

Hacienda Pública y Bienestar

Luis Foncerrada Pascal

CEESP

El mandato único de cualquier gobierno, de cualquier gobernante, municipal, estatal o nacional, no puede ser otro que lograr el bienestar de la población.

¿QUÉ ES BIENESTAR?

(La libertad en el sentido de SEN)

- ✓ Mejorar la calidad de vida (Salud, vejez, alimentación)
- ✓ Formar parte integral de la comunidad
- ✓ Empleo digno, formal y productivo
- ✓ Acceso a educación
- ✓ Tener voz y ser capaces de opinar, ser escuchados
- ✓ Poder participar políticamente
- ✓ Poder realizar las actividades y anhelos que se desean
- ✓ LIBERTAD PARA VIVIR LA VIDA QUE SE DESEA VIVIR

¿CÓMO LOGRAR BIENESTAR?

¿CRECIENDO?

¿Que crezca qué?

¿El PIB?

El PIB es una medida de producción...

¿O más bien empleo y salario?

EMPLEO Y SALARIO si son BIENESTAR

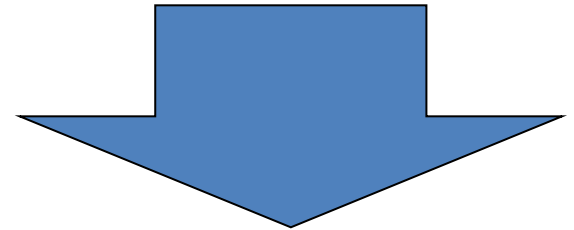
El mercado interno, tan mencionado,

no es más que empleo y salario

LOGRAR BIENESTAR y LIBERTAD

- ✓ Eliminar las causas de la falta de libertad
- ✓ Asegurar una existencia digna

✓ **Dos tareas específicas**



- ✓ **Empleo digno, productivo y bien remunerado**
- ✓ **Crear la infraestructura educativa, de salud, de deporte, de comunicaciones, de jubilación, etc.**

**¿CÓMO GENERAR EMPLEOS
PRODUCTIVOS y BIENESTAR?**

**¿REFORMAS
ó
POLÍTICAS PÚBLICAS
ó
POLÍTICA ECONÓMICA?**

¿REFORMAS?

- ¿Si se dan las reformas se disparará el crecimiento? ¿El empleo?
- ¿Son suficientes para crear empleo?
- ¿Habrá algo más que hacer?

¿Ayudarían?

- Reforma Laboral
- Reforma Judicial
- Ley de Competencia
- Reforma Educativa
- Sistema de Salud
- Reforma Energética

Reforma Fiscal

Reconstruir la Hacienda Pública

- Gasto
- Ingresos simplificación y recaudación
- Precios y tarifas
- Federalismo
- Déficit fiscal

¿LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

**EL RETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
ES LOGRAR BIENESTAR**

PRESUPUESTO - GASTO PÚBLICO

ES EL PRINCIPAL INSTRUMENTO

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

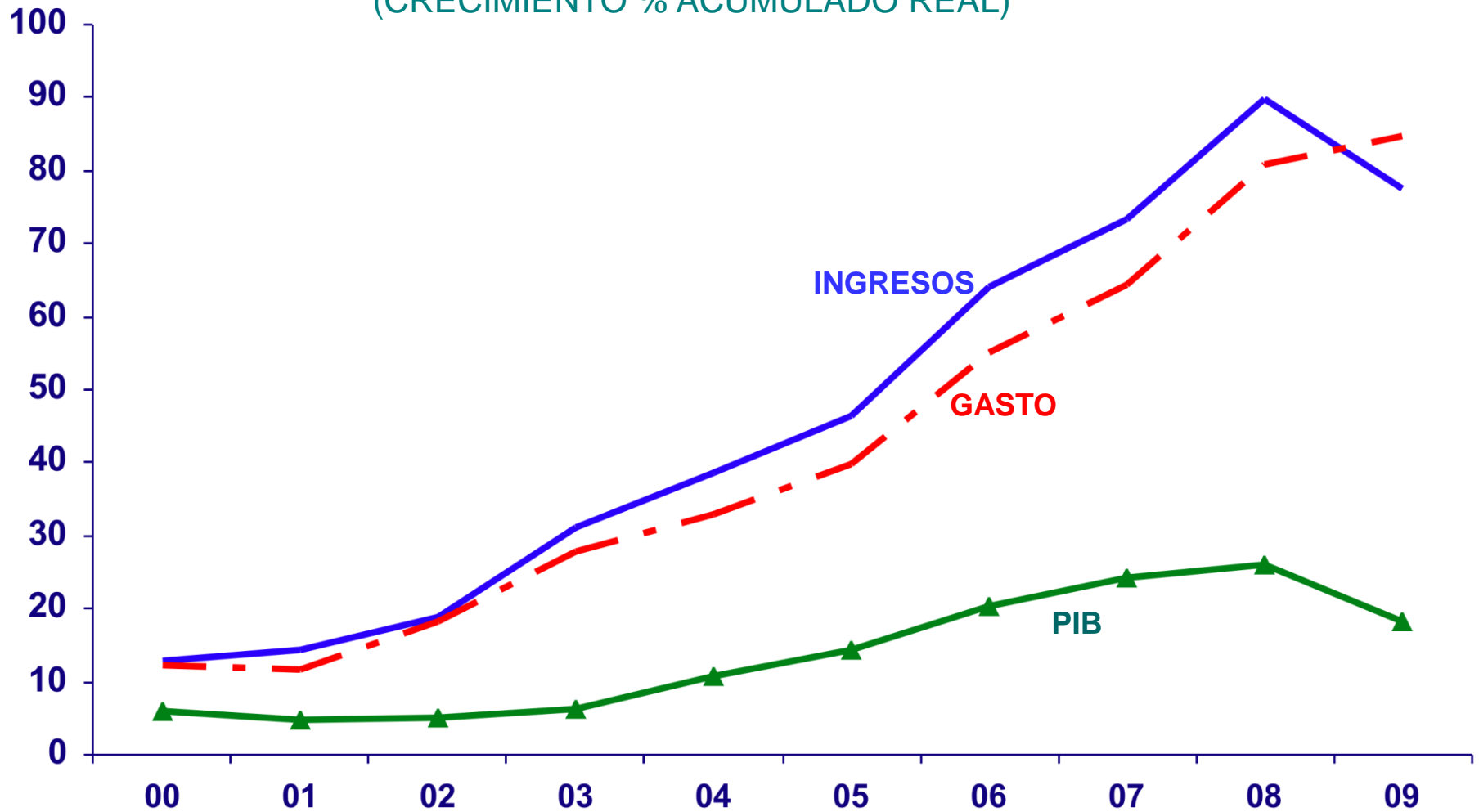
Un elemento clave de la capacidad de recaudar impuestos es el beneficio social del gasto público; es decir, la forma como el aparato gubernamental le devuelve a la sociedad los recursos que le quita por la vía de los impuestos.

Hoy el gasto público en México *es regresivo en términos absolutos*, lo cual significa que llega en mayor proporción a los sectores más ricos que a los más pobres de la población.

MEDIDAS DE GASTO PÚBLICO

- ✓ Alineación del gasto con las prioridades del país
- ✓ Presupuesto con base en resultados
- ✓ Evaluación de programas
- ✓ Reingeniería del sector público
- ✓ Honestidad
- ✓ Transparencia y responsabilidad en el ejercicio
- ✓ Déficit

**A PESAR DE QUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HAN REGISTRADO
LOS INGRESOS Y GASTOS HISTÓRICAMENTE MÁS ALTOS, NO SE
APRECIA UN EFECTO IMPORTANTE EN EL PIB**
(CRECIMIENTO % ACUMULADO REAL)



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos de la SHCP e INEGI.

POR LO TANTO ES NECESARIO:

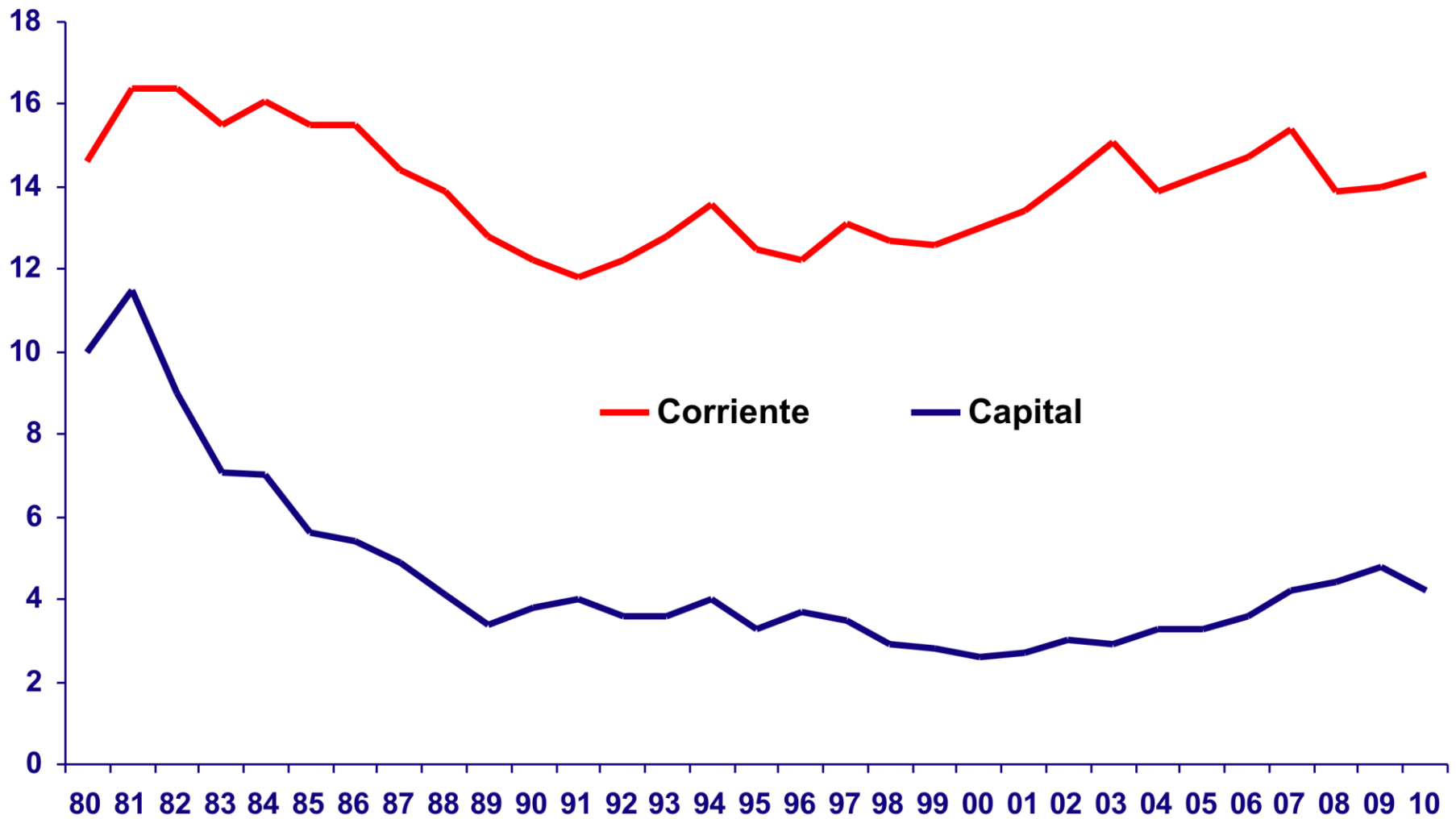
- ✓ Alinear el gasto con las prioridades del país
- ✓ Una reingeniería del sector público
 - Poderes
 - Tres órdenes de gobierno
 - Organismos y dependencias
 - Programas

EN MATERIA DE INVERSIÓN:

- ☞ Se debe establecer la obligación de que todas las leyes u ordenamientos emanados del Congreso, que impliquen un nuevo cargo al erario, cumplan con una **Manifestación de Impacto Presupuestal y, en su caso, con un análisis costo beneficio social**
- ☞ La facilidad de que el **capital privado participe en más proyectos públicos**, con lo que se liberarían recursos para destinarlos a programas prioritarios. **Proyectos Públicos-Privados**

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO

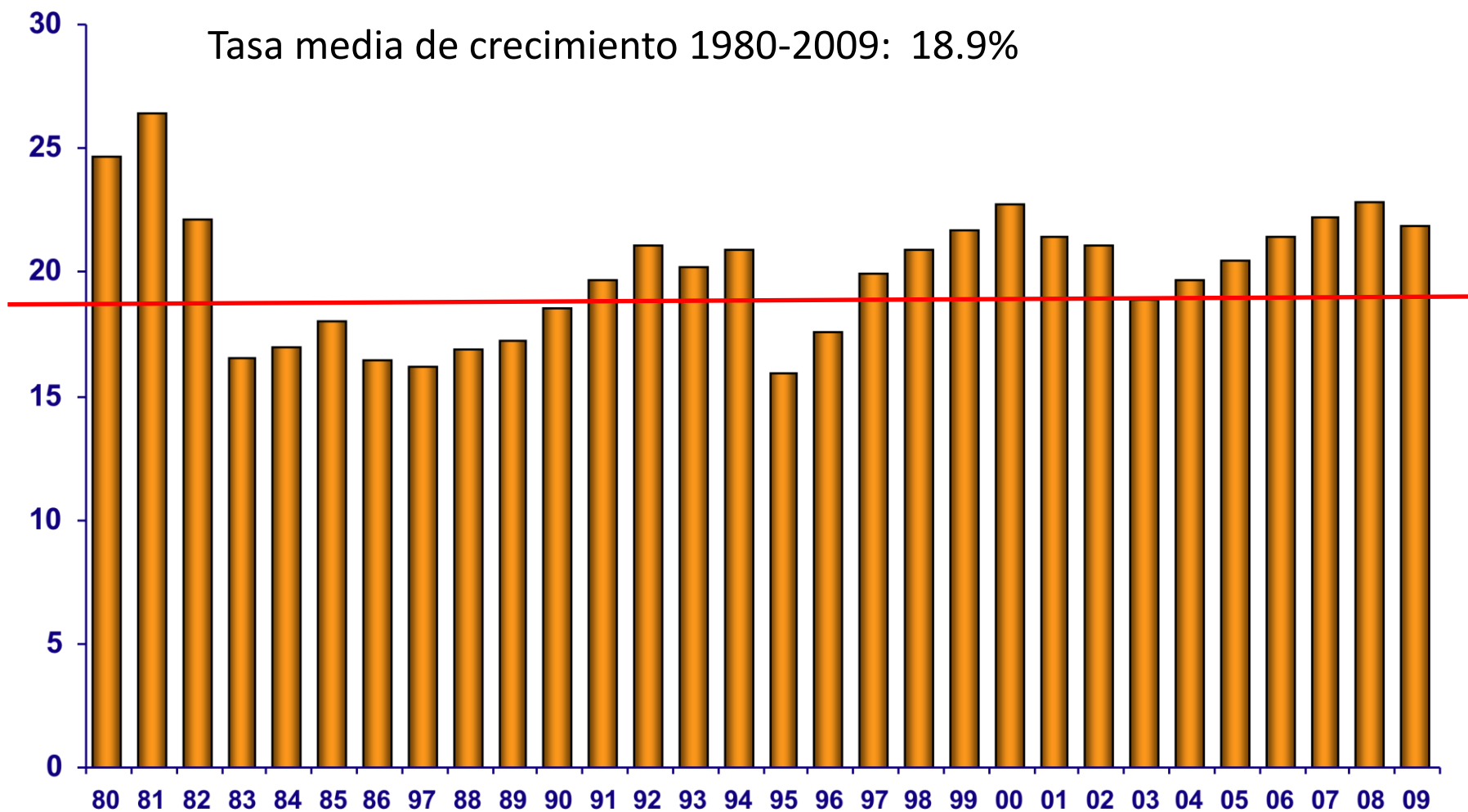
(% DEL PIB)



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos de la SHCP.

INVERSIÓN

(% DEL PIB)



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI.

FEDERALISMO FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, busca que los estados y municipios reciban su parte proporcional de impuestos generales. No obstante no ha logrado solucionar problemas de equidad y eficiencia de la distribución de los ingresos públicos, ni generado incentivos para que los estados y municipios fortalezcan sus fuentes de ingresos .

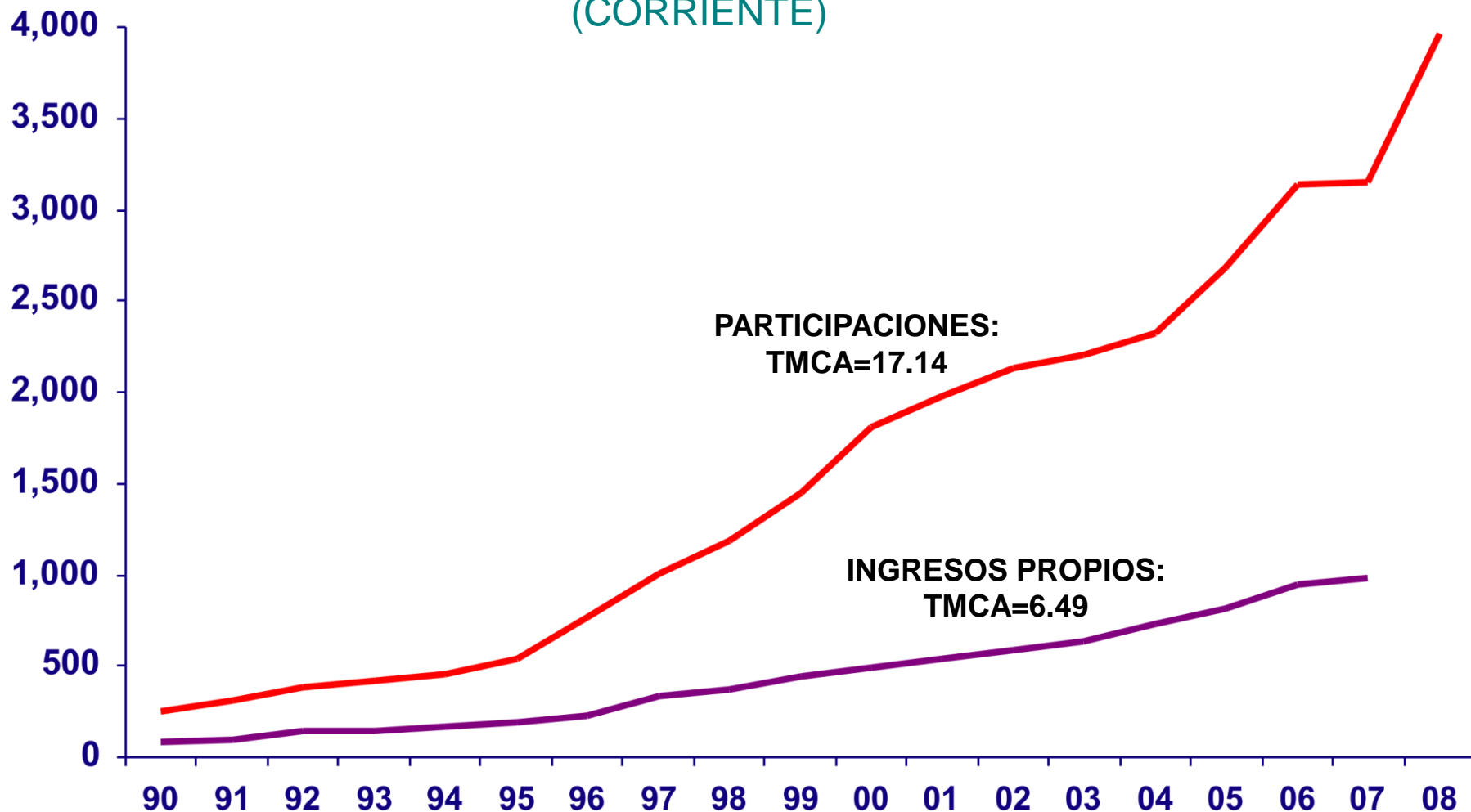
El Sistema actual ha generado problemas importantes:

- Excesiva concentración del gobierno federal de los ingresos públicos.
- Dependencia de estados y municipios de la participaciones federales.
- Inequidad e ineficiencia en la distribución de participaciones y transferencias.
- Centralización federal de las decisiones en materia de ingresos y gran discreción local en materia de gasto.

La autonomía de los estados y municipios debería sustentarse en la capacidad propia de financiamiento para establecer sus políticas y programas públicos.

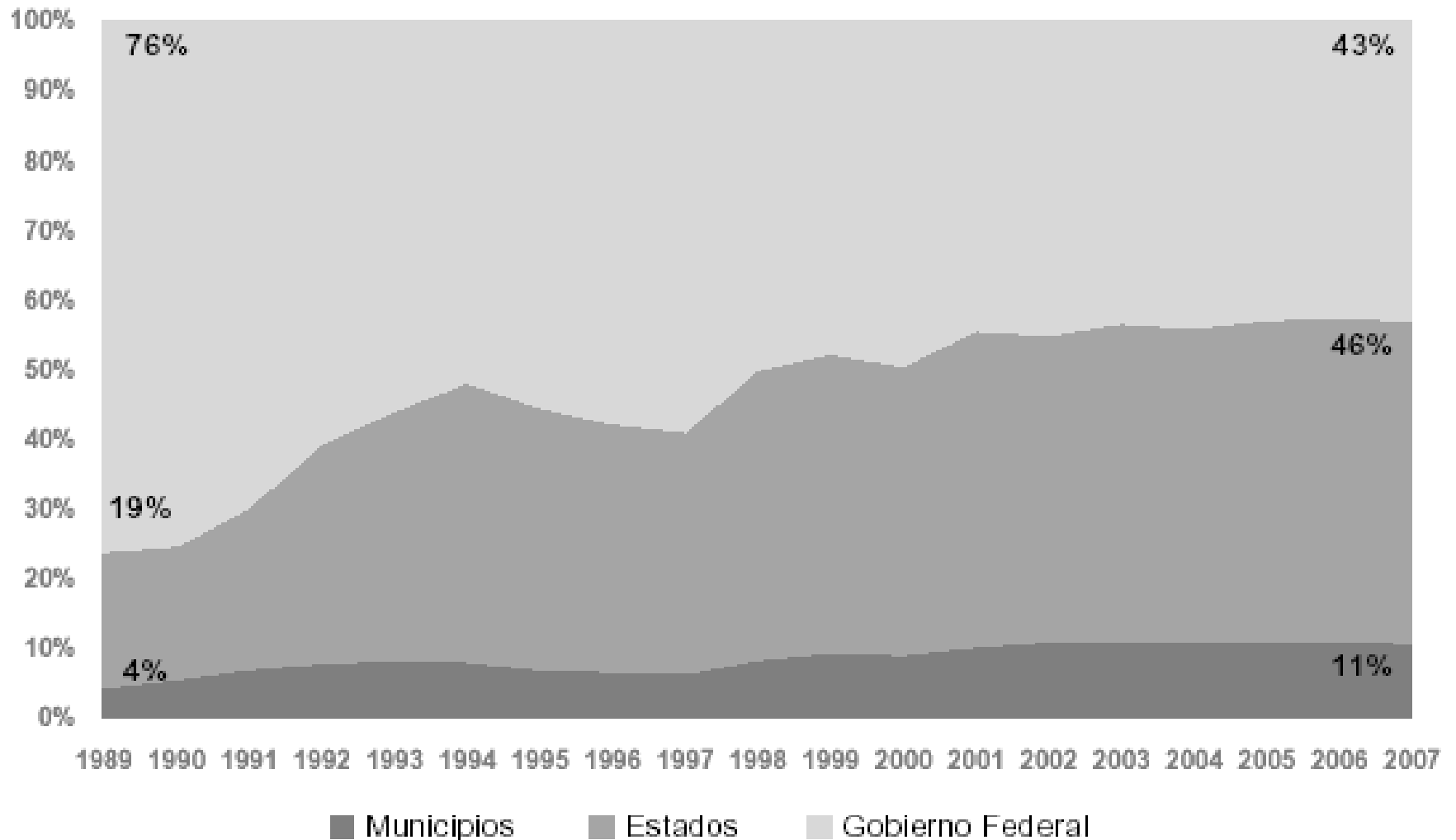
INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES A ESTADOS PER CAPITA NACIONAL

(CORRIENTE)



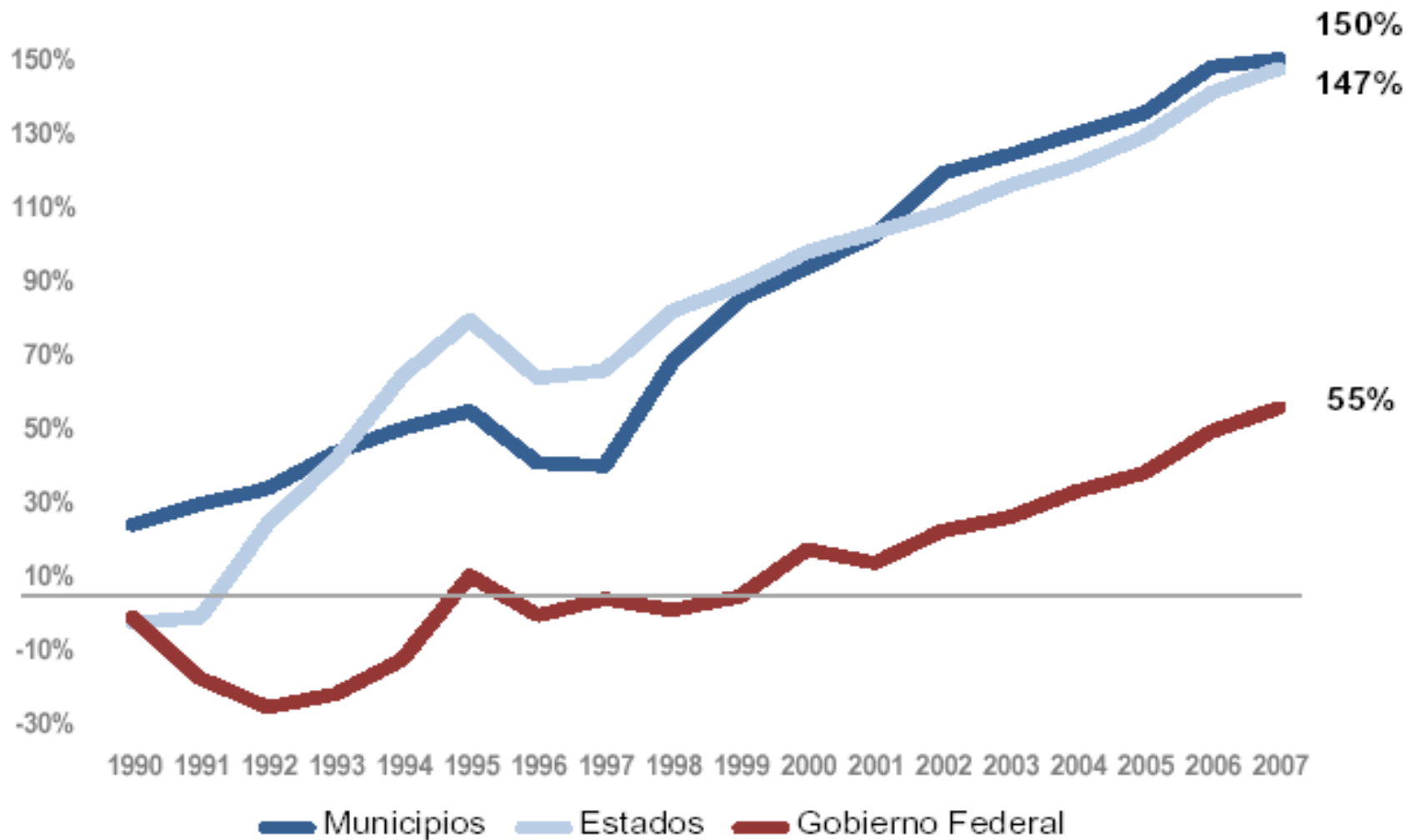
FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos de la SHCP e INEGI.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL (CORRIENTE)



FUENTE: El Municipio: ¿la institución de la opacidad? :Juan E. Pardinas y Emilio Granados

CRECIMIENTO REAL ACUMULADO DEL GASTO



FUENTE: El Municipio: ¿la institución de la opacidad? :Juan E. Pardinas y Emilio Granados

PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO FISCAL

Corresponsabilidad fiscal: Algunas atribuciones tributarias que se pueden trasladar a las entidades de gobierno local son:

Impuesto al consumo local. Hasta ahora ninguna entidad ha hecho uso de esta atribución para no incurrir en costos políticos.

Impuesto a la tenencia. Se debe responsabilizar totalmente de su cobro, administración y uso a las autoridades estatales, con criterios de eficiencia. Su desaparición no es fácil por los compromisos de deuda estatal sujetos a los ingresos derivados por tenencia

Impuestos sobre inmuebles. Se propone que el proceso de catastro y la administración del impuesto lo lleven a cabo los gobiernos estatales, pero manteniendo su naturaleza municipal.

PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO FISCAL

Equidad y eficiencia

En virtud de la caída en ingresos petroleros se hace necesario una redefinición de los montos participables y la mecánica de distribución entre entidades federativas, que incorpore la reducción de ingresos y, en ese tenor, prevea mayor equidad, certidumbre y transparencia.

Transparencia y rendición de cuentas

Hoy en día es indispensable que cada estado sea más responsable de su propio desarrollo en función de fortalecer sus ingresos propios, pues es alarmante que poco más de dos terceras partes de las entidades federativas canalicen la mayor parte de su gasto a gasto corriente, es decir, a rubros en donde no se dinamiza el crecimiento y el desarrollo de la propia entidad, dejando toda la responsabilidad en manos del Gobierno Federal.

RETOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO FEDERAL

- ✓ Ligar los presupuestos con los compromisos específicos de desempeño, no de gestión, sino de resultados de cada dependencia que recibe fondos fiscales.
- ✓ Replantear los “Programas Sectoriales 2007-2012” , con metas específicas de desempeño del Gobierno Federal en turno, eliminando las de gestión y ampliando las de resultados,
- ✓ Ampliar el sistema de evaluación del desempeño y del presupuesto basado en resultados, para incluir a todo el Gobierno Federal, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno.
- ✓ Debe establecerse en Ley que toda entidad que reciba dinero fiscal debe contar con un sistema de planeación y evaluación del desempeño y tener metas específicas de resultados.
- ✓ Ha llegado el momento de hacer un cambio total en nuestra Ley de Planeación, y elaborar una Ley de Evaluación.

¿EXISTE REALMENTE TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO FEDERAL?

- ✓ Sin duda ha habido avances sustanciales en materia de transparencia
- ✓ Pero las experiencias particulares pueden ser muy diversas
- ✓ En el caso del CEESP la experiencia no ha sido muy afortunada
- ✓ El CEESP realizó una evaluación de los avances que han logrado las Secretarías de Estado mexicanas en relación a sus “Programas Sectoriales 2007-2012”,
- ✓ Se buscó responder a la pregunta ¿Dónde estamos a la mitad del sexenio 2007-2012?
- ✓ El primer descubrimiento fue que ninguna Dependencia Federal publica en sus portales de Internet los resultados logrados en sus Programas Sectoriales,
- ✓ Y sus respuestas por medio del sistema INFOMEX, salvo algunas excepciones, fueron limitadas.

¿TRANSPARENCIA PRESUPUETARIA? EL CASO DE LOS SUBSIDIOS A LA ENERGÍA

1. Aún cuando todos sabemos en México que existen subsidios a la energía (combustibles y energía eléctrica), ni el proyecto de presupuesto, ni las estadísticas de las finanzas públicas informan cuánto se ha otorgado por estos subsidios, ni qué resultados se han logrado.
2. Debido a que se presentan las cifras netas, ni los ingresos ni los gastos públicos corresponden a la realidad, sino que se subestiman. Esto reduce artificialmente la “carga fiscal” de México.
3. Algo similar ocurre con los subsidios al consumo de agua.
4. También los PIDIREGAS han simplemente distorsionado la realidad de las finanzas públicas. Otra distorsión son los denominados “ingresos no recurrentes” del Gobierno Federal.
5. El resultado es que ni las estadísticas de las finanzas públicas ni el Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden a la realidad, distorsionando lo que debería verse con claridad.

¿QUÉ PASA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS?

- ✓ En todos, por ley, se publican Planes estatales de Desarrollo,
- ✓ Pero solamente algunos han intentado elaborar correctamente Programas Sectoriales,
- ✓ Sin embargo, distan mucho de mostrar una correcta planeación y evaluación del desempeño.

DISTRITO FEDERAL:

- ✓ **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012:** Contiene acciones generales (correctas), pero no definen lo que se quiere lograr, en qué magnitud y en qué tiempo.
- ✓ **Programa Sectorial de medio Ambiente 2007-2012:** Expresiones correctas, pero tampoco tienen medición. No tienen temporalidad. No tienen líneas base. No tienen metas de desempeño

ESTADO DE MÉXICO:

- ✓ SE hizo un importante esfuerzo al elaborar Programas Sectoriales
- ✓ Pero también con problemas de diseño y de calidad de los indicadores:
- ✓ Medición de actividades, no de impactos o resultados

TABASCO:

- ✓ También hizo un importante esfuerzo al elaborar Programas Sectoriales, al inicio de la actual administración del Estado.
- ✓ Expresiones correctas, pero tampoco tienen medición. No tienen temporalidad. No tienen líneas base. No tienen metas de desempeño.
- ✓ Indicadores muy rudimentarios, cuya medición es irrelevante porque no tiene ningún significado práctico.

NUEVO LEÓN:

- ✓ Mejores indicadores, pero no tienen línea base (de dónde se parte), ni metas anuales.

1. La “transparencia” actual es limitada. No debería ser necesario recurrir a los Institutos para obtener la información básica de la planeación y evaluación del desempeño.
2. La relación entre el desempeño y el presupuesto debe ser directa. Ningún gasto público, de ninguna entidad, debe autorizarse si no se conoce qué se va a lograr con el recurso (planeación del desempeño).
3. Todos los recursos ejercidos deben rendir cuentas: Qué se logró con los recursos utilizados. No informes de actividades, sino informes de resultados (evaluación del desempeño).
4. Ha llegado el tiempo de modificar, de raíz, la forma, fondo y contenido de los “Planes de Desarrollo”, tanto en el gobierno federal como en las entidades federativas y municipios. Es decir, de reformar la “Ley de Planeación” y de formular una “Ley de Evaluación”.
5. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil es fundamental.

Otro elemento fundamental, finalmente, en la reconstrucción de las finanzas públicas es la **honestidad y la vocación de servicio** de los gobernantes.

En todos los ORDENES DE GOBIERNO

De ahí la importancia de los **presupuestos con base en resultados**

De la evaluación de cada programa, de cada gasto, de cada cheque

De ahí la necesidad de rendición de cuentas y de transparencia

Que **cada cheque, cada pago, aparezca en un sitio de internet, de cada municipio, de cada Estado**, del Gobierno Federal. De tal manera que de cada peso **sepamos a quien se le entregó para qué obra, para qué proyecto, para qué calle, qué camino** y en ese mismo sitio, cuál es el avance, el cumplimiento, y por lo tanto la eficiencia y la evaluación del proveedor.

Todo totalmente público, **con metas de resultados, cuantitativas, no de gestión**.

Sólo así se logra el bienestar de la población, que es el mandato único de cualquier Gobernante. Sólo así reconstruiremos el tejido social tan desecho.

Permítanme recordar a Velasco Suárez, cuando Echeverría le propuso que se fuera de Secretario de Educación, le contestó, como buen médico, que no podía dejar la gobernatura de su estado, que estaba enfermo, que tenía que dedicarse a él.

Hay otros grandes gobernadores. Hay que seguir su ejemplo.

Conocemos los instrumentos del éxito. Resultados, evaluación, transparencia.

**POLÍTICA ECONÓMICA
Y
ACUERDOS POLÍTICOS**

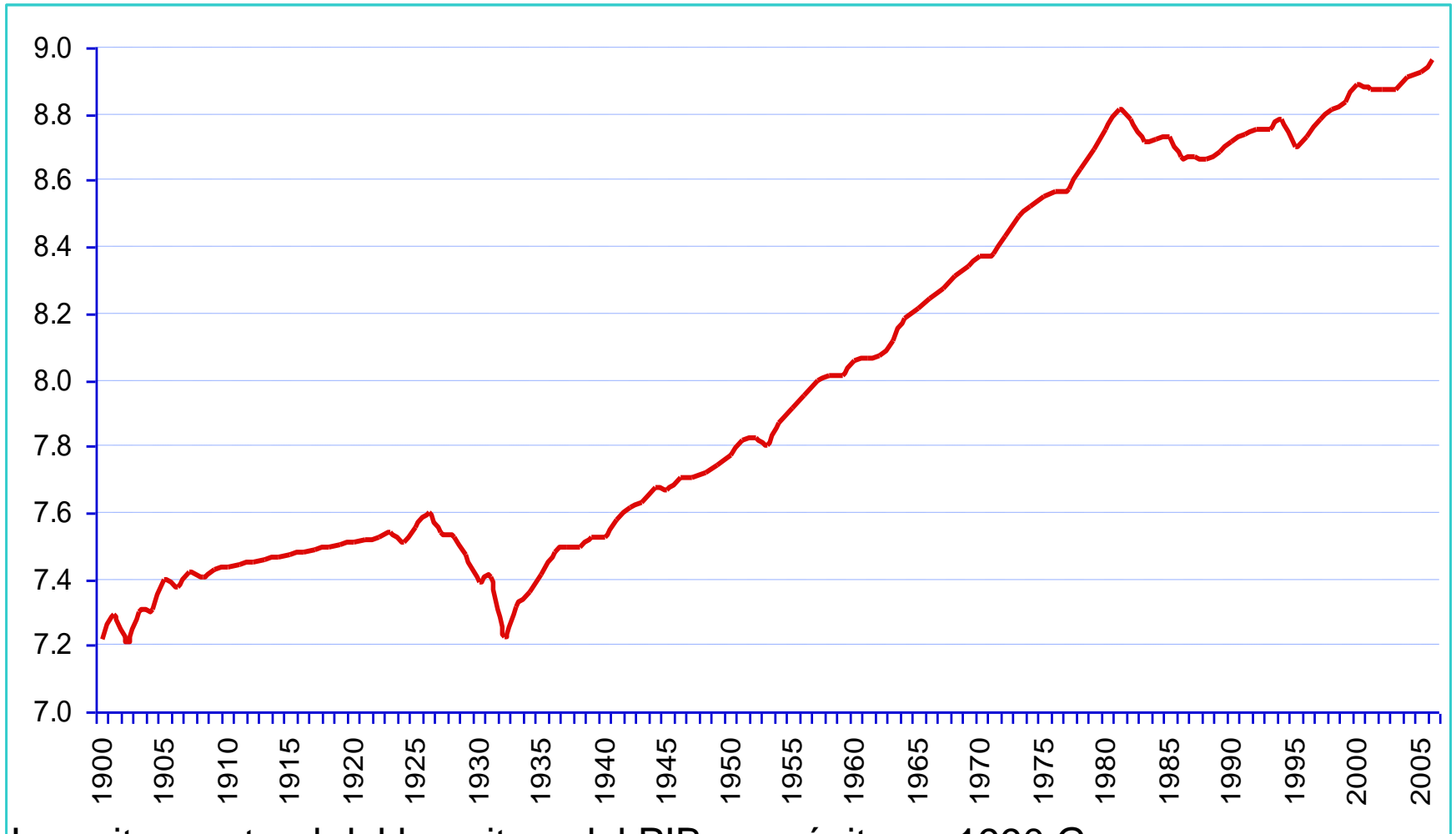
¿Algún papel relevante?

PIB PER CÁPITA DE MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA DE:

	1820	1870	1913	1940	1970	1981	2003	2006
EUA	60.4	27.6	32.7	26.4	28.7	35.6	24.6	25.0
Europa Occidental	63.2	34.4	50.1	40.7	42.4	50.9	35.8	37.2
Europa Oriental	111.1	72.0	102.2	94.1	100.1	118.2	110.2	105.7
América Latina	109.8	99.7	115.9	95.8	108.3	125.4	123.4	118.9
Asia	130.7	121.2	248.6	206.5	282.2	322.3	161.0	137.8
Africa	180.8	134.8	271.6	227.7	318.8	444.9	460.7	456.8
Promedio Mundial	113.9	77.2	113.5	94.4	115.6	148.1	109.5	110.4

FUENTE: Mexico: An economic History; Juan Carlos Moreno y Jaime Ros

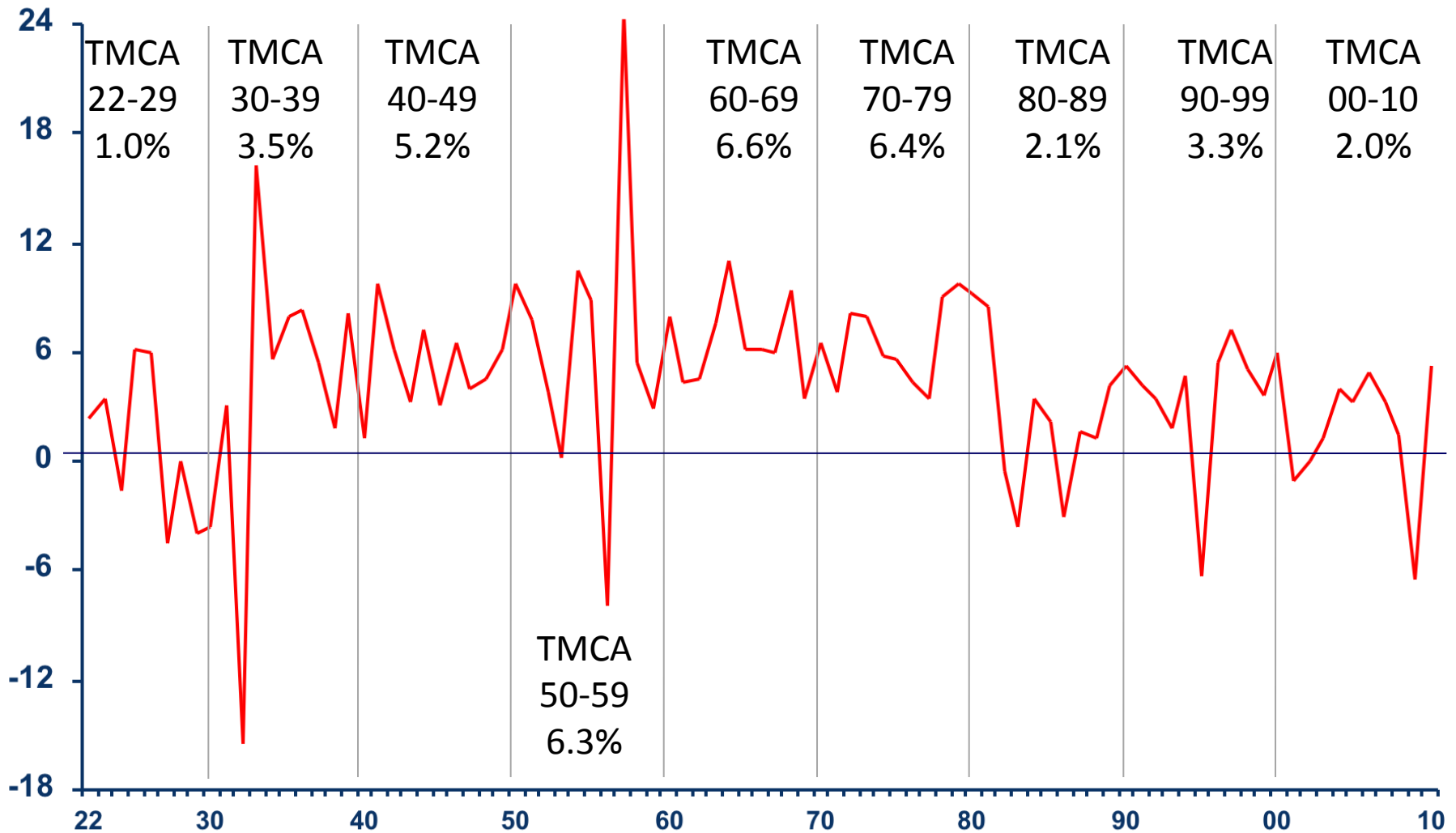
PIB PER CÁPITA DE MÉXICO



Logaritmo natural del logaritmo del PIB per cápita en 1990 Geary-Khamis dólares

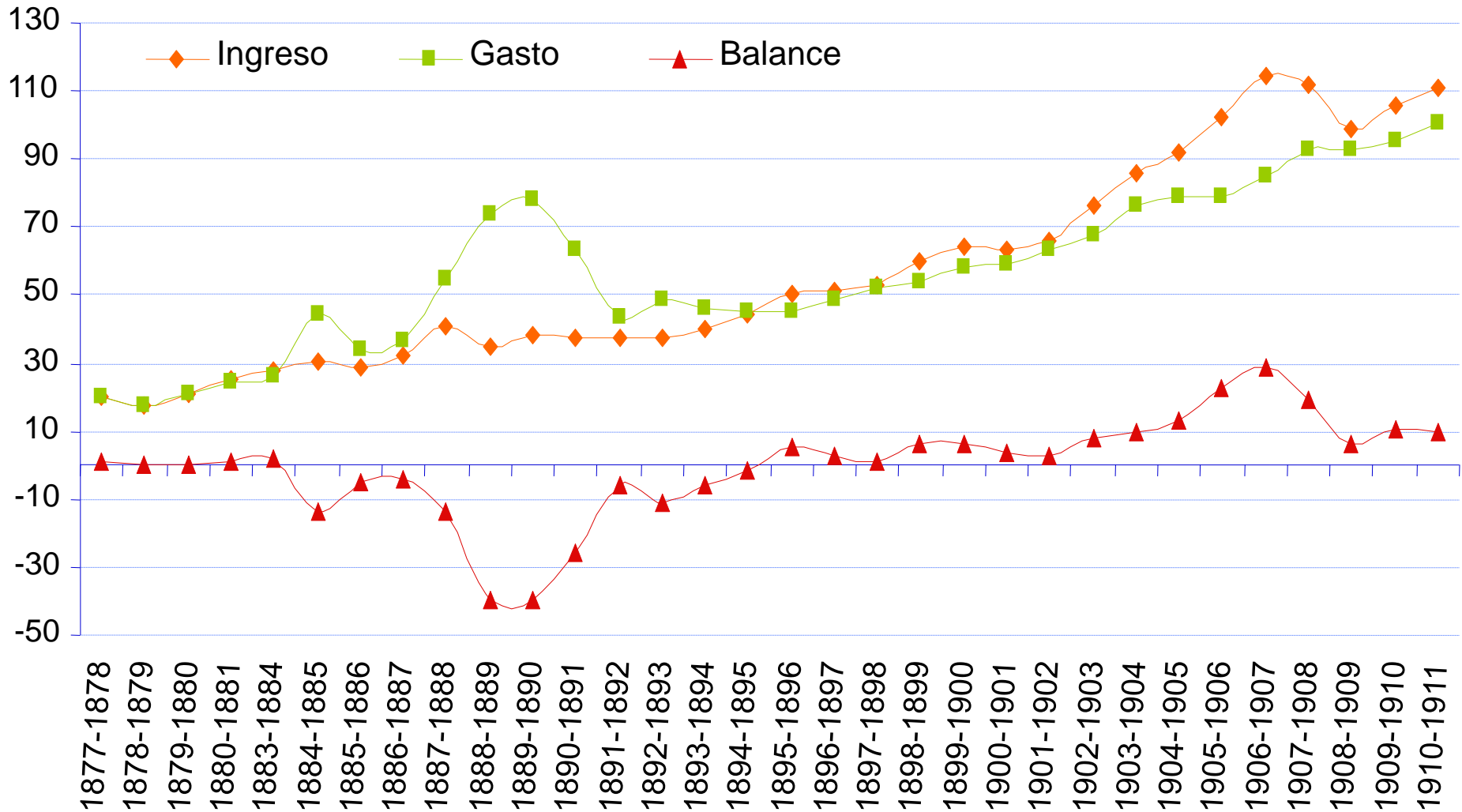
FUENTE: Mexico: An economic History; Juan Carlos Moreno y Jaime Ros

PRODUCTO INTERNO BRUTO (VARIACIÓN % ANUAL)



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del Banco de México e INEGI.

FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PORFIRIATO 1877 - 1911



FUENTE: Mexico: An economic History; Juan Carlos Moreno y Jaime Ros

MÉXICO: DESEMPEÑO MACROECONÓMICO

	1941-1945	1946-1955	1956-1970
PIB	6.0 ^{1/}	6.0 ^{2/}	6.7 ^{3/}
Inflación a/	14.3 ^{1/}	9.3 ^{2/}	2.9 ^{3/}
Exportaciones (% of GDP)	6.4	5.5	4.8
Importaciones (% of GDP)	8.7	11.3	7.6
Balance presupuestal b/	-0.5	-0.1	0.0

1/ 1940-1945 2/ 1945-1955 3/ 1955-1970

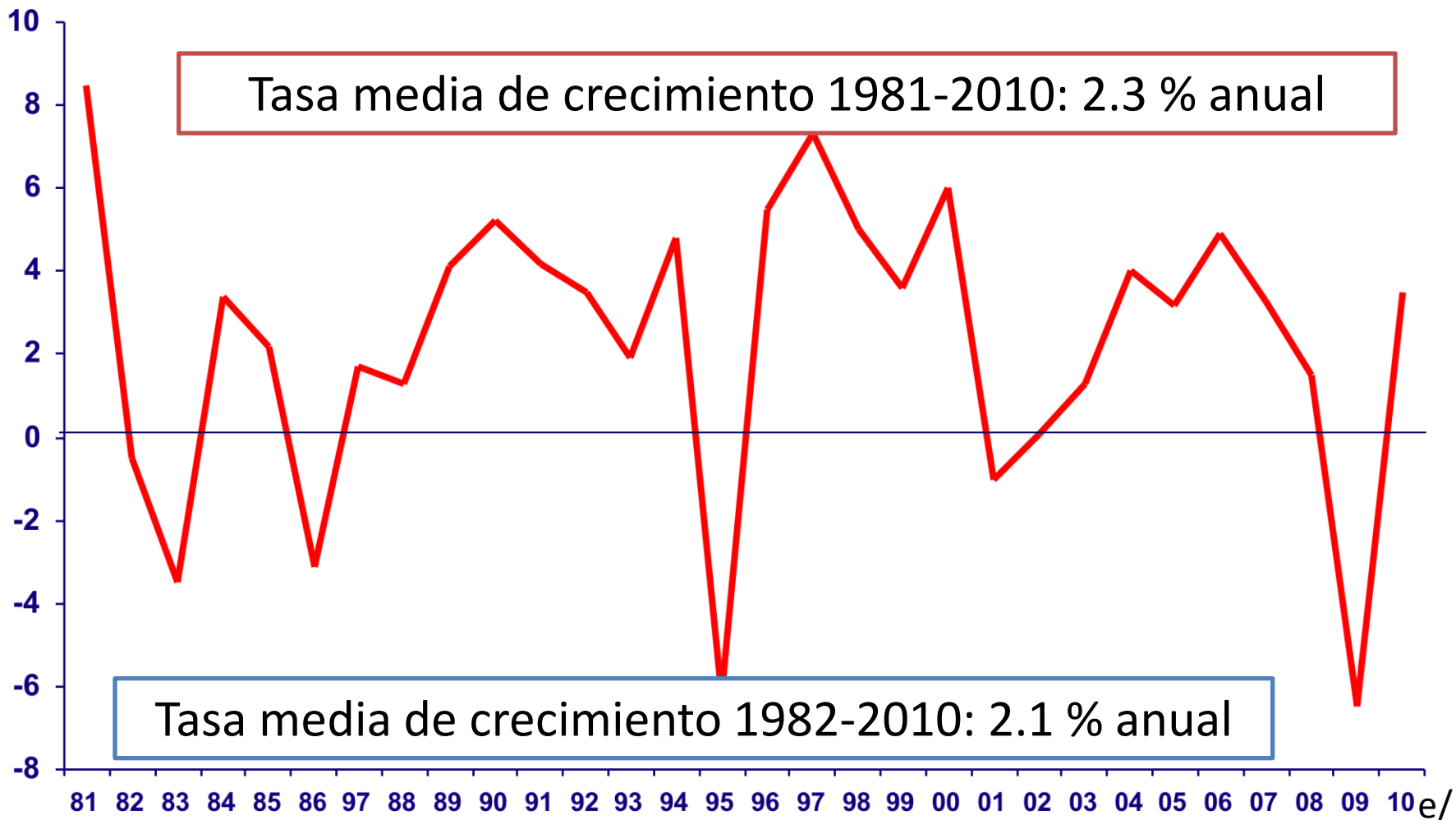
a/ Precios al mayoreo en la Ciudad de México

b/ Gobierno Federal

FUENTE: Mexico: An economic History; Juan Carlos Moreno y Jaime Ros

PRODUCTO INTERNO BRUTO

(VARIACIÓN % ANUAL)



e/ Estimado

FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI.

Características de las épocas de crecimiento*

- Consenso en el país sobre los obstáculos para crecer
- Consenso sobre cómo resolver los obstáculos
- Deterioro en la distribución del ingreso

*Hausmann, Velasco y Rodrik (2005); Moreno y Ros; Mexico: An Economic History (2007)

Porfiriato y Desarrollo Estabilizador

- Consenso:
 - Positivismo
 - Desarrollo y estabilidad macroeconómica
- Consenso sobre solución
 - Capital financiero e infraestructura
 - Un acuerdo sobre el papel del Estado en la economía

Crecimiento mediocre: 2 a 3 % ¿Causas?

- La apertura incrementó el comercio pero no propició una industrialización y el crecimiento que se esperaba: ¿se confió demasiado en ella?
- Lento crecimiento de la productividad.
 - ¿causa o efecto?: la evolución de la productividad también está asociada al subempleo.
 - Esto tiene que ver con falta de capital para aprovechar el bono demográfico

¿Otras causas?

- La falta de capital físico, tiene que ver con una baja inversión durante mucho tiempo
- Causas probables de la baja inversión
 - Contracción del financiamiento
 - Bajo nivel de inversión pública
 - La desaparición de una política de fomento industrial
 - Apreciación del tipo de cambio

Elementos para crear bienestar

- Eliminar los obstáculos o causas del bajo crecimiento
- Reformas pendientes
- Lograr un acuerdo sobre la problemática y sobre las soluciones
- Consenso, unión del sector público y el sector privado: un proyecto y acuerdos políticos.
- Un Consejo Nacional para un Acuerdo nacional.

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

¿QUÉ SON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS?

✓ Son contratos en los que se encarga a un contratista, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- La construcción , instalación o transformación de obras, equipos y sistemas, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión
- La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas
- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología para aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas

TIPOS DE PPPs

- ✓ Terciarización (*outsourcing*)
- ✓ Arrendamientos y franquicias
- ✓ Concesiones
- ✓ Llave en mano:
 - ✓ Build-Operate-Transfer (BOT)
 - ✓ Design-Build-Finance-Operate (DBFO)
 - ✓ Design-Build-Operate-Transfer (DBOT)

Ejemplo:

La figura de **Administración Portuaria Integral (API)** es una **institución privada con participación de las autoridades locales** de la región en que se ubica cada puerto. Se puede fomentar mediante sistemas **"BOT"** (Build-Operate-Transfer), que implican que **el gobierno no incurre en ningún costo, pero sigue siendo el dueño del puerto al finalizar el contrato.** Pero en realidad la operación es gubernamental. (ejemplo: Terminal del Pacífico en Panamá)

ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS PPPs

- ✓ Permiten optimizar la distribución de riesgos entre sector público y el sector privado
- ✓ Mejoran la eficiencia en la gestión de proyectos debido a la mejor capacidad técnica, conocimiento específico del contratista y gestión de riesgos en las distintas fases del proyecto
- ✓ Potencian la capacidad presupuestal. Los recursos pueden ser utilizados en áreas donde el privado no va a invertir
- ✓ Permiten apalancar financieramente los proyectos
- ✓ La participación de entidades financieras moviliza el mercado financiero local y, al exigir análisis detallados del proyecto, reducen el riesgo
- ✓ Reducen los costos de las obras acortando los tiempos de ejecución y mejorando la asignación de recursos

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (PPPs)

COSTO DE LA ESPERA PÚBLICA

**Brecha en
infraestructura
física y social
existente**



**Tiempo necesario
para que el Estado
reúna los recursos
para una obra
100% pública**



**Doble costo
en términos
de empleo,
PIB, salud,
educación,
bienestar**

UN MARCO NORMATIVO PARA LAS PPPs

LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

- ❑ Iniciativa presentada por FCH en 2009
- ❑ Dictamen aprobado en los general en abril de 2010; pospuesto por falta de quórum
- ❑ Nuevamente pospuesto por falta de quórum el 7 de octubre.
- ❑ Aprobada finalmente el 12 de octubre por el Pleno del Senado y se turna a la Cámara de Diputados.
- ❑ La Cámara de Diputados recibe la Minuta el 14 de octubre y la turna a las comisiones unidas de Economía y de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
- ❑ Se espera su análisis y discusión después del 15 de noviembre en que termine el debate en torno al Presupuesto de Egresos 2011.