

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Incrementalismo y diseño presupuestal en México:
un análisis de política pública**

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

DARÍO GARCÍA ARROYO

Directora de trabajo recepcional:

Dra. Gabriela Tapia Téllez

Ciudad de México, agosto 2017.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

F 5 FECHA DE EXAMEN PROFESIONAL

Ciudad de México. a 30 de junio de 2017

El(La) que suscribe, Gabriela Tapia Téllez, profesor de la academia de Ciencia Política y Administración Urbana del Plantel San Lorenzo Tezonco, considero que el trabajo recepcional cumple con los requisitos académicos para programar el EXAMEN PROFESIONAL del egresado:

Nombre:	<u>Darío García Arroyo</u>
Matrícula:	<u>10-002-0046</u>
Licenciatura:	<u>Ciencia Política y Administración Urbana</u>
Nombre del trabajo recepcional:	<u>Incrementalismo y diseño presupuestal en México : Un análisis de política pública</u>

Para el día 24 del mes agosto del presente año, en el plantel San Lorenzo Tezonco a las 10:00 am.

Asimismo, se propone que el jurado este integrado por los siguientes profesores:
(Especificar nombre completo, grado académico, academia o institución a la que pertenecen)

1. Dra. Gabriela Tapia Téllez UACM San Lorenzo Tezonco Presidente
2. Mtra. Patricia Bermúdez Cruz UACM Casa Libertad Secretario
3. Dra. Rebeca Reza Granados UACM San Lorenzo Tezonco Vocal
4. Dr. Faustino Medardo Tapia Uribe CRIM/UNAM Vocal

Atentamente



Firma del Director(a)

C.c.p. Interesado

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi madre Paula Arroyo González por apoyarme en cada paso de mi vida, y crecimiento académico, ya que sin su apoyo este gran sueño no se hubiera podido realizar. A mi amigo, primo y hermano el MIC. Óscar Iván Guido Arroyo por ser mi guía y por su valioso aporte en esta tesis. Extiendo el agradecimiento a mi incondicional amiga la Lic. Leslie Stephanie Valgañon Juárez quien me motivo a lo largo del proceso de este trabajo. A mis colegas, el Lic. Roberto Carlos Martínez Moya y el Lic. Christian Solorio Diaz, por ser parte sustancial de este logro académico. A la Dra. Gabriela Tapia Téllez por sus valiosos conocimientos y aportes que dan forma al resultado final de esta tesis. A la Mtra. Patricia Bermúdez Cruz por su entera dedicación a la introducción de la lectura y la redacción, que logran darle una mejor percepción a este trabajo y la UACM por el apoyo para la impresión y empastado de esta tesis y por proporcionarme las bases del valor humano para reducirme la visión ajena, gracias a ello se abre un camino de esperanza para reconstruir algo de lo mucho que se ha destruido en nuestro amado país.

“Todos los trabajos realizados deben ser útiles, no sólo por un día o un año, útiles en el sentido de ofrecer una mejora permanente en las condiciones de vida de nuestra nación.”

Franklin D. Roosevelt

Contenido

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
HIPÓTESIS.....	5
CAPÍTULO 1 (Marco teórico)	6
1.1 Los primeros escritos sobre incrementalismo.....	6
1.2 Las tres escuelas más influyentes en materia de diseño de políticas públicas y sus dos principales enfoques	7
1.2.1 Escuela politológica	7
1.2.2 Escuela organizacional	8
1.2.3 Escuela económica.....	9
1.3 Las dos corrientes principales de análisis de política pública.	10
1.3.1 El análisis racional	11
1.3.2 El incrementalismo.....	13
1.3.3 Un tercer análisis de política pública (El aporte de Drör).	15
1.4 El Presupuesto de Egresos de la Federación en México y los programas presupuestarios.....	16
CAPÍTULO 2 (Análisis de resultados).....	22
2.1 Análisis los programas presupuestarios	22
2.1.1 Contenido del número de Programas nuevos por año por Ramo y el Presupuesto asignado a Programas nuevos por año por Ramo	28
2.1.1.1 Comparando la innovación con las metas presidenciales	35
2.1.1.2 Presupuesto de programas nuevos pagados.....	36
2.1.2 Porcentaje del incremento del presupuesto total por año por Ramo y porcentaje de innovación por año por Ramo.....	45
2.1.2.1 Incremento e innovación.....	49
CAPÍTULO 3 (Variación de acuerdo con el incrementalismo de Le Loup y Moreland) 51	
CAPÍTULO 4 (Otros países).....	58
CONCLUSIONES.....	62
REFERENCIAS	65

Abreviaturas

CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
INE	Instituto Nacional Electoral.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
OCDE	La Comisión de la Comunidad Europea.
PEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
SEP	Secretaría de educación pública.
SHyCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Índice de ilustraciones, gráficos y tablas.

Ilustración 1. Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal.	21
Gráfico 1. Porcentaje de presupuesto asignado por Ramo 2010-2014	23
Gráfico 2. Porcentaje de presupuesto asignado por Ramo 2010-2014	27
Gráfico 3. Total, de programas nuevos por Ramo.....	34
Gráfico 4. Porcentaje de innovación.	48
Tabla 1. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.	19
Tabla 2. Número de Programas Presupuestarios 2010-2014 (pagado).....	26
Tabla 3. Número de Programas nuevos por año por Ramo o Entidad (pagado)	32
Tabla 4. Presupuesto asignado a programas nuevos por año por Secretaría (pagado).	44
Tabla 5. Porcentaje del incremento	46
Tabla 6. Porcentaje de la innovación.....	47
Tabla 7. Número de incidencias en porcentaje de inflación de cada Ramo del 2010-2014. .	52
Tabla 8. Presencia de incrementalismo en un solo año del periodo	54
Tabla 9. Presencia de incrementalismo en dos años del periodo	55
Tabla 10. Presencia de incrementalismo en tres años del periodo	56
Tabla 11. Presencia de incrementalismo en los cuatro años del periodo	57

RESUMEN

En la presente tesis se analiza el incrementalismo en México para determinar su influencia y magnitud haciendo un estudio que conforma la totalidad de 43 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) durante el periodo 2010-2014, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). Con el propósito de conocer sobre el tema de Política Pública en materia de incremento presupuestal en nuestro país ya que como se suscribe en la hipótesis “En México el diseño de políticas públicas es incremental” y en una de las preguntas. ¿Qué tanto se innova en México? Por nombrar algunos elementos de investigación, y resolver las cuestionantes comenzando por el número de programas dentro de cada Ramo, cuántos de esos programas son nuevos, medir la innovación por cada Ramo, así como la variación total del presupuesto por Ramo con base al criterio de Le Loup y Moreland (1978) dentro del periodo mencionado. Además de destacar que los Ramos más incrementales, son también los que reciben mayor parte del presupuesto anual en México. Se muestran los tramos más inerciales que son; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Sin dejar de lado las instituciones de Salud y Educación en las que también se observa un importante contenido de

inercia presupuestal y como se esperaba, se encuentra ausencia en el rediseño, innovación y evaluación que cubren gran parte de los Ramos en los diversos análisis realizados.

INTRODUCCIÓN.

En esta investigación se tratará el tema del incrementalismo en México 2010-2014 conocido comúnmente en materia financiera como inercia presupuestal. Se revisa la innovación en dichos años por la vía de programas presupuestales para hacer una comparación entre Ramos dentro de dichos años, (los que más y los que menos innovan en presupuestación), Con los resultados de innovación determinados se hace un análisis con base al criterio de Le Loup y Moreland donde menciona que las variaciones menores al 10% implican incrementalismo presupuestal. Finalmente se observa qué pasa en otros países y se hace un contraste al respecto.

El problema que fundamenta esta tesis tiene que ver con la falta de investigación en materia de diseño de políticas públicas en México. “Aunque en nuestro país existe numerosa literatura en materia de evaluación, existe muy poca investigación y todavía menos publicaciones con evidencia empírica que la sustente respecto a temas como el diseño y la implementación, todo esto a pesar de la importancia que la etapa del diseño y la implementación tienen para la resolución de un problema público”

(Aguilar, 1992, pág. 15). Después de un poco más de dos décadas se distingue Dussauge suscribiendo nuevamente la ausencia señalando que, es “Un tema central, si bien poco explorado en la literatura académica, tiene que ver con los criterios que los analistas o tomadores de decisión pueden utilizar para valorar de forma sistemática si el diseño de una política pública determinada es adecuado o no” (Dussauge , 2014-2015, pág. 30). Ya que el presupuesto “resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa (...) es uno de los procesos fundamentales que estructuran el funcionamiento del Estado” (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013, págs. 3,31), viendo la importancia que todos estos elementos tienen en conjunto y proyectando una mirada a lo que sucede actualmente en México el cuestionamiento es el siguiente:

¿Cómo es que se valora una política pública? Si desde el principio no se le da la importancia debida que tiene el diseño y la implementación.

Aguilar sostiene que “ha sido alto el precio pagado por el descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas (...) incapaces de resolver muchas cuestiones sociales impidiendo al Estado garantizar el orden y el bienestar público” (Aguilar, 1992, pág. 18),. De acuerdo al autor la falta de innovación es una de las razones por las cuales el crecimiento post políticas no ha dado resultados. La inercia presupuestal, impide el florecimiento de nuevas alternativas y propuestas, se mantiene el “statu quo” de un gobierno, y con él, el impedimento a nuevas visiones para el desarrollo óptimo del país.

También señala que: “el diseño de política pública debe ser un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico para evitar caer en equivocaciones e imprevisiones que por la magnitud de su impacto generen males y sufrimientos sociales” (Aguilar, 1992, pág. 21). En la presente tesis lo anterior se pondrá a prueba con evidencia empírica, sustentada en una de las teorías más influyentes en materia de diseño de política pública, el “incrementalismo”, de Charles Lindblom y el “análisis racional”, que es la teoría dominante en la literatura de la toma de decisiones, que surge de los escritos de Lasswell.

Es importante resaltar que, esta tesis se deriva del trabajo de asistente de investigación que se realizó durante el año 2015 en conjunto con la investigación de la Dr. Gabriela Tapia Téllez que culminó en el artículo titulado “Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015” (Tapia, 2016). Mismos que fueron de utilidad en la presente investigación, solo que en ésta se delimita al análisis de los programas presupuestarios de los Ramos presentados en la fuente de información del propio Gobierno Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHYCP), desde el 2010 hasta el 2014 para observar la innovación por año y por Ramo. En segundo lugar, se revisó el contenido de los programas existentes por año para cada uno de los Ramos en el mismo periodo del punto anterior, para saber en qué áreas existe más innovación. En tercer lugar, tomando como parámetro la propuesta de Le Loup y Moreland (1978), donde menciona que las variaciones menores al 10%

implican incrementalismo presupuestal mientras que las variaciones mayores a este número se califican como no incrementales, se hizo un estudio con los resultados obtenidos de los dos análisis anteriores ajustándolos a los porcentajes de inflación emitidos por Banxico (2016) y, finalmente se analizaron algunos resultados arrojados en otros países durante el mismo periodo, comparándolos con los de la presente tesis, para tener una mayor perspectiva al respecto.

HIPÓTESIS

A través de lo que se proyecte en el análisis de programas presupuestarios y el acervo intelectual se podrá tener una primera idea con respecto a las políticas públicas en México y el diseño de las mismas, con lo anterior, se contestarán las siguientes preguntas de investigación:

¿En México los programas presupuestales tienden a ser incrementales o inerciales?, ¿Qué tanto se innova en México? ¿Qué sucede en otros países?

Derivadas de estas preguntas de investigación, las hipótesis son las siguientes:

- 1) En México el diseño de políticas públicas es incremental.

2) Debido a su diseño incremental, la innovación es limitada y se observan pocos cambios entre programas anualmente.

3) En países con bajo desarrollo económico es escasa la investigación mientras que en países de primer mundo existe amplia investigación al respecto.

CAPÍTULO 1 (Marco teórico)

En esta capítulo se abordará el marco analítico de esta investigación en donde se podrá apreciar una breve introducción al tema del presupuesto, el diseño de las políticas públicas. En este mismo se expondrán los primeros escritos, además de las tres distintas escuelas en la misma materia y las dos corrientes principales.

1.1 Los primeros escritos sobre incrementalismo

Los primeros escritos sobre diseño de política pública son relativamente nuevos, encontrando dentro de ellos justamente los de Charles Lindblom y Dahl en la década de los cincuenta. Los de Theodore J. Lowi y el clásico texto de análisis y elaboración de política de Alison en los sesenta. Ya para los noventa en México se hace presente con Aguilar.

1.2 Las tres escuelas más influyentes en materia de diseño de políticas públicas y sus dos principales enfoques

Existen tres distintas escuelas en materia de diseño de política pública, que de acuerdo con Aguilar (1992). son: la politológica, la económica y la organizativa en conjunto con los dos enfoques siendo estos el “racional” y el “incremental”.

1.2.1 Escuela politológica

Dentro de la escuela politológica, encontramos los textos de Lowi y Allison. En el texto de Lowi, se presenta una visión politológica al proceso de diseño cuando sostiene que “cada política pone en contienda las fuerzas sociales, y se expresa y efectúa en el proceso de la elaboración de las políticas. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas (...) Las políticas –su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico y administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (...) A él debemos la clasificación canónica de las políticas: *regulatorias, distributivas y redistributivas*” (Aguilar, 1992, págs. 31, 32). Aguilar describe la clasificación de Lowi: la política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos, siempre divisibles, en

cambio la política regulatoria es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, por el lado de la política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo. De acuerdo al texto de análisis y elaboración de política de Alison, (1969), “los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” y toman el aspecto que los lentes conceden (...) el hacedor de política opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran “modelos conceptuales”, “marcos de referencia”, implícitos o explícitos” (Aguilar, 1992, pág. 36). Estos determinan la manera en la que se describen los hechos para la observación de los acontecimientos futuros hacia situaciones deseadas.

1.2.2 *Escuela organizacional*

Dentro de la escuela organizacional, se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. En esta visión la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer la

política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización.

1.2.3 Escuela económica

Dentro de la escuela económica, se ubican los textos que analizan la política desde el “modelo de política racional (modelo I), que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una “elección racional (rational choice), también conocida como teoría de elección o teoría de la acción racional que considera a los decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes” (Aguilar, 1992, pág. 37). En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos, el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta. En contraste, existen otros dos modelos alternativos: “el modelo del proceso organizativo” (modelo II), que ve el curso de la política como un “producto organizacional”, y “el modelo de política burocrática” (modelo III), que la considera sin más un “resultado político”. (Aguilar, 1992, pág. 38). Al respecto la política que se elige es la que se acomoda a lo que dentro de las organizaciones públicas puedan hacer realmente.

1.3 Las dos corrientes principales de análisis de política pública.

Existen dos corrientes principales de análisis de política pública: el racionalismo y el incrementalismo. El análisis racional, que es la teoría dominante en la literatura de la toma de decisiones, que surge de los escritos de Lasswell, y de acuerdo a Lindblom, el más utilizado por los hacedores de política, se conoce como incrementalismo y parte de la idea de racionalidad limitada de Simon, (1957), (quien elaboro un criterio para adoptar decisiones racionales basándose en el cumplimiento de una serie de pasos), en el sentido de que el análisis para el diseño no puede, aunque quisiera, ser racional, porque el ser humano no es capaz de aprender todo el conocimiento necesario a la hora de resolver un problema público.

Los modelos de presupuestación incremental se distinguen de los no incrementales por lo siguiente: los modelos de presupuestación incremental emplean decisiones presupuestarias pasadas como variables independientes, mientras que los modelos de presupuestación que no lo son, no emplean estas decisiones presupuestarias pasadas como variable independiente. (Harvey, 1982, pág. 327). Los elementos centrales del “incrementalismo” dan la importancia que confieren al grado de consenso y a la magnitud de cambio requerido. Plantean que los grandes cambios provocan consensos menores y los cambios menores incitan, por el contrario, grandes consensos. El “incrementalismo” es un enfoque que estipula que las

decisiones políticas en curso dependen, en gran medida, de las decisiones previas. Esta corriente señala que las decisiones de política son marginales, es decir, se basan en cambios pequeños, que no consideran aspectos relacionados con la ciencia y el conocimiento; sino más bien se basan en el ensayo, prueba y error. Por lo tanto, esta práctica conlleva a que la elaboración del presupuesto se realice “a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o de la justificación de los programas financiados por ellos” (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013, pág. 56). Así mismo, contribuyen al estatus quo de las políticas inerciales, sin valorar la importancia que tiene la evaluación dentro del proceso de las políticas, para su rediseño y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

1.3.1 El análisis racional

Por su parte, el análisis racional se caracteriza por incorporar explícitamente el modelo de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporar y el cálculo de sus consecuencias consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las acciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de

la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados Aguilar, (1992). En ese sentido, la presupuestación o proceso presupuestario es el conjunto de etapas por las que pasa el ejercicio del presupuesto cada año. Estas etapas son: *programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación* (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013, pág. 55). Aunque el análisis racional establece una serie de pasos que a primera vista parecieran sencillos de seguir como criterio de asignación presupuestal, es importante como antecedente aclarar que en la práctica la mayoría de los países del mundo no presupuestan para el logro de resultados, sino que lo hacen de manera incrementalista, tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013, pág. 16). Es decir, lejos de aumentar el presupuesto sin hacer un estudio previo del funcionamiento de las políticas públicas, se debería pensar en el análisis de los programas que se encuentran dentro de los Ramos, los cuales no lograron objetivos esperados a la hora de la valoración de las metas que fueron establecidas desde su planeación y su implementación para su rediseño o su eliminación, esperando mejorar el desempeño de las mismas para el próximo año.

1.3.2 El incrementalismo

Al contrario del análisis racional se encuentra la reacción de Lindblom, (1959), con el modelo incremental y quien amplía la tesis de racionalidad limitada de Simón, (1957), y la de ingeniería social gradual de Popper, (1945), al afirmar que el modelo racional no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes de carne y hueso. Aguilar menciona que las decisiones siguen más bien, la regla pragmática de “salir del atolladero, del lío”. Desacuerdo a este autor existen dos rasgos importantes del procedimiento del incrementalismo. “El primero, consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevarán actualmente a cabo (...) y estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo” (Aguilar, 1992, pág. 214). A esto el autor lo llama “el método de las comparaciones limitadas” destinado al alcance de la simplificación.

La propuesta de Lindblom (1959), refiere al análisis de toma de decisiones en general y no particularmente al tema presupuestal. De acuerdo a Wildavsky (1965), el incrementalismo es un proceso en el que las bases presupuestales (gastos previos) son aceptadas, y la toma de decisiones se concentra en el cambio desde la base de Berry (1990). Algunos autores han conceptualizado este tipo de toma de decisiones presupuestales como incrementalismo “descriptivo”. Este tipo de incrementalismo caracteriza una

situación en la que cambios en las asignaciones de un año contra el siguiente han sido pequeños respecto a asignaciones previas.

Presupuestar de manera incremental resulta sumamente atractivo por diversas razones: “Es sin duda más fácil y conocido, encaja bien con rutinas administrativas y políticas largamente establecidas y, resuelve una multiplicidad de problemas operativos, económicos y políticos. Presupuestar de manera incrementalista es lo que los oficiales presupuestarios y los parlamentarios de las comisiones de presupuesto de todo el mundo saben hacer; esto también acomoda a las autoridades económicas cuando necesitan hacer ajustes fiscales sin revelar sus consecuencias sobre los programas públicos. La presupuestación incrementalista permite lograr acuerdos políticos en plazos estrechos, a partir de evitar cambios sustantivos.” (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013, pág. 16). A pesar de estas ventajas, existen autores que sostienen que cuando se trata de resolver problemas públicos, el incrementalismo presupuestal no es conveniente y puede llegar a ser peligroso, sobre todo si los programas inerciales no están resolviendo los problemas públicos. “En este sentido, los criterios para ponderar la calidad y adecuación del diseño de una política cualquiera serán necesariamente ad hoc, es decir específicos para cada caso. Dicho de otra forma, un buen diseño generalmente será aquel en el que las propuestas de solución e instrumentos empleados responden adecuadamente a las necesidades surgidas por los problemas públicos por atender o resolver”

(Dussauge , 2014-2015, pág. 30). De esta manera se asegura un mejor comportamiento en los resultados deseados en cada una de las políticas, ya que de inicio se tiene el indicio de experiencias pasadas para navegar sobre sus elementos acertados y hacer de lado los desatinados, logrando así avances más logrados maximizando su utilidad y su eficacia.

1.3.3 Un tercer análisis de política pública (El aporte de Drör).

De los dos pensamientos anteriores surge un tercer análisis, siendo este el aporte de Drör, que, en el apartado titulado “Salir del paso ¿“ciencia o inercia”?” del libro *“La hechura de las políticas públicas”*, por Luis F. Aguilar, se lee su crítica a la tesis de Charles Lindblom. Mencionando que, “plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre los métodos “racional-exhaustivo” y de “comparaciones sucesivas limitadas” es engañoso y peligroso. Es engañoso porque se pueden formular otros modelos de formas de decisiones. Es peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del *estatus qua*” [sic] (Aguilar, 1992, pág. 263). Así mismo, se presenta “La ciencia de salir del paso” como un método inadecuado ya que para el autor tiene una validez limitada y obstaculiza el progreso de la toma de decisiones. Lo que se necesita es un modelo que se ajuste a la realidad y que al mismo tiempo se pueda utilizar para mejorarla.

En México, a pesar de que todos afirman con certeza que existe inercia presupuestal, no existen muchos estudios que muestren la inercialidad real del presupuesto, así como también la inercialidad por ramo. Excepto del artículo “Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015” (Tapia, 2016), que se ha mencionado al principio de la introducción en esta tesis en donde tuve colaboración como asistente de investigación con la Dra. Gabriela Tapia Téllez. Debido a ello, en esta investigación se propuso observarla compartimentalizada y mostrarla, si es que existe.

1.4 El Presupuesto de Egresos de la Federación en México y los programas presupuestarios.

El origen del actual sistema presupuestario por programas en México se remonta a 1976, año en el que, para apoyar la planeación nacional, se definieron funciones y sub funciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades, para las que se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos. Para el año de 1996, se dio un cambio de enfoque que buscó la adopción de un presupuesto orientado a resultados, a partir de la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por

objetivos. (SHyCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015). El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales el Presupuesto de Egresos de la Federación otorga recursos a través de los programas presupuestarios. Para garantizar que el Gasto Público se oriente al logro de las Metas Nacionales, resulta necesario vincular los objetivos y metas de cada programa presupuestario con los instrumentos de planeación nacional; tiene como propósito que cada peso sea asignado a lograr la visión de país establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (Planeación, 2016).

Los programas presupuestarios se presentan en Ramos, los cuales se conforman por un conjunto de programas que en este caso son el elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por cada entidad administrativa. Dentro de cada uno de los diversos programas, se observan objetivos específicos establecidos por reglas de operación que son el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Y, por lo tanto, se cuenta con indicadores que

permiten su monitoreo para su análisis. (Dgorcs, 2016) y de esta manera poder determinar dentro de la evaluación de los programas, que se integrara en las reglas de operación para el próximo año, cuales permanecerán e incluso la desaparición o el surgimiento de una nueva política pública o el rediseño de las mismas.

En seguida se presentan los 43 Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, mismos que fueron analizados para el periodo 2010-2014. Como se puede observar en la Tabla 1,. Lo Ramos se dividen en, administrativos, mismos que engloban las Secretarías, Ramos generales como el INE, Ramos autónomos como el INAI, empresas productivas del Estado como PEMEX y CFE y Entidades de Control Directo como el IMSS y el ISSSTE.

Tabla 1. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación		
Ramo	Denominación	Clasificación del Ramo
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos
2	Oficina de la Presidencia de la República	Ramos Administrativos
3	Poder Judicial	Ramos Autónomos
4	Gobernación	Ramos Administrativos
5	Relaciones Exteriores	Ramos Administrativos
6	Hacienda y Crédito Público	Ramos Administrativos
7	Defensa Nacional	Ramos Administrativos
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Ramos Administrativos
9	Comunicaciones y Transportes	Ramos Administrativos
10	Economía	Ramos Administrativos
11	Educación Pública	Ramos Administrativos
12	Salud	Ramos Administrativos
13	Marina	Ramos Administrativos
14	Trabajo y Previsión Social	Ramos Administrativos
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Ramos Administrativos
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ramos Administrativos
17	Procuraduría General de la República	Ramos Administrativos
18	Energía	Ramos Administrativos
19	Aportaciones a Seguridad Social	Ramos Generales
20	Desarrollo Social	Ramos Administrativos
21	Turismo	Ramos Administrativos
22	Instituto Nacional Electoral	Ramos Autónomos
23	Provisiones Salariales y Económicas	Ramos Generales
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Ramos Generales
27	Función Pública	Ramos Administrativos
31	Tribunales Agrarios	Ramos Administrativos
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Ramos Autónomos
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Ramos Generales
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ramos Autónomos
36	Antes Seguridad Pública	Ramos Administrativos
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Ramos Administrativos
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Ramos Administrativos
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	Ramos Autónomos
41	Comisión Federal de Competencia Económica	Ramos Autónomos
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Ramos Autónomos
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	Ramos Autónomos
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Ramos Autónomos
45	Comisión Reguladora de Energía	Ramos Administrativos
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	Ramos Administrativos
Empresas Productivas del Estado (EPE)		
47	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	Empresas Productivas del Estado
48	Comisión Federal de Electricidad	Empresas Productivas del Estado
Entidades de Control Directo (ECD)		
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	Entidades de Control Directo
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Entidades de Control Directo

(SHyCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016)

A su vez, el presupuesto se divide en presupuesto aprobado, ejercido y pagado. Se considera gasto aprobado, el que refleja las asignaciones presupuestarias anuales comprometidas en el Presupuesto de Egresos. Se considera gasto ejercido al momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por autoridad competente. El gasto pagado es el momento contable que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago (CONAC, 2013). En el caso de esta investigación, se utilizó la información emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), del contenido del “Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal” del 2010 al 2014 para observar los programas presupuestarios, debido a que existen variaciones en número de programas y presupuestos en el PEF (Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación), en las columnas de aprobados y pagados. Por ejemplo, en el año 2015 en el Ramo de Gobernación ver Ilustración 1. Se muestra un presupuesto que en los siguientes procesos no aparece, por lo tanto, al llegar a la asignación de pagados no se muestra, por ende, en este trabajo no se toma en cuenta, ya que en esta tesis se busca encontrar el incrementalismo como resultado, por esa misma razón se tomaron específicamente los resultados finales que en este caso se encuentran en los programas pagados.

Nombre del Ramo	Clase ramo	Clave del Programa Presupuestario	Programa Presupuestario (descripción)	2015	2015	2015	2015
				PPEF	ORIGINAL APROBADO	APROBADO (ENERO-SEPTIEMBRE)	PAGADO (ENERO-SEPTIEMBRE)
Poder Legislativo	Ramos Autónomos						
Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	-	-	-	-
Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K026	Otros Proyectos	100,103,583	4,572,219	3,429,162	7,056,509
Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K027	Mantenimiento de Infraestructura	178,368,274	178,368,274	178,368,274	2,658,857
Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R001	Actividades derivadas del trabajo legislativo	11,329,871,607	11,175,402,971	8,426,260,178	8,057,542,428
Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R002	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el info	2,039,994,377	2,039,994,377	1,481,166,979	1,290,885,583
Presidencia de la República	Ramos Administrativos						
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	K024	Otros proyectos de infraestructura gubernamental	-	-	-	-
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	M001	Actividades de apoyo administrativo	75,170,344	75,170,344	57,414,824	52,755,061
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	15,018,866	15,018,866	11,797,110	13,860,646
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P001	Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones en mat	24,815,707	24,815,707	19,229,285	19,073,196
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P002	Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del	1,014,980,898	1,014,980,898	800,223,283	1,064,998,796
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P003	Atención y seguimiento a las solicitudes y demandas de la ciudadanía.	41,871,766	41,871,766	32,904,477	32,194,192
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P004	Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integ	1,124,369,452	1,124,369,452	973,868,864	1,469,070,064
Presidencia de la República	Ramos Administrativos	R001	Apoyo a las actividades de mantenimiento y conservación de Palacio N	-	-	-	-
Poder Judicial	Ramos Autónomos						
Poder Judicial	Ramos Autónomos	R001	Otras Actividades	56,269,068,710	51,769,068,710	38,226,883,801	31,215,996,408
Gobernación	Ramos Administrativos						
Gobernación	Ramos Administrativos	E001	Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional	7,616,134,870	7,616,134,870	1,992,163,967	3,850,065,226
Gobernación	Ramos Administrativos	E002	Preservación y difusión del acervo documental de la Nación	81,332,557	81,332,557	54,776,186	153,947,714
Gobernación	Ramos Administrativos	E004	Producción de programas informativos de radio y televisión del Ejecut	82,061,490	82,061,490	51,011,115	66,903,201
Gobernación	Ramos Administrativos	E006	Atención a refugiados en el país	25,308,083	25,308,083	14,744,173	13,503,202
Gobernación	Ramos Administrativos	E008	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	1,966,084,661	1,966,084,661	1,286,903,817	2,979,249,022
Gobernación	Ramos Administrativos	E010	Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Esta	362,558,828	362,558,828	231,618,466	208,114,739
Gobernación	Ramos Administrativos	E011	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discrim	-	-	-	-
Gobernación	Ramos Administrativos	E012	Registro e Identificación de Población	688,417,917	688,417,917	271,841,287	93,276,102
Gobernación	Ramos Administrativos	E013	Operación del Registro Público Vehicular	-	-	-	-
Gobernación	Ramos Administrativos	E014	Realizar, promover y coordinar la generación, producción y distribuci	160,274,276	-	-	-
Gobernación	Ramos Administrativos	E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	197,915,879	197,915,879	42,183,715	54,850,976
Gobernación	Ramos Administrativos	F016	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención d	-	-	-	-

Ilustración 1. Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal.

Se tomó como referencia para este trabajo recepcional las dos corrientes principales de análisis de política pública, el racionalismo y el incrementalismo, para hacer el análisis de los programas presupuestarios y verificar si existe innovación en México, si es limitada o en todo caso escasa revisando que cambios se observan entre programas. Para finalizar se hace una observación al extranjero para ver una comparación al respecto del tema en desarrollo.

CAPÍTULO 2 (Análisis de resultados)

A continuación, se analizan los programas con el objetivo de observar si existe innovación o no. Primero, cuantos programas se asignan por Ramo y por año. Para en seguida mostrar que cantidad de esos programas son nuevos, y en ambos casos identificar en que Ramos se encuentran más y donde menos, durante el periodo mencionado.

2.1 Análisis los programas presupuestarios

En el Gráfico 1 se muestra la distribución porcentual de cada uno de los presupuestos asignados del año 2010 al 2014, se observan los Ramos que contienen la mayor parte del presupuesto pagado, en este caso, el que resalta a primera vista por el mayor recorrido en el entramado, alcanzando un valor aproximado del 12% al 15% se encuentran los Ramos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Petróleos Mexicanos (consolidado), en seguida se observa un aproximado del 10% al 12% el Instituto Mexicano del Seguro Social y Aportaciones a Seguro Social, para después apreciar el aproximado del 8% al 10% con la Comisión Federal de Electricidad y Educación Pública.

El presupuesto de los seis Ramos anteriores no ha variado mucho en los últimos cuatro años. El resto de los programas presupuestales oscila por debajo del 5%.

En seguida se revisará la información que contiene el número total de programas (pagados), por Ramo, por año en el periodo del 2010 al 2014 del compendio previamente analizado en donde se tiene un primer indicio sobre la inercialidad del presupuesto en México.

Como se puede observar, por lo menos en número, no existen grandes variaciones. Incluso, existen Secretarías y Órganos, que tienen el mismo número de programas desde el 2010 tales como el Ramo 1 que refiere al órgano Legislativo en donde se observa que del año 2011 al 2014 existen 4 programas. el ramo 3 Órgano Judicial se mantiene con 1 programa del 2011 al 2014. el Ramo 31 correspondiente a Tribunales Agrarios de los años 2011 al 2014 presentan 4 programas y el Ramo 37 de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en los años 2011 al 2014 se hacen presentes 3 programas por cada año. A su vez, se observan Ramos que solamente han variado uno o dos programas en los últimos cuatro años, como el Ramo 12, correspondiente a la Secretaría de Salud, en el año 2011 hay 33 programas, para los años 2012 y 2013 se cuentan 34, en el año 2014 con 37. El Ramo 13 de la Secretaría de Marina durante los años 2011 al 2013 presenta la misma cantidad con 14 programas, para el año 2014 se muestran 15. El Ramo 14 de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en el año 2011 tiene 18 programas, en el año 2012, 19. En los siguientes años, 2013 y 2014 se observan 18. El Ramo 19 de Aportaciones a Seguridad Social del año 2011 al 2013 presenta 21 programas, en el año 2014, 22. El Ramo 22 del Instituto

Federal Electoral, en los años 2011 y 2012 presenta 9 programas, y del año 2013 al 2014 se observan 11. El Ramo 27 correspondiente a Función Pública, en los años 2011 y 2013 presenta 11. en el año 2014, 12. El Ramo 32 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los años 2011 al 2013 se encuentran 3 programas, en 2014, 5. El Ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en el año 2011 muestra 16 programas, en el año 2012, 17, en 2013 con 16 y para el año 2014, 18. El Ramo 40 de Información Nacional Estadística y Geográfica, en el año 2011 contiene 6 programas, en el 2012, 5, para los años 2013 al 2014, 6. El Ramo 47 correspondiente a Petróleos Mexicanos, en los años 2011 y 2012 contiene 21 programas, en los años 2013 al 2014, 22. El Ramo 50 del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el año 2011 se muestran 17 programas, en el periodo 2012 al 2014, 18 y el Ramo 51 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el año 2011 se observan 45 programas, en el 2012, 44, en 2013, 45, en 2014, 44. De los 43 Ramos que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación, en más de 18 de ellos, rebasando el (42%) prácticamente no han tenido variaciones en los últimos cuatro años.

En la Tabla 2 se muestra el número de programas presupuestarios por año, por Ramo (pagado) del periodo 2010-2014, para tener una mejor perspectiva del análisis expuesto.

Tabla 2. Número de Programas Presupuestarios 2010-2014 (pagado)

Ramo	Nombre del Ramo	2010	2011	2012	2013	2014
1	Legislativo	4	4	4	4	4
2	Presidencia de la República	4	7	7	7	8
3	Poder Judicial	1	1	1	1	1
4	Gobernación	28	30	39	48	49
5	Relaciones Exteriores	20	20	23	19	17
6	Hacienda y Crédito Público	66	72	76	69	56
7	Defensa Nacional	17	19	20	20	19
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	36	39	38	39	39
9	Comunicaciones y Transportes	47	46	50	48	45
10	Economía	48	44	42	40	34
11	Educación Pública	153	145	120	111	60
12	Salud	34	33	34	34	37
13	Marina	13	14	14	14	15
14	Trabajo y Previsión Social	19	18	19	18	18
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	18	19	19	32	33
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	83	69	74	68	75
17	Procuraduría General de la República	10	13	15	14	14
18	Energía	25	23	26	27	27
19	Aportaciones a Seguridad Social	22	21	21	21	22
20	Desarrollo Social	34	36	36	31	29
21	Turismo	16	18	22	17	18
22	Instituto Federal Electoral	9	9	9	11	11
23	Provisiones Salariales y Económicas	61	80	52	26	31
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	17	16	20	17	11
27	Función Pública	11	11	11	11	12
31	Tribunales Agrarios	4	4	4	4	4
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	3	3	3	3	5
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	253	253	12	12	12
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	24	25	32	31	31
36	Antes Seguridad Pública	14	12	11	0	0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3	3	3	3	3
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	18	16	17	16	18
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	6	6	5	6	6
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0	0	0	3	3
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0	0	0	3	7
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0	0	0	3	4
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0	0	0	0	7
45	Comisión Reguladora de Energía	0	0	0	0	0
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0	0	0	0	0
Entidades de Control Directo						
47	Petróleos Mexicanos	21	21	21	22	22
48	Comisión Federal de Electricidad	22	45	26	25	26
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	17	17	18	18	18
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	44	45	44	45	44

(SHyCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016)

En el Gráfico 2 se muestra del año 2010 al 2014 de forma acumulativa los porcentajes descritos en el Gráfico 1, además de tener una mejor visión del aumento o disminución de recursos de los seis programas presupuestales registrados con el aproximado por arriba del 8% comparándolos con los que quedan por debajo del 5%.

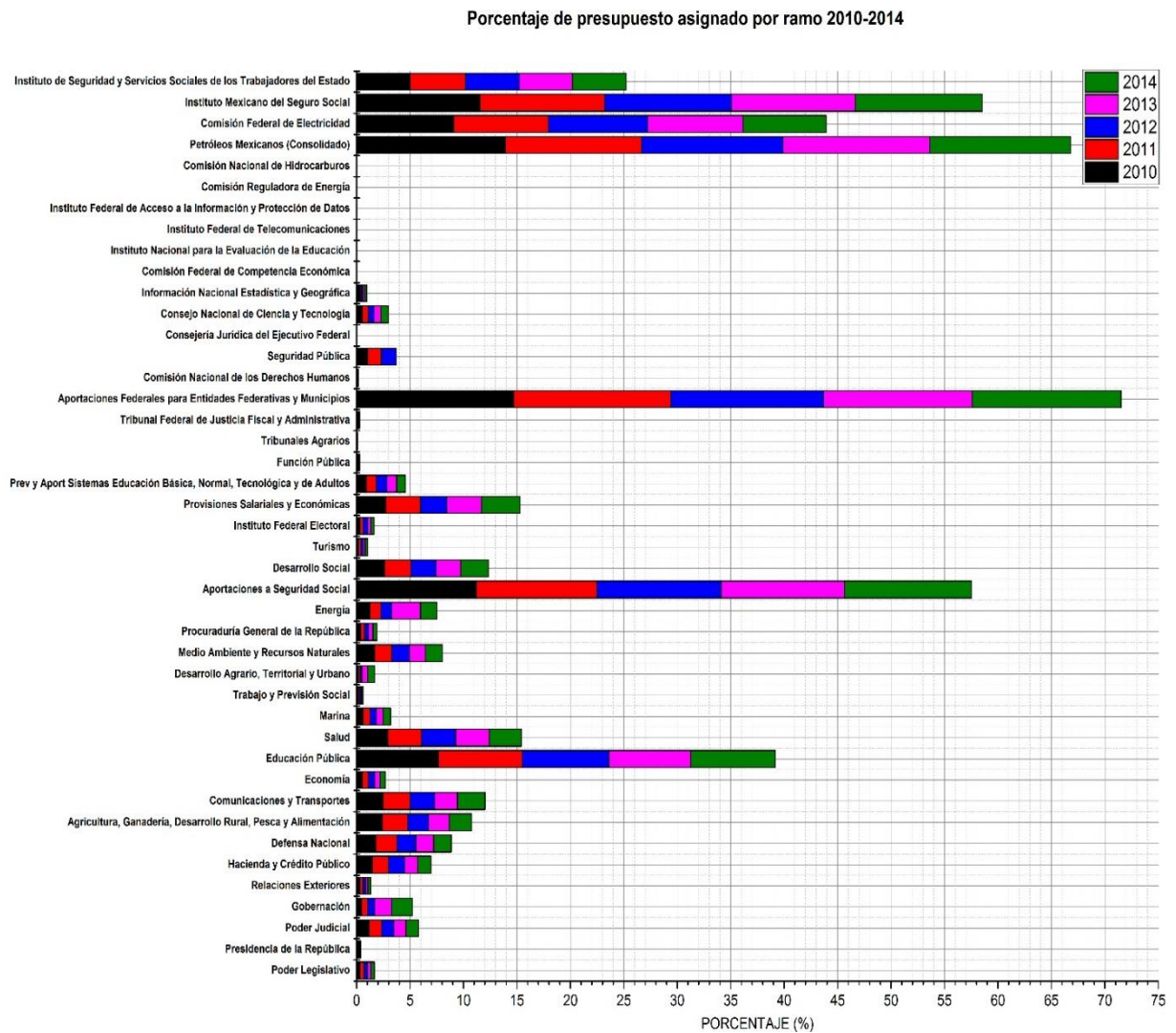


Gráfico 2. Porcentaje de presupuesto asignado por Ramo 2010-2014

Para dar una mejor visión en los puntos más significativos en materia inercial en la Tabla 2, véase que los cuatro Ramos que no han sufrido modificaciones en los últimos cuatro años son: Comunicaciones y Transportes, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Aportaciones a la Seguridad Social, IMSS, Petróleos Mexicanos e ISSSTE y, precisamente, también son los que concentran el mayor porcentaje del presupuesto en el país. véase Gráfico 1 donde se ilustra con mayor claridad lo mencionado.

2.1.1 *Contenido del número de Programas nuevos por año por Ramo y el Presupuesto asignado a Programas nuevos por año por Ramo*

En seguida se muestra la revisión del contenido de los programas existentes por Ramo y por año en el periodo 2010 al 2014, para saber en qué áreas existe más innovación, qué tan incremental o inercial es la asignación presupuestaria en México. A continuación, los resultados y análisis de innovación en cada uno de ellos.

Para llegar a los resultados de este análisis, hizo un conteo previo derivado de la Tabla 2 y Tabla 3 en conjunto con las revisiones y las operaciones que se realizaron del compendio del presupuesto de egresos de la federación por Ramo, para llegar al resultado del número de programas nuevos y del presupuesto asignado de los mismos por año y por Ramo. El

conteo de programas nuevos se realizó bajo el indicio de un año anterior, y si en este no existía previamente, por ende, en el siguiente contaría como nuevo.

Como se había mencionado en la introducción de esta tesis, de acuerdo a Aguilar, la inercia presupuestal impide el florecimiento de nuevas alternativas y propuestas, se mantiene el “statu quo” de un gobierno, y con él, el impedimento a nuevas visiones para el desarrollo óptimo del país, por esa razón en el siguiente apartado se realizará un análisis de la inercia presupuestal del periodo 2010 al 2014, para identificar si existe innovación o no en algunos Ramos presupuestales, comparando uno de los Ramos en específico con una de las cinco metas presidenciales para ilustrar los resultados. En este caso, el análisis reflejará la cantidad de programas nuevos que se contienen dentro de dicho periodo, en cada uno de los Ramos y segmentándolos en cinco partes de mayores innovaciones a cero innovaciones para tener una idea general de los 43 Ramos.

Es importante identificar los Ramos que se han caracterizado por la innovación más que por la inercia. De estos, en primer lugar, se ubica el Ramo 23 correspondiente a Provisiones Salariales y Económicas, quien contabiliza 58 programas nuevos en los últimos cuatro años, es también de los que concentran una parte importante del presupuesto. En segundo lugar, tenemos que resaltar el caso del Ramo 11, correspondiente a la Secretaría de Educación Pública (SEP), que, en los últimos cinco años ha generado 49

programas nuevos, y como mencionamos al inicio del documento, es otro de los que concentra una parte importante del presupuesto en el periodo 2010-2014. Otro aspecto a destacar es el de los Ramos que han generado más de 30 programas nuevos en los últimos cuatro años, entre ellos encontramos: el Ramo 4 correspondiente a Secretaría de Gobernación, el 8, correspondiente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el 16 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En seguida se encuentran los que han generado más de 20 programas nuevos en los últimos cuatro años: se encuentran el Ramo 6, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 15 de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Seguido de los que han generado más de 10 programas nuevos en los últimos cuatro años: el Ramo 9 de Comunicaciones y Transportes, el 25 de Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Sin olvidar los que tienen de 1 a 10 programas nuevos generados en los últimos cuatro años: el Ramo 1 Legislativo, el 2 Presidencia la Republica, el 5 Relaciones Exteriores, el 7 de la Defensa Nacional, el 10 de la Secretaria de Economía, el 12 de Salud, el 13 que corresponde a Secretaria Marina, el 14 de Trabajo y Previsión Social, el 17 de la Procuraduría General de la República, el 18 de Energía, el 19 de Aportaciones a Seguridad Social, el 20 de Desarrollo Social, el 21 de Turismo, el 22 del Instituto Federal Electoral, el 27 de Función Pública, el 32 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 35 de la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos, el 36 antes Seguridad Pública, el 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el 40 de Información Nacional Estadística y Geográfica, el 41 de la Comisión Federal de Competencia Económica, el 42 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el 43 del Instituto Federal de Comunicaciones, el 44 del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el 47 correspondiente a Petróleos Mexicanos, el 48 de la Comisión Federal de Electricidad, el 50 del Instituto Mexicano del Seguro Social, el 51 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, finalmente, entre los Ramos que no han tenido un solo programa nuevo entre 2010 y 2014. Se encuentran: el 3 del Órgano Judicial, el 31 de Tribunales Agrarios, el 37 correspondiente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el 45 de la Comisión Reguladora de Energía y el 46 de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, cuentan con cero programas nuevos en dicho periodo.

En la Tabla 3 se muestra el número de programas presupuestarios nuevos por año, por Ramo (pagado) del periodo 2010-2014. Esta se puede revisar en conjunto con la Tabla 2, para tener una mejor perspectiva del análisis expuesto.

Tabla 3. Número de Programas nuevos por año por Ramo o Entidad (pagado)

Ramo	Nombre del Ramo	2011	2012	2013	2014
1	Legislativo	0	1	0	0
2	Presidencia de la República	3	0	0	1
3	Poder Judicial	0	0	0	0
4	Gobernación	2	9	13	7
5	Relaciones Exteriores	0	4	0	1
6	Hacienda y Crédito Público	8	10	2	6
7	Defensa Nacional	2	5	0	0
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	13	3	4	11
9	Comunicaciones y Transportes	0	4	3	7
10	Economía	0	0	5	1
11	Educación Pública	14	17	4	14
12	Salud	0	4	1	4
13	Marina	1	0	0	1
14	Trabajo y Previsión Social	0	1	0	1
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	2	15	4
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	9	13	0	10
17	Procuraduría General de la República	4	2	0	1
18	Energía	1	5	1	2
19	Aportaciones a Seguridad Social	1	1	1	1
20	Desarrollo Social	2	0	6	1
21	Turismo	2	5	0	3
22	Instituto Federal Electoral	0	0	6	0
23	Provisiones Salariales y Económicas	25	20	5	8
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	5	12	0	3
27	Función Pública	0	0	1	1
31	Tribunales Agrarios	0	0	0	0
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0	0	0	2
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0	12	0	0
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	7	0	0
36	Antes Seguridad Pública	1	1	0	0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	0	0	0
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1	1	0	2
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	1	1	1	0
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0	0	3	0
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0	0	3	4
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0	0	3	1
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0	0	0	7
45	Comisión Reguladora de Energía	0	0	0	0
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0	0	0	0
Entidades de Control Directo					
47	Petróleos Mexicanos	0	0	1	0
48	Comisión Federal de Electricidad	5	2	0	1
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	0	1	0	0
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	0	0	0

Recapitulando, los análisis hasta ahora revisados y para acortar el panorama, de los 43 Ramos presupuestales que representan el 100%, indicare, que solo en 2 existen indicios de innovación, superando los 40 programas presupuestales nuevos, sin rebasar los 58, representando como valor porcentual el 4.6%. Más de 30 programas presupuestales nuevos se presentan en solo 3 Ramos que se tiene el 6.9%. Más de 20 programas presupuestales nuevos en tan solo 2 teniendo el 4.6%. Más de 10 programas presupuestales nuevos en 3 Ramos y alcanzado un valor del 6.9%. De 1 a 10 programas presupuestales nuevos se presentan en 28 Ramos teniendo el 65.1%. Sin dejar de lado 5 de los Ramos que contienen cero programas presupuestales nuevos y ocupando el 11.6% restante del total de los 43 Ramos. En el Gráfico 3 se puede observar el comportamiento de los valores anteriores.

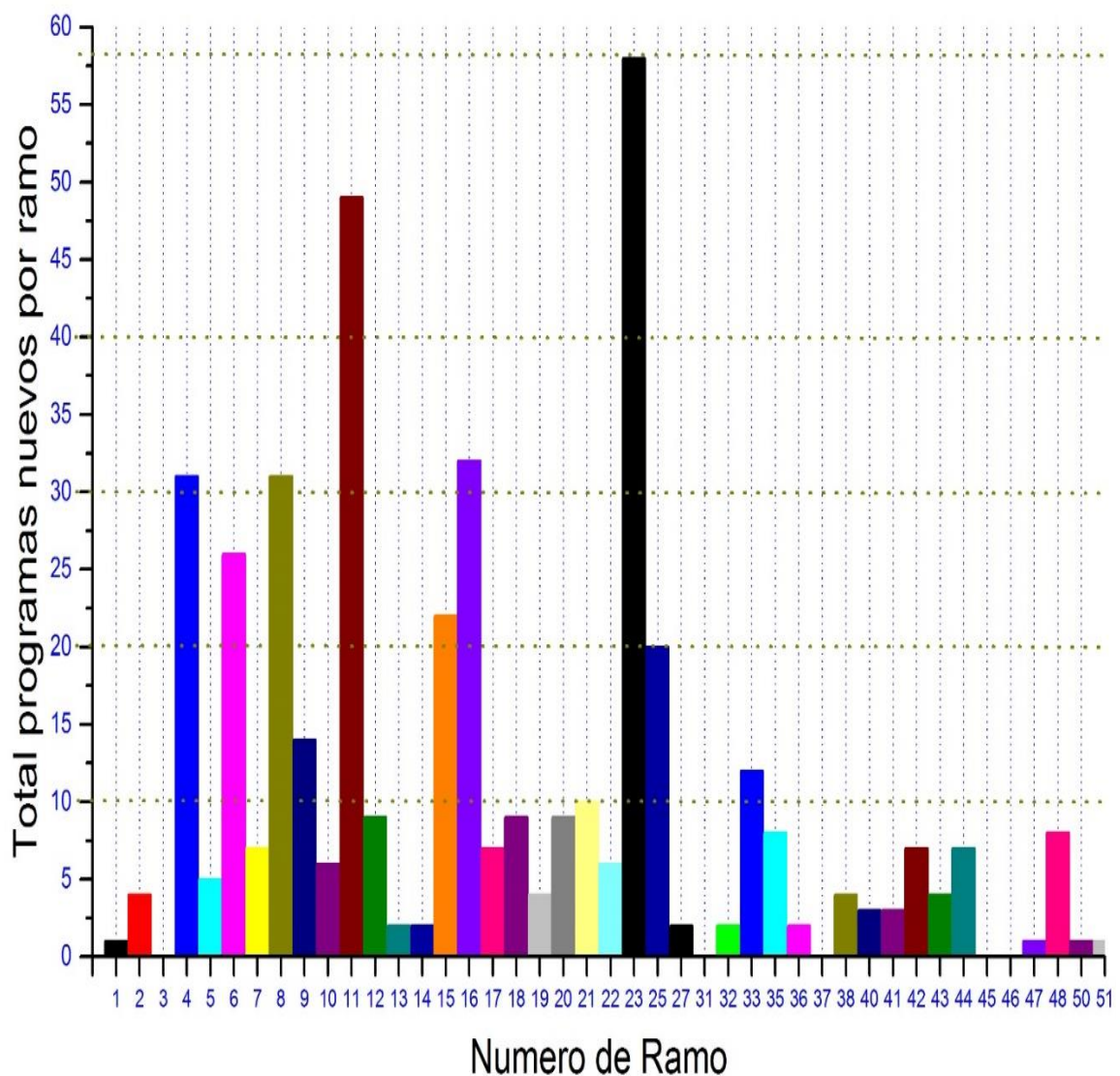


Gráfico 3. Total, de programas nuevos por Ramo

Se manifiesta nuevamente, evidencia de la existencia incremental, y de la escasa innovación dentro de la mayoría de los programas presupuestales presentados en las operaciones que se llevaron a cabo, para llegar a estos resultados.

2.1.1.1 Comparando la innovación con las metas presidenciales

Dentro de este análisis es importante resaltar que, en una de las cinco metas presidenciales, es precisamente, la de un México incluyente. Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos. (PND, 2013-2018), Sin embargo, en nuestras políticas no se ve reflejado ya que en el caso del Ramo 19 que corresponde a las Aportaciones de Seguridad Social, tiene un solo programa nuevo presupuestal por año del 2011 al 2014, encargado de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Sin olvidar un caso más que vale bien incorporar dentro de este mismo espacio, el Ramo 50 del Instituto Mexicano del Seguro Social, presenta un solo programa nuevo durante este periodo, sus Indicadores reflejan que, al cierre de 2012, aproximadamente 6 de cada 10 personas ocupadas, no cuentan con acceso a instituciones de salud. El 63.7% de las personas que se encuentran en el mercado laboral no están registradas en el IMSS o en el ISSSTE. En 2010, sólo 2 de cada 10 adultos mayores tuvieron acceso a una pensión. En el primer trimestre de 2012, del total de personas a las que su trabajo no les brinda acceso a las instituciones de salud (30.8

millones de personas), sólo 12.7% están cubiertas por el Seguro Popular (CEFP, 2013). Existe una relación únicamente entre evaluaciones de gestión y asignación presupuestaria, pero no entre evaluación de desempeño y asignación. Es decir, en México una buena gestión resulta más importante para la asignación del siguiente ejercicio presupuestal que la resolución del problema público.

No resulta sorprendente entonces que 28 Ramos tengan menos de seis programas nuevos en los últimos cuatro años. Es decir, el 65.1% de los Ramos se caracteriza por la ausencia de innovación en el periodo analizado.

2.1.1.2 *Presupuesto de programas nuevos pagados*

En seguida se revisó el número de programas nuevos (pagados), y el monto de asignación total que contienen, por Ramo y por año del “compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal” previamente analizado. En la Tabla 2, Tabla 3, Tabla 4, se pueden observar los contenidos.

En el legislativo se halló que del año 2011 al 2014 existen 4 programas de los cuales solo el año 2012 cuenta con 1 programa nuevo y con un monto total de \$653, 740,443.00. La Presidencia de la República de los años 2011 al 2013 cuenta con 7 programas en cada uno de estos años, para el 2014 con 8, y en estos casos, solo dos años se presentan programas nuevos, siendo

el año 2011 con 3 y un total de \$1,653,771,640.00 y el 2014 con 1 de \$55,000,000.00. El Poder Judicial se mantiene con 1 programa del 2011 al 2014 y de estos años ninguno presenta programas nuevos. Gobernación en el año 2011 cuenta con 30 programas, en 2012, 39, en el año 2013, 48, en 2014, 49, en este caso, en los 4 años se muestran programas nuevos, en 2011, se presentan 2 programas con un monto total de \$2,249,478,181.00. En 2012 se muestran 9 de los cuales suman \$2,576,625,802.00. En 2013 se pueden ver 13 con un total de \$39,643,188,813.48, para el 2014 se cuentan 7 de los que se totalizan \$2,774,095,020.61. Relaciones Exteriores, en 2011 muestra 20 programas, en el año 2012, 23, en 2013, 19. En 2014, 17. Dentro de estos años, en dos de ellos se observan programas nuevos, en 2012 con 4 y un monto de \$241,005,750.65, en 2014, 1, con un monto de \$1,406,055,454.12. En Hacienda y Crédito Público en 2011 presenta 72 programas, en 2012 con 76. En 2013, 69, en 2014, 56, y en este caso, en todos los años se observa indicio de programas nuevos. En 2011 se encuentran 8 que suman un monto de \$3,262,610,744.00, en 2012, 10, con un monto de \$4,370,872,539.23, en 2013, 2, con un total de \$9,059,791.66, en 2014, 6, y un total de \$2,742,131,403.46. En Defensa Nacional, en 2011 se distinguen 19 programas, en los respectivos años 2012 y 2013 con 20, en 2014, 19. Dentro de los mencionados años se presentan programas nuevos en tres de ellos, siendo el año 2012 con 2 y un monto total de \$3,090,387,387.00, en 2013 con 5 y un total de \$1,856,731,977.97. En Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en 2011 se

muestran 39 programas, en 2012, 38, en 2013 y 2014 con 39. En todos los años mencionados se distinguen programas nuevos, en este caso el año 2011 con 13, que suman \$61,701,210,756.00, en 2012, con 3, sumando un total de \$5,276,301,127.55, y en 2013 con 4 y un monto de \$295,681,182.85. En 2014 con 11 y un total de \$63,900,422,539.25. En Comunicaciones y Transportes durante 2011 se visualizan 46 programas, en 2012, 50, en 2013, 48, en 2014, 45. En los citados años se encuentran tres de ellos con nuevos programas, en 2012, 4 y un total de \$499,636,802.88, en 2013, 3 y un monto de \$217,469,280.01, en 2014, 7 que suman \$3,031,835,621.77. Economía en 2011 se encuentran 44 programas, en 2012, 42, en 2013, 40, en 2014, 34. De los cuales dos presentan programas nuevos, en 2013, 5 y un monto de \$790,180,949.15, en 2014 con 1 de \$89,019,499.41. Educación Pública en el 2011 muestra 145 programas, en 2012, 120, en 2013, 111, en, 2014, 60. De los años ya expuestos, en los cuatro surgen programas nuevos, en 2011, 14 y un monto de \$7,289,532,309.00, en 2012, 17 y un total de \$19,462,736,972.48, en 2013, 4 y un monto de \$1,063,821,246.27 y para el año 2014 con 14 de los cuales suman \$69,948,436,955.50. En salud en 2011 hay 33 programas, para los años 2012 y 2013 se cuentan 34, en 2014, 37. Haciendo la observación entre estos años, se encontraron tres con programas nuevos, que son, el año 2012 con 4 y un total de \$1,469,786,292.94 en 2013, 1 de \$3,181,983,970.00, en 2014, 4 y un monto de \$1,494,469,073.99. En la Secretaría de Marina durante los años 2011 al 2013 presenta la misma cantidad con 14 programas, para el 2014 se

muestran 15. En estos años se observan dos con programas nuevos, en el año 2011 con 1 de \$1,809,600.00 y en 2014 con 1 de \$697,244.21. Trabajo y Previsión Social en 2011 cuenta con 18 programas, en 2012, 19, en los siguientes años, 2013 y 2014 se observan 18. Dentro de los años mencionados resaltan dos por tener programas nuevos, en 2012, 1, de \$117,429,339.92 y en 2014, 1 de \$103,711,550.41. En Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en los años 2011 y 2012 se muestra la existencia de 19 programas, en 2013, 32, en 2014, 33. Los cuatro años mostrados anteriormente contienen programas nuevos, en 2011, 1 y un monto de \$9,532,947.00, en 2012, 2 y un monto de \$418,459,656.42, en 2013, 15 y un total de \$15,651,606,306.36, en 2014, 4 que suman \$613,357,767.73. Medio Ambiente y Recursos Naturales, en 2011 se observan 69 programas, en 2012, 74, en 2013, 68, en, 2014, 75. Dentro de dichos años se encuentran tres con programas nuevos, el año 2011 con 9 y un total de \$981,493,122.00, en 2012, 13 que suman \$10,806,221,792.51, en 2014, 10 y un monto de \$1,646,890,796.83. En la Procuraduría General de la República en 2011 se encuentran 13 programas, en 2012, 15 y en los años consecutivos 2013 y 2014 se muestran 14. De los años mencionados se distinguen tres nuevos, en 2011, 4 y un monto de \$1,537,290,659.00, en, 2012, 2 que suman \$19,443,235.86 y en 2014, 1 de \$27,170,412.93. Secretaría de Energía en 2011 registra 23 programas, en 2012, 26, en 2013 y 2014 se observan 27. Se encuentran nuevos programas en todos los años, en 2011, 1 de \$100,000,000.00, en 2012, 5 y un monto de \$17,134,223,811.02, en 2013,

1 de \$65,000,000,000.00, en 2014, 2 que suman \$417,846,498.00. Aportaciones a Seguridad Social del año 2011 al 2013 presenta 21 programas, en 2014, 22. Después de analizar los años anteriores se distinguen programas nuevos en todos los años, en 2011, 1 de \$1,500,000,000.00, en 2012, 1 de \$500,000,000.00, en 2013, 1 de \$1,500,000,000.00, en 2014, 1 de \$350,569,320.21. Desarrollo Social en 2011 y 2012 contiene 36 programas, en 2013, 31, en 2014, 29. De los años anteriormente expuestos tres presentan programas nuevos, en 2011 con 2 y un monto de \$187,816,418.00, en 2013, 6 que suman \$966,312,240.61, en 2014, 1 de \$2,649,999.86. Turismo, en 2011 muestra 18 programas, en 2012, 22, en 2013, 17, en 2014, 18. Dentro de estos años tres se observan con programas nuevos, en 2011, 2 y un total de \$247,083,949.00, en 2012, 5 y un monto de \$151,863,668.94, en 2014, 3 y un total de \$1,420,034,212.78. Instituto Federal Electoral, en 2011 y 2012 se presentan 9 programas, y del año 2013 al 2014 se observan 11. En la revisión de los años anteriores se mostró un solo año con programas nuevos, en este caso el año 2013 con 6 que suman \$5,730,255,032.81. Provisiones Salariales y Económicas en 2011 presenta 80 programas, en 2012, 52, en 2013, 26, en 2014, 31. Todos los años anteriores cuentan con programas nuevos, en 2011, 25 y un monto de \$8,914,661,678.00, en 2012, 20 que suman \$14,458,234,741.63, en 2013, 5 y un total de \$13,001,916,220.94, en 2014, 8 y un monto de \$74,147,222,477.71. Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, en 2011 se observan

16 programas, en 2012, 20, en 2013, 17, en, 2014, 11. De los años anteriores mencionados en tres casos se presentan programas nuevos, en 2011, 5 y un total de \$13,149,955.00, en 2012, 12 y un monto de \$562,707,991.66, en 2014, 3 y con un total de \$58,358,048.61. Función Pública, en 2011 y 2013 muestra 11, en 2014, 12. En estos años existen solo dos que contienen programas nuevos, en 2013 con 1 de \$2,562,984.89 y en 2014, 1 de \$4,931,568.58. Tribunales agrarios de 2011 al 2014 presentan 4 programas y con cero nuevos.

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en 2011 al 2013 se encuentran 3 programas, en 2014, 5. De los años anteriores resalta solo 1 año por contener programas nuevos, en 2014, 2 que suman \$30,813,497.00. En Aportaciones Federales para Identidades Federativas y Municipios, en 2011 se tienen 253 programas y para el periodo 2012 al 2014 solo con 12. En el análisis de los años anteriores solo en uno se mostraron programas nuevos, en 2012, 12 y un monto de \$500,516,089,128.46. En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 2011, 25 programas, en 2012, 32, en 2013 y 2014, 31. En los años expuestos anteriormente se observaron dos con programas nuevos, en 2011, 1 de \$2,870,398.00, y en 2012, 7 que suman \$27,435,467.19. antes Seguridad Pública en 2011 se observan 12 programas, en 2012, 11, y del 2013 al 2014 con cero programas. En este caso solo en los dos presentes se encuentran programas nuevos, en 2011, 1 y un total de \$197,997.00, y en 2012, 1 de \$39,627,812.80.

En la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en 2011 al 2014 se hacen presentes 3 programas por cada año de los cuales no se genera ningún programa nuevo.

En el Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en 2011 muestra 16 programas, en 2012, 17, en 2013, 16 y para el 2014, 18. En tres de los años anteriores se encuentran programas nuevos, en 2011, 1 de \$284,919,574.00, en 2012, 1 de \$1,773,911.23, en 2014, 2 que suman \$1,179,658,423.87. En Información Nacional Estadística y Geográfica, en 2011 contiene 6 programas, en 2012, 5, y para 2013 al 2014, 6. En este caso en tres de los años mencionados presentan programas nuevos, en 2011, 1 de \$62,789,262.00 en 2012, 1 de \$55,296,064.00 y en 2013, 1 de \$381,649,023.00.

En la Comisión Federal de Competencia Económica, en los años 2011 y 2012 muestran cero programas y de los años 2013 y 2014 con 3. En estos años solo en 2013 se observan 3 programas nuevos que suman \$79,874,532.54. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2011 y 2012 se muestran cero programas, en 2013, 3, y para 2014, 7. Dentro de los años anteriores se encuentran dos con programas nuevos, en 2013, 3 que suman \$75,963,984.32, en 2014, 4 y un monto de \$309,224,564.00.

En el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en 2011 y 2012 muestran cero programas, en 2013, 3, en 2014, 4. En la relación anterior se encuentran dos años con programas nuevos, en 2013, 3 que suman

\$202,382,579.40, en 2014, 1 de \$35,517,147.87. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, del 2011 al 2013, se presentan en cero programas, ya para el año 2014 se cuentan 7. Por ser el único año con programas, por ende, suman 7 nuevos con un total de \$484,275,389.00.

En la Comisión Reguladora de Energía, de los años 2011 al 2014 presenta sus programas en ceros. Comisión Nacional de Hidrocarburos, de los años 2011 al 2014 presenta sus programas en ceros. Petróleos Mexicanos en el periodo 2011 y 2012 se tienen 21 programas, en los años 2013 al 2014, 22. De dichos años anteriores se presenta solo uno con programas nuevos en el año 2013 con 1 de \$4,998,463,075.00. La Comisión Federal de Electricidad en 2011 se cuentan 45 programas, en 2012, 26, en 2013, 25 y en para el año 2014, 26. En tres de los años anteriores se contienen programas nuevos, en 2011, 5 y un monto de \$53,824,608,099.00 en el año 2012 con 2 y un total de \$391,317,887.00 en 2014, 1 de \$257,248.00. En el Instituto Mexicano del Seguro Social en 2011 se muestran 17 programas, en 2012 al 2014, 18. En esta ocasión en solo un año de los anteriores se muestran programas nuevos en 2012, 1 de \$830,483,067.90. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 2011 se tienen 45 programas, en 2012, 44, en 2013, 45, en 2014, 44. De los años arriba citados solo uno contiene programas nuevos en 2011, 1 de \$657,790.00.

En la Tabla 4 se muestran los presupuestos de programas nuevos (pagados), del 2010 al 2014-en donde se puede contrastar en conjunto con la Tabla 2 y Tabla 3 por si se quiere tener un panorama más amplio sobre el tema descrito.

Tabla 4. Presupuesto asignado a programas nuevos por año por Secretaría (pagado).

Ramo	Nombre del Ramo	2011	2012	2013	2014
1	Legislativo		\$653,740,443.00		
2	Presidencia de la República	\$1,653,771,640.00			\$55,000,000.00
3	Poder Judicial				
4	Gobernación	\$2,249,478,181.00	\$2,576,625,802.00	\$39,643,188,813.48	\$2,774,095,020.61
5	Relaciones Exteriores		\$241,005,750.65		\$1,406,055,454.12
6	Hacienda y Crédito Público	\$3,262,610,744.00	\$4,370,872,539.23	\$9,059,791.66	\$2,742,131,403.46
7	Defensa Nacional	\$3,090,387,387.00	\$1,856,731,977.97		
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$61,701,210,756.00	\$5,276,301,127.55	\$295,681,182.85	\$63,900,422,539.25
9	Comunicaciones y Transportes		\$499,636,802.88	\$217,469,280.01	\$3,031,835,621.77
10	Economía			\$790,180,949.15	\$89,019,499.41
11	Educación Pública	\$7,289,532,309.00	\$19,462,736,972.48	\$1,063,821,246.27	\$69,948,436,955.50
12	Salud		\$1,469,786,292.94	\$3,181,983,970.00	\$1,494,469,073.99
13	Marina	\$1,809,600.00			\$697,244.21
14	Trabajo y Previsión Social		\$117,429,339.92		\$103,711,550.41
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	\$9,532,947.00	\$418,459,656.42	\$15,651,606,306.36	\$613,357,767.73
16	Medio Ambiente y recursos Naturales	\$981,493,122.00	\$10,806,221,792.51		\$1,646,890,796.83
17	Procuraduría General de la República	\$1,537,290,659.00	\$19,443,235.86		\$27,170,412.93
18	Energía	\$100,000,000.00	\$17,134,223,811.02	\$65,000,000,000.00	\$417,846,498.00
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$1,500,000,000.00	\$500,000,000.00	\$1,500,000,000.00	\$350,569,320.21
20	Desarrollo Social	\$187,816,418.00		\$966,312,240.61	\$2,649,999.86
21	Turismo	\$247,083,949.00	\$151,863,668.94		\$1,420,034,212.78
22	Instituto Federal Electoral			\$5,730,255,032.81	
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$8,914,661,678.00	\$14,458,234,741.63	\$13,001,916,220.94	\$74,147,222,477.71
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$13,149,955.00	\$562,707,991.66		\$58,358,048.61
27	Función Pública			\$2,562,984.89	\$4,931,568.58
31	Tribunales Agrarios				
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa				\$30,813,497.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		\$500,516,089,128.46		
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$2,870,398.00	\$27,435,467.19		
36	Antes Seguridad Pública	\$197,997.00	\$39,627,812.80		
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal				
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	\$284,919,574.00	\$1,773,911.23		\$1,179,658,423.87
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	\$62,789,262.00	\$55,296,064.00	\$381,649,023.00	
41	Comisión Federal de Competencia Económica			\$79,874,532.54	
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación			\$75,963,984.32	\$309,224,564.00
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones			\$202,382,579.40	\$35,517,147.87
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos				\$484,275,389.00
45	Comisión Reguladora de Energía				
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos				
Entidades de Control Directo					
47	Petróleos Mexicanos			\$4,998,463,075.00	
48	Comisión Federal de Electricidad	\$53,824,608,099.00	\$391,317,887.00		\$257,248.00
50	Instituto Mexicano del Seguro Social		\$830,483,067.90		
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$657,790.00			

En este caso en la Tabla 4 se expone la presencia incremental y falta de innovación exhibidas en los análisis anteriores, pero con la cantidad total en presupuesto que les fue asignado a los programas nuevos por cada Ramo, año con año, durante el periodo 2010-2014, dándole mayor solides al problema que le concierne al presente trabajo recepcional, siendo este un indicio más que fortalece la perspectiva incrementalista del tema.

2.1.2 *Porcentaje del incremento del presupuesto total por año por Ramo y porcentaje de innovación por año por Ramo.*

En el capítulo teórico se mencionó que el incrementalismo aparece como una alternativa, partiendo siempre de ajustes incrementales sobre decisiones tomadas anteriormente, a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, que la inercia presupuestal favorece a la continuación del estatus quo y constituye una barrera para el mejoramiento de la toma de decisiones año con año, dejando de lado la importancia de la innovación y agrandando la grieta en la consolidación de las mismas.

A continuación, se hace un análisis comparado del incremento presupuestal en la Tabla 5 por año, por Ramo y el porcentaje de este mismo destinado a innovación en la Tabla 6, con el objetivo de conocer qué tan incremental es, cuáles son los Ramos que más innovan y cuáles son los que menos.

En seguida se muestra la Tabla 5 que contiene el porcentaje de incremento en los programas presupuestales por Ramo, en cada año durante el periodo 2010-2014.

Tabla 5. Porcentaje del incremento

RAMOS (PORCENTAJE PRESUPUESTO ASIGNADO POR RAMO)		2010	2011	2012	2013	2014
Gobierno Federal						
1	Poder Legislativo	0.34%	0.33%	0.34%	0.33%	0.33%
2	Presidencia de la República	0.08%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%
3	Poder Judicial	1.15%	1.18%	1.14%	1.14%	1.21%
4	Gobernación	0.48%	0.56%	0.66%	1.58%	1.91%
5	Relaciones Exteriores	0.31%	0.27%	0.28%	0.22%	0.23%
6	Hacienda y Crédito Público	1.47%	1.50%	1.55%	1.20%	1.24%
7	Defensa Nacional	1.78%	1.99%	1.76%	1.66%	1.65%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2.43%	2.33%	1.96%	1.93%	2.07%
9	Comunicaciones y Transportes	2.46%	2.53%	2.30%	2.13%	2.59%
10	Economía	0.53%	0.56%	0.57%	0.52%	0.52%
11	Educación Pública	7.66%	7.87%	8.07%	7.66%	7.89%
12	Salud	2.94%	3.11%	3.23%	3.14%	2.99%
13	Marina	0.62%	0.62%	0.61%	0.63%	0.67%
14	Trabajo y Previsión Social	0.13%	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0.17%	0.18%	0.15%	0.56%	0.64%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	1.65%	1.64%	1.66%	1.49%	1.57%
17	Procuraduría General de la República	0.36%	0.36%	0.39%	0.40%	0.38%
18	Energía	1.26%	1.00%	0.99%	2.73%	1.52%
19	Aportaciones a Seguridad Social	11.21%	11.28%	11.61%	11.53%	11.88%
20	Desarrollo Social	2.60%	2.45%	2.40%	2.26%	2.62%
21	Turismo	0.19%	0.21%	0.22%	0.18%	0.22%
22	Instituto Federal Electoral	0.29%	0.32%	0.45%	0.29%	0.30%
23	Provisiones Salariales y Económicas	2.72%	3.25%	2.46%	3.25%	3.63%
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0.92%	0.93%	0.97%	0.91%	0.81%
27	Función Pública	0.08%	0.06%	0.05%	0.04%	0.04%
31	Tribunales Agrarios	0.02%	0.02%	0.03%	0.02%	0.02%
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	14.73%	14.64%	14.33%	13.92%	13.90%
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	0.03%	0.03%	0.04%	0.04%	0.03%
36	Seguridad Pública	1.02%	1.28%	1.41%	0.00%	0.00%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0.54%	0.54%	0.54%	0.64%	0.75%
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	0.29%	0.13%	0.15%	0.16%	0.20%
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.03%
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
45	Comisión Reguladora de Energía	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Entidades de Control Directo						
47	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	14%	13%	13%	14%	13%
48	Comisión Federal de Electricidad	9%	9%	9%	9%	8%
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	12%	12%	12%	12%	12%
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	5%	5%	5%	5%	5%
TOTAL PORCIENTO		100%	100%	100%	100%	100%

En la Tabla 6 se muestra el porcentaje del presupuesto de innovación, año con año, en cada uno de los Ramos durante el periodo 2010-2014.

Tabla 6. Porcentaje de la innovación

	RAMOS (PRESUPUESTO INNOVACIÓN)	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
	GOBIERNO FEDERAL				
1	Poder Legislativo	0.00%	0.11%	0.00%	0.00%
2	Presidencia de la República	1.13%	0.00%	0.00%	0.02%
3	Poder Judicial	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
4	Gobernación	1.53%	0.44%	25.95%	1.23%
5	Relaciones Exteriores	0.00%	0.04%	0.00%	0.62%
6	Hacienda y Crédito Público	2.22%	0.75%	0.01%	1.21%
7	Defensa Nacional	2.10%	0.32%	0.00%	0.00%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	42.00%	0.91%	0.19%	28.24%
9	Comunicaciones y Transportes	0.00%	0.09%	0.14%	1.34%
10	Economía	0.00%	0.00%	0.52%	0.04%
11	Educación Pública	4.96%	3.34%	0.70%	30.91%
12	Salud	0.00%	0.25%	2.08%	0.66%
13	Marina	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
14	Trabajo y Previsión Social	0.00%	0.02%	0.00%	0.05%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0.01%	0.07%	10.24%	0.27%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.67%	1.86%	0.00%	0.73%
17	Procuraduría General de la República	1.05%	0.00%	0.00%	0.01%
18	Energía	0.07%	2.94%	42.54%	0.18%
19	Aportaciones a Seguridad Social	1.02%	0.09%	0.98%	0.15%
20	Desarrollo Social	0.13%	0.00%	0.63%	0.00%
21	Turismo	0.17%	0.03%	0.00%	0.63%
22	Instituto Federal Electoral	0.00%	0.00%	3.75%	0.00%
23	Provisiones Salariales y Económicas	6.07%	2.48%	8.51%	32.77%
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0.01%	0.10%	0.00%	0.03%
27	Función Pública	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
31	Tribunales Agrarios	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0.00%	85.93%	0.00%	0.00%
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
36	Seguridad Pública	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0.19%	0.00%	0.00%	0.52%
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	0.04%	0.01%	0.25%	0.00%
41	Comisión Federal de Competencia Económica	0.00%	0.00%	0.05%	0.00%
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.00%	0.00%	0.05%	0.14%
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.00%	0.00%	0.13%	0.02%
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0.00%	0.00%	0.00%	0.21%
45	Comisión Reguladora de Energía	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO				
47	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	0.00%	0.00%	3.27%	0.00%
48	Comisión Federal de Electricidad	36.64%	0.07%	0.00%	0.00%
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	0.00%	0.14%	0.00%	0.00%
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	TOTAL PORCIENTO	100%	100%	100%	100%

En el Gráfico 4 se puede observar el porcentaje de presupuesto destinado a innovación por año y por Ramo del 2010 al 2014, solo 7 de ellos se distinguen por tener porcentaje de innovación y cubriendo el 16.27% de los 43 Ramos que forman el presupuesto. Este porcentaje confirma la escases de innovación durante este periodo.

Es importante resaltar que dentro de los 7 Ramos “notables” solo en 1 de ellos hace un repunte importante en innovación (Ramo 33), además se observa que en estos Ramos solo se muestra innovación en uno o dos años, y el resto se encuentra en ceros o no son realmente significativos (Ramo 8). El porcentaje de innovación para los 36 Ramos que conforman el 83.72% restante, es tan bajo que la mayoría de ellos no llega ni al 1%.

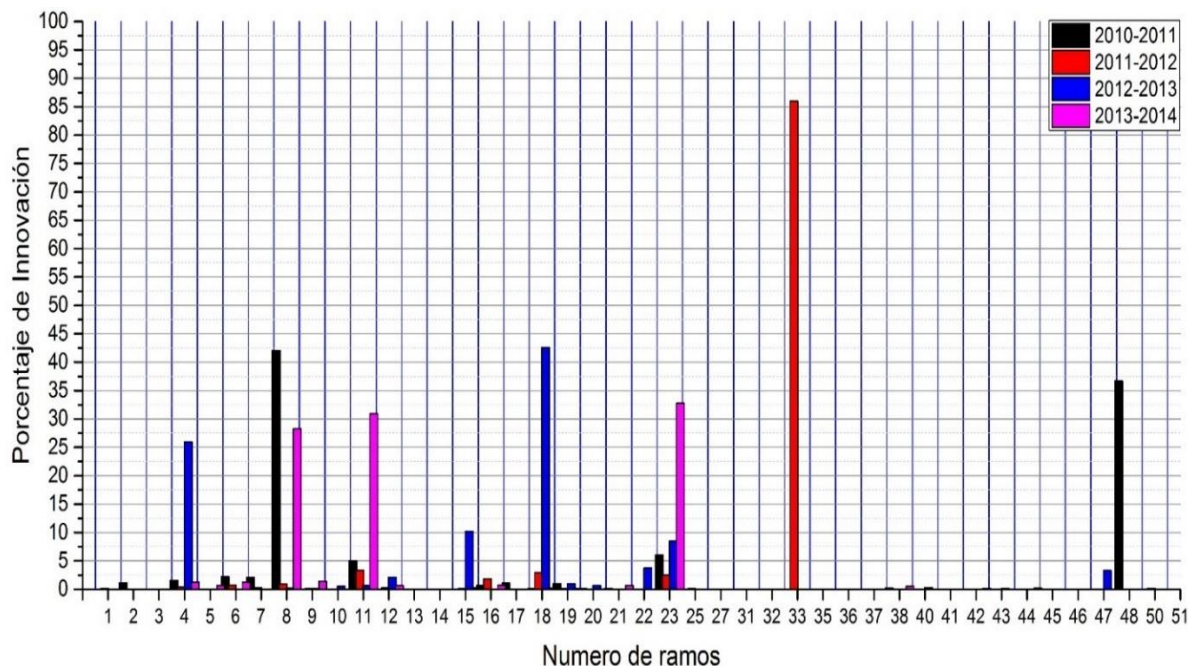


Gráfico 4. Porcentaje de innovación.

2.1.2.1 Incremento e innovación

En el siguiente texto se pueden observar los 7 casos de innovación ya mencionados con el incremento anual para una mejor visión de los resultados.

Ramo 4, Gobernación, en 2010 con un incremento del 0.48% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 1.53%, en 2011 con un incremento del 0.56% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 0.44%, en 2012 con un incremento del 0.66% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 25.95%, en 2013 con un incremento del 1.58% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 1.23%, Ramo 8, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en 2010 con un incremento del 2.43% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 42.00%, en 2011 con un incremento del 2.33% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 0.91%, en 2012 con un incremento del 1.96% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 0.19%, en 2013 con un incremento del 0.93% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 28.24%. Ramo 11, Educación Pública, en 2010 con un incremento del 7.66% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 4.96%, en 2011 con un incremento del 7.87% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 3.34%, en 2012 con un incremento del 8.07% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se

encuentra en 0.70%, en 2013 con un incremento del 7.66% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 30.91%. Ramo 18, Energía, en 2010 con un incremento del 1.26% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 0.07%, en 2011 con un incremento del 1.00% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 2.94%, en 2012 con un incremento del 0.99% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 42.54%, en 2013 con un incremento del 2.73% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 0.18%. Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, en 2010 con un incremento del 2.72% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 6.07%, en 2011 con un incremento del 3.25% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 2.48%, en 2012 con un incremento del 2.46% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 8.51%, en 2013 con un incremento del 3.25% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 32.77%. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en 2010 con un incremento del 14.73% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se encuentra en 0.00%, en 2011 con un incremento del 14.64% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 85.93%, en 2012 con un incremento del 14.33% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 0.00%, en 2013 con un incremento del 13.92% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 0.00%. Ramo 48, Comisión Federal de Electricidad, en 2010 con un incremento del 9% mientras que la innovación del 2010 al 2011 se

encuentra en 36.64%, en 2011 con un incremento del 9% mientras que la innovación del 2011 al 2012 se encuentra en 0.07%, en 2012 con un incremento del 9% mientras que la innovación del 2012 al 2013 se encuentra en 0.00%, en 2013 con un incremento del 9% mientras que la innovación del 2013 al 2014 se encuentra en 0.00%.

CAPÍTULO 3 (Variación de acuerdo con el incrementalismo de Le Loup y Moreland)

Tomando como parámetro la propuesta de, Le Loup y Moreland (1978), donde menciona que las variaciones menores al 10% implican incrementalismo presupuestal, mientras que las variaciones mayores a este número se califican como no incrementales. Se utilizó este criterio para hacer el análisis pertinente de este apartado que contempla el porcentaje de incremento por Ramo con el ajuste del porcentaje de inflación emitido por Banxico (2016), del 2010 al 2014.

En la Tabla 7 es posible observar que los cambios en el presupuesto menores al 10% están totalizados sobre la línea gris que representa el incrementalismo según Le Loup y Moreland y en su mayoría parecen cubrir la asignación presupuestal en los Ramos y en la mayor parte de los años. Del lado izquierdo se muestran los resultados dispersos en porcentaje de lo incremental y del lado derecho los resultados dispersos en porcentaje de lo no incremental. Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 7. Número de incidencias en porcentaje de inflación de cada Ramo del 2010-2014.

No. De Ramos que caen dentro del rango porcentual señalado durante 2010-2014										
Incidencias en porcentaje de inflación (2010 - 2014)										
	0-1%	1.1-5%	5.1-10%	0-10%	10.1-20%	20.1-30%	30.1-40%	40.1-50%	50.1-100%	101+%%
1			3	3	1					
2			3	3		1				
3		1	1	2	2					
4						3				1
5					2					
6					3					
7		1	1	2		1				
8		1	1	2	1					
9	1			1	1	1				
10			1	1	2					
11		1		1	3					
12		1	1	2	2					
13			2	2	2					
14	1		2	3	1					
15					1	1				1
16			1	1	2					
17		1	1	2	2					
18			1	1						1
19			2	2	2					
20		2	1	3		1				
21					1	1	1			
22					1				1	
23					1			1		
25		1	1	2	1					
27					1					
31		1	2	3	1					
32		1	1	2	1					
33			4	4						
35			1	1	2					
36	1			1	1		1			
37		2	2	4						
38			2	2		2				
40					1	2				
41	3			3						1
42	3			3						1
43	3			3						1
44	4			4						
45	4			4						
46	4			4						
47		1		1	2					
48		1	1	2	1					
50			1	1	1					
51		1	2	3	1					
	0-1%	1.1-5%	5.1-10%	0-10%	10.1-20%	20.1-30%	30.1-40%	40.1-50%	50.1-100%	101+%%

Dentro de los análisis realizados en la Tabla 5 y Tabla 6. Se observó el porcentaje del incremento y porcentaje de innovación por Ramo, por año de los 43 Ramos presupuestales del 2010 al 2014 ajustando los resultados al porcentaje de inflación emitido por el Banco de México durante mismo periodo y se incorporó la propuesta de Le Loup y Moreland. En seguida se muestra en que Ramos específicamente no se presenta incrementalismo y en cuales si, resaltando el número de veces:

Se pueden apreciar 9 Ramos en los que el incrementalismo no se presenta ninguna vez, en los cuatro años, que corresponden a: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Turismo, Instituto Federal Electoral, Provisiones Salariales y Económicas, Función Pública, e Información Nacional Estadística y Geográfica. Durante el periodo mencionado, estos Ramos tienden a tener variaciones presupuestales mayores al 10%, por lo tanto, según Le Loup y Moreland no se encuentran en el área incremental.

Como se puede apreciar en la Tabla 8 se identificaron 9 Ramos en los que el incrementalismo se presenta una vez, en los cuatro años, por mencionarlos: Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Seguridad Pública, Petróleos Mexicanos e Instituto Mexicano del Seguro Social. A diferencia del primer análisis, las variaciones presupuestales de los Ramos mencionados con anterioridad, son menores a

10% al menos en una ocasión durante los cuatro años analizados. Según el criterio de Le Loup y Moreland este resultado los convierte en no incrementales. En el caso especial del IMSS, el análisis muestra que estuvo cerca de formar parte del grupo de Ramos incrementales debido a que la variación no fue muy significativa.

Tabla 8. Presencia de incrementalismo en un solo año del periodo

RAMOS	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Comunicaciones y Transportes			0.66%	
Economía				7.46%
Educación Pública			2.97%	
Medio Ambiente y Recursos Naturales				
Energía		8.43%		
Comisión Nacional de los Derechos Humanos			9.03%	
Seguridad Pública				0.00%
Petróleos Mexicanos (Consolidado)				2.60%
Instituto Mexicano del Seguro Social	<i>10.03%</i>	<i>10.95%</i>	5.22%	<i>10.07%</i>

En seguida se muestra en la Tabla 9, 11 Ramos en los que el incrementalismo se presenta dos veces en los cuatro años, por mencionarlos: Poder Judicial, Defensa Nacional, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Marina, Procuraduría General de la República, Aportaciones a Seguridad Social, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Federal de Electricidad.

Tabla 9. Presencia de incrementalismo en dos años del periodo

RAMOS	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Poder Judicial		5.00%	8.53%	
Defensa Nacional			2.75%	6.11%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4.37%		6.39%	
Salud			5.47%	1.81%
Marina	8.71%	6.72%		
Procuraduría General de la República	8.29%			2.48%
Aportaciones a Seguridad Social	9.39%		7.73%	
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	9.95%		1.97%	
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa			3.26%	5.72%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9.22%	8.28%		
Comisión Federal de Electricidad	6.78%		3.55%	

En la Tabla 10, se puede observar 9 Ramos en los que el incrementalismo se presenta tres veces en el rango de los cuatro años analizados, por mencionarlos: Poder Legislativo, Presidencia de la República, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social, Tribunales Agrarios, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Federal de Telecomunicaciones, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En el caso del ISSSTE cuando se toma como criterio para medir el incrementalismo de Le Loup y Moreland, califica como un Ramo incremental la mitad de las ocasiones en las que se llevó a cabo el análisis.

Tabla 10. Presencia de incrementalismo en tres años del periodo

RAMOS	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Poder Legislativo	5.28%		6.99%	5.31%
Presidencia de la República		9.49%	8.94%	7.90%
Trabajo y Previsión Social	0.47%		7.76%	8.08%
Desarrollo Social	2.64%	6.54%	2.15%	
Tribunales Agrarios	8.91%		3.99%	7.15%
Comisión Federal de Competencia Económica	0.00%	0.00%	0.00%	
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.00%	0.00%	0.00%	
Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.00%	0.00%	0.00%	
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		4.89%	7.88%	7.12%

Finalmente se muestran en la Tabla 11, 5 ramos en los que el incrementalismo se presenta en los cuatro años bajo análisis: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos. Según el criterio de Le Loup y Moreland este resultado genera incrementalismo durante los cuatro años analizados en los Ramos mencionados.

Tabla 11. Presencia de incrementalismo en los cuatro años del periodo

RAMOS	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	7.99%	6.52%	5.33%	6.88%
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1.70%	1.43%	6.87%	7.81%
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Comisión Reguladora de Energía	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Comisión Nacional de Hidrocarburos	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

El total de las variaciones es de 144 de las cuales 78 son incrementales, versus 66 no incrementales dentro del periodo analizado. Es decir, que el incrementalismo según el criterio de Le Loup y Moreland se presenta en un 54% de las veces, mientras que el no incrementalismo representa el 46%.

Durante el periodo en el análisis expuesto, se demuestra una vez más la existencia del incrementalismo en México. Este resultado no necesariamente tendría que ser negativo, si la permanencia en el presupuesto tuviera algún resultado de alguna evaluación, o si los programas presupuestales estuvieran resolviendo los problemas sociales a los que cada uno de ellos está destinado. Está práctica lápida el desarrollo y la innovación de nuestras políticas.

CAPÍTULO 4 (Otros países)

En este capítulo se revisaron algunos casos internacionales para dar contraste a los resultados de los análisis realizados en los capítulos anteriores, y así poder realizar una comparación para tratar de determinar una posición de México al respecto.

En México como en muchos otros países, no son los resultados de las evaluaciones los que intervienen en los rediseños de los programas y en la asignación. Existen por Ley objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales el presupuesto debe ceñirse. Los programas y los proyectos forman parte de objetivos sectoriales más amplios establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “que hace necesario garantizar la existencia de evidencias en cuanto a la relación causal entre productos, resultados y metas del plan” (Sanz, 2015, pág. 42). Es decir, no sólo es necesario evaluar cada proyecto y cada programa, sino vincular los resultados de esas evaluaciones con el cumplimiento de los objetivos del (PND, 2013-2018). La definición de los productos, por tanto, es una condición necesaria para que se pueda producir la articulación con los resultados.

“En América Central y el Caribe, la mayor parte de los programas presupuestarios obedecen a la producción de bienes y servicios que tienen vocación de permanencia y que crecientemente obedecen a dar cumplimiento a derechos ciudadanos. En cuanto a los países de la región van

aproximándose al estatus de países de renta media, esa vocación de permanencia de los programas presupuestarios se va incrementando. Por esta razón, la racionalidad de la inversión debe ir ligada a la sostenibilidad de la producción a la que sirve y está necesariamente vinculada al gasto corriente que va a generarse de manera prácticamente permanente” (Sanz, 2015, pág. 30). Como ya había sido mencionado. En el caso de México no existe suficiente evidencia que permita hacer afirmaciones de este tipo, debido a los escasos de estudios a profundidad sobre el tema, por lo tanto, no se conoce con certeza que tan inercial es el presupuesto, sin embargo, es muy importante, ya que se puede vincular con información sobre evaluación, permite observar relaciones y tendencias entre ambas variables (resultados de evaluación y asignación presupuestal), sugerir modificaciones al presupuesto con base en estos resultados, permite a su vez, realizar comparativos anuales y contra otros países sobre resolución de problemas públicos y asignación presupuestal.

“Es cierto que en América Latina y el Caribe en general, a pesar de que se ha fortalecido el enfoque en el logro de resultados en el ciclo de gestión de las políticas públicas, aún es necesario establecer procedimientos para incorporar información sobre el desempeño en el proceso presupuestario. Específicamente, establecer procedimientos para usar la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y evaluación” (Kaufmann, García, & García, 2015, pág. 32). En otros países,

por el contrario, este tema ha sido ampliamente estudiado y documentado. “En Estados Unidos, por ejemplo, la evidencia muestra que una vez que los programas se crean, la tendencia es financiarlos eternamente, incluso cuando han logrado su propósito original, cuando ya no son prioritarios o cuando no están generando verdaderos resultados. Al grado, de que gran parte del gobierno estadounidense refleja las condiciones y prioridades de la década de los cuarenta a los setenta” (Lewis & Hildreth, 2012, pág. 1). Ya lo venía suscribiendo Anderson, que “Sobre este tema existe amplia evidencia de incrementalismo en el proceso presupuestario en el Congreso, en legislaturas estatales, en organizaciones gubernamentales internacionales y en gasto educativo en Texas” (Anderson & Harbridge, 2010, pág. 5). Un análisis del presupuesto de 1997 a 2009 en España por ejemplo muestra que “las prácticas más incrementales se encuentran en el área de salud, defensa, agricultura, pesca y alimentación. Por su parte, las áreas menos incrementales de estos años se ubican en temas como investigación civil, administración de la seguridad social y administración, que son las áreas que se desvían de la tendencia “incrementalista”” (Caamaño & Lago, 2001, págs. 26-27). La evidencia sobre la existencia de la inercialidad no se limita a estos casos ni estrictamente a nuestro tiempo. “En otros países, incluso, hay estudios que muestran (Jones, True, & Baumgartner, 1997) que el incrementalismo ha incrementado con el tiempo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial” (Anderson & Harbridge, 2010, pág. 14). En los países miembros de la OCDE, “aunque existen abundantes esquemas de

presupuesto basado en resultados, generalmente son flexibles y no están vinculados con la asignación de recursos (...) cuando las metas de desempeño no se cumplen, generalmente no hay consecuencias” (OCDE, 2014). México de hecho, es uno de los países más avanzados en América Latina y el Caribe e incluso de la OCDE en materia de evaluación de programas sociales, gracias a la consolidación de instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sin embargo, la vinculación de los resultados de estos programas para el rediseño de los mismos no es común, sobre todo en materia de resultados de impacto alargando el puente entre el “atolladero” y la afectividad de las metas contempladas.

CONCLUSIONES

Para concluir, es fundamental destacar los resultados adquiridos mediante los análisis realizados durante el desarrollo de esta investigación: primero, en el apartado de innovación y comparación entre Ramos por cada año del periodo comprendido 2010-2014, es importante resaltar que desde este punto se tiene un primer indicio sobre la inercialidad del presupuesto en México. Algunos de los Ramos más importantes en nuestro país precisamente son los que prácticamente no han sufrido modificaciones en los últimos cuatro años, se trata de: Comunicaciones y Transportes, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Aportaciones a la Seguridad Social, IMSS, Petróleos Mexicanos e ISSSTE y, precisamente, también son los que concentran el mayor porcentaje del presupuesto en el país.

Lo anterior solo explícitamente hablando de incremento, si bien se sabe que la seguridad social es importante, en este caso se observó en el cálculo de innovación no rebasan el 3%. Es evidente que nuestro sistema de Salud no refleja satisfacción en los servicios que ofrece a la población, es incongruente que, siendo conscientes de esta situación, no se pongan en práctica protocolos para realizar la evaluación siendo esta uno de los elementos que completan el rompecabezas de la construcción de las políticas públicas, es de valor para la construcción, reconstrucción o mejoramiento de la política pública del próximo año, ya que permite tener conocimiento de lo

que no pudiera estar funcionando, lejos de seguir incrementando un problema que crece en conjunto con los más de 119 millones de habitantes (INEGI, 2015) que contiene este país. Aguilar oportunamente señaló que: la inercia presupuestal impide el florecimiento de nuevas alternativas, eso mismo se ve reflejado en esta situación, impedimento a nuevas visiones para el desarrollo óptimo del país. Es importante recalcar que, hablando a nivel internacional, hay sesgos en materia de Salud, como lo es en el caso de España que también presenta incrementalismo en estas áreas. Ante este panorama, se podría pensar en un futuro análisis que abordara estas dos cuestiones en conjunto con otros países de América Latina y Europa con la finalidad de generar conocimientos y propuestas para destacar la importancia de la Seguridad Social.

Como se pudo mostrar, el incremento es algo que no en todos los programas se observa a grandes rasgos y mucho menos que dentro de los 43 Ramos existan programas nuevos significativos año con año. Se encontró innovación en solo 7 Ramos que conforman el 16.27% del total, el resto del porcentaje no se considero significativo. Dentro de este fragmento porcentual se encuentra la Secretaría de Educación Pública una, siendo uno de los Ramos marcados con más presupuesto e innovación, pero cae con los resultados obtenidos en las encuestas de satisfacción por los servicios que en ésta se ofrecen, al igual que el sector Salud, también está desvinculada de la valoración, el rediseño y planeación.

Desde los parámetros de Le Loup y Moreland, se concluye que, en México dentro de sus 43 Ramos, el incrementalismo se presenta 54% de las veces mientras que el no incrementalismo el 46%. Este resultado no necesariamente tendría que ser negativo, si la permanencia en el presupuesto tuviera algún resultado, a través de una evaluación o si los programas presupuestales estuvieran resolviendo los problemas sociales a los que cada uno de ellos está destinado. Faltan mecanismos de coordinación institucional para determinar las asignaciones del presupuesto con responsabilidad y eficacia, es importante atender la valoración en los distintos procesos de nuestras políticas. En México, para lograr la innovación y alcanzar la trascendencia dentro de este “atolladero”, es imperativo examinar con imparcialidad la calidad y la adecuación del diseño de las políticas públicas, deberían ser “a la medida”, como lo menciona Dussauge, “necesariamente “ad hoc””, definidas y especializadas en cada caso para responder con precisión los problemas públicos por atender o resolver, ya que esa es la particularidad por lo que las políticas públicas desde el principio son creadas, es necesario rescatar su funcionalidad y ponerlas en práctica para encarrillarlas a la dirección esperada, que es precisamente, el de mejorar las condiciones de nuestro país.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. V. (1991). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. Recuperado el enero de 2017.
- Alison, G. (Sep de 1969). *The American Political Science Review*.
- Anderson, S., & Harbridge, L. (2010). Incrementalism in appropriations: Small aggregation big changes. 70 (3), Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40606404>
- Banxico (2016). Banco de México. Recuperado el mayo 25 de 2016, de <http://www.banxico.org.mx/dyn/portal-inflacion/index.html>
- Berry, W. (1990). "The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept". *The Journal of Politics*, vol. 52 núm. 1
- Caamaño, J. A., & Lago, S. P. (2001). "Combining incrementalism and exogenous factors in analyzing national budgeting: an application to Spain". Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1623644
- CEFPE. (2013). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado el 12 de noviembre de 2016, de <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0152013.pdf>
- CNDH. (2016). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado el 2 de enero de 2017, de <http://www.cndh.org.mx/>
- CONAC. (2013). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado el septiembre de 2016, de <http://www.conac.gob.mx/>
- CONEVAL. (2016). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 20 de enero de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- Dgorcs. (2016). Reglas de Operación de Programas Gubernamentales. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/FramelRO.html>
- Dussauge, M. (2014-2015). Tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas. "Diseño e Implementación de Políticas Públicas". México: FLACSO.
- Harvey, T. (1982). "Incremental budgeting: myth or model". *The Western Political Quarterly*. vol.35 núm. 3.
- INEGI. (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el febrero de 2017, de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P>
- Jones, B., True, J., & Baumgartner, F. (1997). *Does incrementalism stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock?* Obtenido de <https://www.unc.edu/~fbaum/articles/Incrementalism.pdf>
- Kaufmann, J. S., García, M. M., & García, M. M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados

en América Latina y el Caribe: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>

- Le, L., & Morelad. (1978). "Agency strategies and executive review: The Hidden politics of budgeting". *Public Administration Review*. Vol. 38. Núm. 3
- Lewis, Carol W. y Bartley Hildreth (2012), *Budgeting: Politics and Power*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Lindblom, C. (Spring de 1959). *The Science of "Muddling Through"*. Vol.19 Núm. 2
- Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. XVI. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2013). *Presupuestos para el desarrollo de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE. (2014). La Comisión de la Comunidad Europea. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- PLANEACIÓN, G. C. (2016). *Gobernación Ciudad de México*. Recuperado el 2017, de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion#Planeacion>
- PND. (2013-2018). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el Octubre de 2016, de <http://pnd.gob.mx/>
- Popper, K. (1945). *Open Society and Enemies*. Central European University Press. Universidad de Virginia.
- Sanz, A. M. (2015). *Vinculación plan presupuesto en América Latina*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38940/1/S1500812_es.pdf
- SHyCP. (2015). *Compendio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México.
- SHyCP. (2016). *Compendio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México.
- Simon, H. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley & Sons. New York
- Tapia, G. T. (2016). *Incrementalismo Presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281548814005.pdf>
- Wildavsky, A. (1965). *The New Politics of the Budgetary Process*. Pearson.