 3,759.46 | | |
| Observaciones | 32 | | |

| ANÁLISIS DE VARIANZA | Grados de libertad | Suma de cuadrados | Promedio de los cuadrados | F | Valor crítico de F |
|----------------------|--------------------|-------------------|---------------------------|---------|--------------------|
| Regresión | 3 | 5,265,609,898 | 1,755,203,299 | 124.187 | 0.000 |
| Residuos | 28 | 395,738,167 | 14,133,506 | | |
| Total | 31 | 5,661,348,065 | | | |

| | Coeficientes | Error típico | Estadístico t | Probabilidad | Inferior 95% | Superior 95% |
|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Intercepción - | 4,854.14 | 2,089.524 | - 2.323 | 0.028 | - 9,134.334 | - 573.943 |
| Población | 0.004 | 0.000 | 18.675 | 0.000 | 0.004 | 0.004 |
| Tipo | 945.987 | 1,180.674 | 0.801 | 0.430 | - 1,472.515 | 3,364.489 |
| Ubicac | 142.879 | 160.481 | 0.890 | 0.381 | - 185.852 | 471.611 |

Las tablas para la prueba F con 3 variables de grado de libertad del numerador y con 30 datos de grados de libertad del denominador establecen un valor de 4.51 con 0.99 de probabilidad. Como F calculada en la correlación=124.18 es mayor que el valor marcado en tablas, entonces se acepta la regresión.

El coeficiente Durbin-Watson de tablas al nivel de significancia de 0.01 con k= 3 variables y n=32 datos, especifica el número $du=1.42$. Tenemos que $du < Dw < 4 - du$, sustituyendo 1.42

$< 2.45 < 2.58$. Lo cual nos hace afirmar que no hay auto correlación en la ecuación con nivel de confianza del 99%.

La prueba t de Student en tablas con nivel de significancia 0.01 para pruebas de dos extremos y con 30 datos marca un valor de 2.75. Aquí si se presentan cambios y vemos que únicamente la variable independiente población=18.67 sobrepasa el valor antes referido de tablas, mientras que las variables independientes tipo y ubicación del índice de rezago social no cumplen la condición que esperamos, de acuerdo a los valores de tablas, donde los dos estadísticos t son menores, 0.80 y 0.89 respectivamente, por lo cual no pueden explicar los cambios del gasto total municipal en las entidades federativas (variable dependiente).

Además solo el coeficiente de Probabilidad de población es igual a cero, mientras que los valores de ese parámetro de las variables tipo y ubicación del índice de rezago social no están cerca de cero y se concluye con pruebas que éstas dos últimas variables independientes no explican la variable gasto total municipal en las entidades (variable dependiente).

5.1.2 Correlación entre tipo de rezago social y gasto de capital municipal

Se presenta la siguiente ecuación en este punto: $y = a + b_1x_1 + b_2x_2$. En nuestro caso:

y = Tipo índice de rezago social municipal en la entidad

a = Intercepto o intersección

b_1 = Coeficiente de explicación de la ubicación en el rezago social municipal

b_2 = Coeficiente de explicación del porcentaje de gasto de capital en el gasto total

x_1 = Ubicación en el rezago social municipal

x_2 = Porcentaje del gasto de capital en el gasto total municipal

Con estas variables esta ecuación arrojó el siguiente resultado de correlación lineal múltiple, efectuada en Excel:

Con las dos variables independientes se explican el 78.3% de los valores observados en el tipo de índice de rezago social municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). Lo que significa que otras variables no consideradas en la ecuación podrían explicar el 21.7% de cambios que se producen en el índice de rezago social municipal en las 32 entidades federativas.

Las tablas para la prueba F con 2 variables de grado de libertad del numerador y con 30 datos de grados de libertad del denominador establecen un valor de 5.39 con 0.99 de probabilidad. Como F calculada en la correlación=57.05 es mayor que el valor marcado en tablas, entonces se acepta la regresión lineal múltiple.

El coeficiente Durbin-Watson de tablas al nivel de significancia de 0.01 con $k=2$ variables y $n=32$ datos, especifica el número $du=1.35$. Tenemos que $du < Dw < 4 - du$, sustituyendo 1.35

$< 1.77 < 2.65$. Lo cual nos hace afirmar que no hay auto correlación ni positiva ni negativa en la ecuación que presentamos, con nivel de confianza del 99%.

| <i>Estadísticas de la regresión</i> | | | |
|--------------------------------------|-------|------------------------|------|
| Coefficiente de correlación múltiple | 0.893 | | |
| Coefficiente de determinación R^2 | 0.797 | | |
| R^2 ajustado | 0.783 | <i>Coefficiente DW</i> | 1.77 |
| Error típico | 0.592 | | |
| Observaciones | 32 | | |

| <i>ANÁLISIS DE VARIANZA</i> | <i>Grados de libertad</i> | <i>Suma de cuadrados</i> | <i>Promedio de los cuadrados</i> | <i>F</i> | <i>Valor crítico de F</i> |
|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------|---------------------------|
| Regresión | 2 | 40.041 | 20.021 | 57.047 | 0.000 |
| Residuos | 29 | 10.177 | 0.351 | | |
| Total | 31 | 50.219 | | | |

| | <i>Coefficientes</i> | <i>Error típico</i> | <i>Estadístico t</i> | <i>Probabilidad</i> | <i>Inferior 95%</i> | <i>Superior 95%</i> |
|--------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Intercepción | 1.127 | 0.646 | 1.745 | 0.092 | 0.194 | 2.447 |
| Ubicac | 0.122 | 0.016 | 7.622 | 0.000 | 0.089 | 0.154 |
| % Capital | 0.087 | 1.743 | 0.050 | 0.961 | 3.478 | 3.652 |

La prueba t de Student en tablas con nivel de significancia 0.01 para pruebas de dos extremos y con 30 datos marca un valor de 2.75. Únicamente la variable independiente ubicación del rezago social municipal en las entidades=7.66 sobrepasa el valor antes referido de tablas, mientras que la variable independientes porcentaje de gasto de capital en relación al gasto total municipal no cumplen la condición esperada de acuerdo con los valores de tablas, donde $t=0.50$, razón por la cual no pueden explicar los cambios del tipo de rezago social municipal en las entidades federativas (variable dependiente).

Solo el coeficiente de Probabilidad de ubicación del rezago social municipal es igual a cero, mientras que el valor de ese parámetro en el porcentaje del gasto de capital en el gasto total municipal no cumple esa condición.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo con la última información de que se dispone y que corresponde al año 2018, el gobierno federal absorbe el 63.7% de los recursos públicos del país, los 31 gobiernos estatales disponen de 27.4% de ese monto, el gobierno de la Ciudad de México absorbió el 2.4% de los recursos públicos nacionales y los 2441 gobiernos municipales obtuvieron el 6.5% del presupuesto público nacional.
2. El presupuesto es una de las herramientas fundamentales con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo, a través de la implementación de sus programas y proyectos de servicios públicos y sociales. A través del presupuesto público municipal, los gobiernos locales

materializan el compromiso económico, político y social con su población, donde siempre se buscará con su accionar el desarrollo de sus comunidades.

3. La técnica del presupuesto por programas es un conjunto de normas, métodos y procedimientos coordinados e integrados que se utilizan para formular, controlar y evaluar el gasto público conforme al criterio que presta atención a lo que realiza el gobierno y no a lo que adquiere.

4. En opinión de su creador (Peter Pyhrr) el presupuesto base cero debe responder dos preguntas: ¿Son las actividades actuales eficientes y efectivas? y ¿Deberían las actividades actuales eliminarse o reducirse para fundar nuevos programas con más altas prioridades o reducir el presupuesto actual?

5. El presupuesto basado en resultados es un conjunto de técnicas administrativas utilizadas en el sector privado de la economía, que se trasladan a la administración pública. Tiene su origen en el concepto gestión de resultados, cuyo objetivo es considerar un proceso de cambio en la cultura organizativa del sector público que lleve a cabo la sustitución del modelo de administración burocrática por otro gerencial, en el primero se enfatizan los procesos y procedimientos y en el segundo los resultados.

6. En el gobierno federal, de 1935 a 2020 se han seguido tres grandes métodos presupuestarios en México: a) Presupuesto por objeto del gasto, el cual se aplica desde 1935 hasta 1976; b) Presupuesto Por Programas, se instrumenta en 1977 hasta 2005; y c) Presupuesto en base en resultados, de 2006 a la fecha.

7. En algunos municipios metropolitanos del Estado de México desde la década de los ochentas del siglo pasado se empezó a implementar la técnica del presupuesto por programas. Concretamente en enero de 1982 el Ayuntamiento de Naucalpan creó la Dirección de Programación y Presupuesto, surgiendo con ésta el primer intento de aplicación del sistema de presupuesto por programas en el ámbito municipal de la entidad.

8. De las cifras del gasto total municipal de 2018 en nuestro país, sacamos esta participación relativa de la clasificación por objeto del gasto: servicios personales representaron el 34.9%, materiales y suministros el 7.4%, servicios generales el 16.9%, transferencias y subsidios el 9.5%, bienes muebles e inmuebles el 1.9%, obras públicas y construcción el 22.5%, deuda pública 3.7% y otras partidas 3.1%.

9. De las cifras del gasto total municipal de 2018 en nuestra nación, sacamos esta participación relativa de la clasificación económica: el gasto corriente representó el 72.7%, el gasto de capital o de inversión el 24.4% y la disponibilidad al final de año 2.9%.

10. Del modelo econométrico que se realizó, se puede afirmar que el número de población municipal (variable independiente) explica el 89.3% de los valores observados en el gasto to-

tal municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). De tal forma que otras variables no incluidas en esta ecuación, podrían explicar el 10.7% de los valores observados en el gasto total municipal.

11. En otra ecuación del modelo econométrico, arrojó que el porcentaje de gasto de capital en el gasto total municipal y la ubicación en el rezago social municipal (variables independientes), pueden explicar el 78.3% de los valores observados en el tipo de índice de rezago social municipal de cada entidad federativa (variable dependiente). Lo que significa que otras variables no consideradas en la ecuación podrían explicar el 21.7% de cambios que se producen en el índice de rezago social municipal en las 32 entidades federativas.

12. Las tres técnicas presupuestales que hemos analizado aquí (por programas, por resultados y base cero) aportan herramientas y elementos útiles para el ahorro de los recursos públicos. No debemos perder de vista que lo más importante en el manejo de fondos públicos es la eficacia que se logre con la mejor distribución, en beneficio finalmente de la población.

13. Existen compromisos ineludibles del gobierno federal que se plasmarán seguramente en el presupuesto de egresos, la pregunta relevante pasará a ser que porcentaje del presupuesto público quedará después de cubrir esos compromisos, que no se pueden someter al escrutinio del mecanismo de presupuesto base cero. En mi punto de vista, es la clave para tratar de arrancar un presupuesto que brinde mayor control y transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Báez Carlos, Adriana (2017). Reseña libro cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016), Puente Martínez. México: Ediciones La Biblioteca UNAM.

Blanco López, Paloma (2017). Los presupuestos públicos en el marco de la orientación al resultado. Alcances y limitaciones de su aplicación en México. San Luis Potosí: Revista Estudios de Género, La Ventana. Núm. 45. Ene-jun. Pág. 7-49

Calvo Vérguez, Juan (2009). El presupuesto por programas en la administración local española. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Recuperado: https://www.researchgate.net/publication/317193025_El_presupuesto_por_programas_en_la_administracion_local_espanola

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005). El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas). México: Cámara de Diputados. Recuperado <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>

Del Río González, Cristóbal (1993). El Presupuesto. México: ECASA (Decimoprimer reimpresión).

Deniston, Lynn, Rosenstock, Irwin, Welch, William y Getting, V.A. (1983). Evaluación de la efectividad y eficiencia del programa, en Presupuesto público, coordinadores Fremont, Lyden y Miller, Ernest. México: Trillas. Pág. 165-196.

- Díaz Flores, Manuel (2013). Evaluación de políticas públicas y transparencia presupuestaria: un enfoque desde los gobiernos subnacionales. Aguascalientes: Alacip. Recuperado: <https://alacip.org/cong13/234-flores-7c.pdf>
- Escudero Bué, Isabel (2020). Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Tesis maestría.
- Garzón Maceda, José (2010). Los recursos del estado como eje del desarrollo municipal en Misiones. México: Visiones del Futuro. Año 7, Vol. 14. Año 7. Jul-dic. Recuperado: http://www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=51
- Gómez R., Carlos (2004). El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Bogotá: Revista Innovar. Núm. 24. Jul-dic. Pág. 105-111. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81802408>
- Hofer, Charles y Schendel, Dan (1985). Planeación estratégica: conceptos analíticos. Colombia: Norma.
- Gil Antón, Juan y Larrea Padilla, Francisco (2015). La viabilidad del presupuesto base cero como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México. México: El Cotidiano (UAM). Núm. 192, Jul-ago. Pág. 93-102. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883012>
- Lewis, Verne B. (1983). Hacia una teoría presupuestal, en Presupuesto público, coordinadores Fremont, Lyden y Miller, Ernest. México: Trillas. Pág. 261-284.
- Martínez González, Gabriel (2015). Reforma al presupuesto federal. México: El Cotidiano (UAM). Núm. 192, Jul-ago. Pág. 63-68. Recuperado <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883008>
- Miranda Mendoza, Noel (2015). El presupuesto base cero como disciplina para una mejor inversión pública en México. México: El Cotidiano (UAM). No. 92, Jul-ago. Pág.103-109. Recuperado <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883013>
- Palacios Garita, René (2019). Evaluación del desempeño judicial. El caso de la justicia jurisdiccional en México (2007-2017). Madrid. Universidad Complutense. Tesis doctoral.
- Payan Serna, Karla (2019). Presupuesto basado en resultados en México. Sonora: Trascender, Contabilidad y Gestión. Núm. 10. Ene.abr. p. 36-49. Recuperado: <https://trascender.unison.mx/index.php/trascender/articulo/view/58>
- Pérez Partida, Héctor (2015). Reflexiones sobre el presupuesto base cero y el presupuesto basado en resultados. México: El Cotidiano (UAM). Núm. 192, Jul-ago. Pág. 78-84. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883010>
- Pyhrr, Peter A. (1983). El enfoque base cero al presupuesto gubernamental, en Presupuesto público, coordinadores Fremont, Lyden y Miller, Ernest. México: Trillas. Pág. 285-301.
- Reinoso Baquerizo, Yngri y Pincay Sancán, David (2020). Análisis de la ejecución presupuestaria en el gobierno local municipal de Cantón Simón Bolívar. Digital Publisher.Vol.5. Núm.2. Mar-abr.Pág.14-30.Recuperado https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/artcle/view/162

- Sánchez Ruiz, Mario (2015). Presupuesto base cero, una oportunidad para invertir mejor. México: El Cotidiano (UAM). Núm. 192, Jul-ago. Pág. 85-92. Recuperado: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883011>
- Shcick, Allen (1983). El camino al PPP: las etapas de la reforma presupuestal, en Presupuesto público, coordinadores Fremont, Lyden y Miller, Ernest. México: Trillas. Pág. 29-57.
- Tacuba, Angélica (2016). Gasto para el desarrollo rural en México y presupuesto base cero, 2016. México: Economía-UNAM. Vol. 13. Núm.37. Enero-abril.
- Tacuba Santos, Angélica (2016). Las funciones del presupuesto público en la economía. Revisando los fundamentos y las experiencias. Revista Universitaria Ruta. Vol. 18. No. 2. p.111-130. Recuperado <https://revistas.use-rena.cl/index.php/ruta/article/view/800>
- Uña, Gerardo (2010). El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera. Santiago de Chile: CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Vargas Merino, Jorge y Zavaleta Chávez, Walter (2020). La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. México: Visión del Futuro. Año 17, Vol. 24. Núm. 2, Jul-dic. Pág. 37-59. Recuperado <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2020.24.02.002.es>
- Villalobos López, José Antonio (1986). Finanzas y empresas públicas municipales. México: Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 248 páginas. Recuperado <https://catalog.hathitrust.org/Record/101075512>
- Villalobos López, José Antonio (2020). Economía pública municipal. México: Recuperado: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/102130/>
- Welsh, Glenn, Hilton, Ronald y Gordon, Paul (1990). Presupuestos, planificación y control de utilidades. México: Prentice Hall Hispanoamericana.