

Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios
Sujetos a Reglas de Operación.

S088 Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora

S089 Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en México

S240 Programa de Concurrencia con Sectores Productivos Alternativos

S257 Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria

S258 Programa Integral de Desarrollo Rural

S259 Programa de Fomento a la Agricultura

S260 Programa de Fomento a la Ganadería

S261 Programa de Fomento a la Acuicultura

S262 Programa de Comercialización

S263 Programa de Seguridad e Inocuidad

S264 Programa de Innovación

Presupuesto Base Cero

P

resentación

El presente número ha sido diseñado de manera conjunta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, a partir del Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero, que llevó a cabo de manera coordinada con el Banco Mundial y el Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el objeto de analizar y discutir la nueva metodología con la que se integrará el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, a la luz de la experiencia internacional y de los retos que nuestro país enfrenta.

En tal virtud, abrimos este número a manera de marco referencial con la intervención que el subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Fernando Galindo Favela, tuvo en dicho foro y en la cual da cuenta de la realidad económica del país, de los diversos ajustes realizados al gasto durante este año, así como de la integración y preparación del presupuesto que deja atrás la perspectiva inercial para dar paso a una nueva metodología de base cero, que plantea una revisión completa del presupuesto, su estructura programática, objetivos y mecanismos de evaluación.

Los artículos siguientes son de la autoría de la mayoría de los expositores que participaron en el citado foro internacional, quienes respondieron a la invitación de *El Cotidiano* para ampliar, actualizar y adecuar sus ponencias a los criterios editoriales de la revista, así como de otros autores también expertos en la materia, quienes con igual generosidad atendieron nuestra convocatoria para dar vida a este número.

Así, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Ramiro Tovar Landa, Pedro Ángel Contreras López, Arturo Huerta González, Arturo Herrera Gutiérrez, Francisco Ciscomani Frenner, José Gabriel Martínez González, Jorge Chávez Presa, Héctor Rafael Pérez Partida, Mario Sánchez Ruiz, Juan Ignacio Gil Antón y Noel Miranda Mendoza nos ofrecen un análisis riguroso e integral sobre el denominado Presupuesto Base Cero.

Finalmente, en la sección Economía Nacional, Dolores Padierna Luna analiza la reforma energética a la luz de la realidad, explicando así las implicaciones y efectos adversos tanto para Pemex como para las finanzas públicas nacionales.

El Cotidiano

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer; 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

Intervención del subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Fernando Galindo Favela, en el Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero*, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura

Muy buenos días a todos ustedes. En primer lugar, quisiera agradecer a la Cámara de Diputados la invitación a este Foro Internacional para revisar el Presupuesto Base Cero. En particular, agradecer al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas la organización de este evento.

Los resultados y las ideas que se propongan aquí van a ser de mucha utilidad para el gobierno de la república en los trabajos que está llevando a cabo para la elaboración del paquete económico 2016, el cual se tiene que entregar a más tardar el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados.

Estamos en un momento muy bueno para escuchar las ideas de todos los sectores, del sector académico, del sector empresarial y de la propia Cámara de Diputados, para poderlos incorporar en los análisis y trabajos que estamos realizando.

He preparado una presentación con los retos y la ruta crítica que está llevando a cabo la Secretaría de Hacienda para la elaboración del

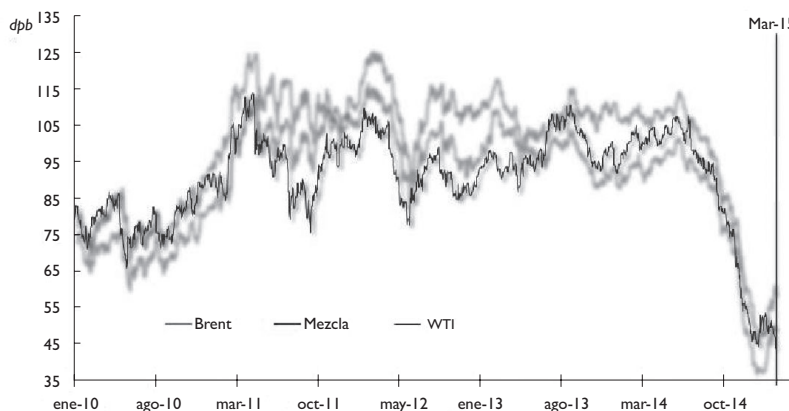
* Llevado a cabo en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 25 de marzo de 2015, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, y organizado de manera conjunta con el Banco Mundial y el Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

próximo Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicha presentación está dividida en tres segmentos: 1) algunas láminas muy sencillas que nos hablan de cuál es nuestra nueva realidad presupuestal, esta nueva realidad que nos da la oportunidad de ajustar cómo y en qué estamos gastando; 2) explicar qué medidas se han llevado a cabo en el 2015, mediante un ajuste preventivo al gasto público; y 3) los retos para la elaboración del Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2016.

Como podemos ver en la gráfica de abajo, sobre el comportamien-

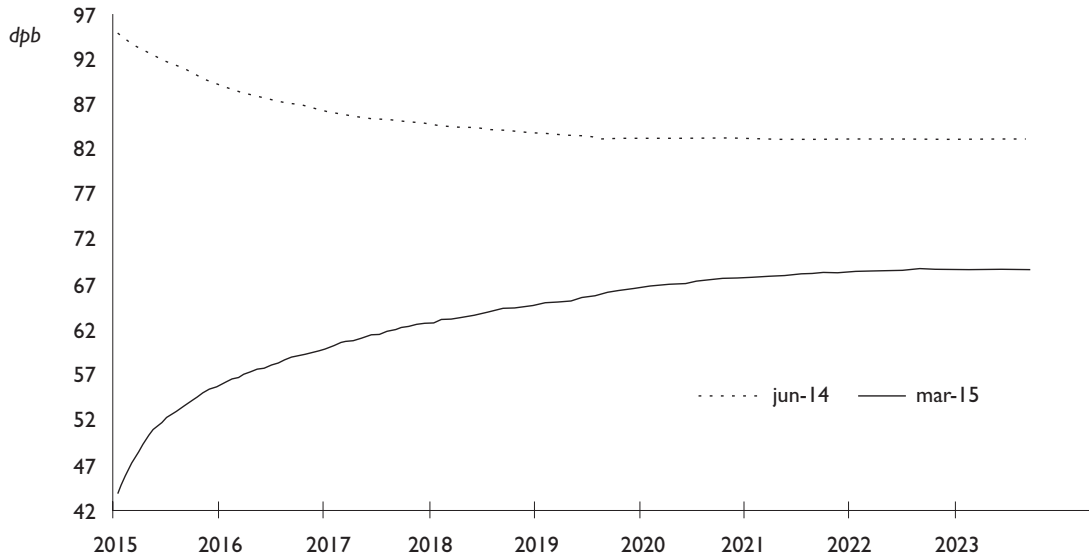
to del precio del petróleo de la mezcla mexicana y de las mezclas internacionales, tenemos una caída significativa en los precios. Tenemos niveles en los últimos días de arriba de 40 dólares por barril, muy por debajo del promedio del año pasado, que estuvo alrededor de 90 dólares por barril, y también de los máximos históricos, que estuvieron por arriba de los 120 dólares por barril. Ésta es una realidad que afecta de manera significativa los ingresos que recibe el gobierno federal, Pemex y también las entidades federativas.

Nueva realidad presupuestal, precios del petróleo
Precios spot del petróleo
(Dólares por barril)



Fuente: Bloomberg.

**Nueva realidad presupuestal, perspectivas del precio del petróleo
Futuros sobre petróleo crudo WTI
(Dólares/barril)**



Fuente: Bloomberg.

En la gráfica de arriba se ve cuál es la expectativa del precio del petróleo. Como podemos observar, los niveles que se esperan para los próximos años están muy por debajo de los niveles históricos que habíamos observado, estamos por debajo de los 60 dólares por barril. Es decir, el efecto que estamos viendo al día de hoy en el precio del petróleo va a ser permanente para los próximos años. Por eso, el gobierno de la república, el presidente Enrique Peña Nieto, instruyó llevar a cabo medidas para poder adecuar el gasto público en 2015 y hacer una revisión profunda para el ejercicio fiscal de 2016.

¿Qué hicimos en 2015? Llevamos a cabo un ajuste preventivo de 0.7% del PIB en el gasto, que se divide en varios segmentos: 52 mil 266 millones de pesos en el gobierno federal; 62 mil millones en Pemex que tiene autonomía presupuestal, de acuerdo y de conformidad como lo están haciendo todas las empresas petroleras del mundo, derivado de la caída en sus ingresos, que también llevaron a este ajuste; y 10 mil millones de pesos en un ajuste preventivo que está llevando a cabo la CFE (véase Tabla 1). Es decir, con mucha oportunidad al inicio del año, es decir los últimos días de enero, se anunció este ajuste preventivo al gasto público, que da certidumbre a todas las dependencias del gobierno federal sobre lo que pueden ejercer durante el ejercicio fiscal.

Ajuste preventivo 2015	
<i>Ajuste preventivo total</i>	124,266
Gobierno federal**	52,266
Pemex	62,000
CFE	10,000

* El ajuste corresponde a 0.7% del PIB

** Dependencias + ISSSTE. Cifras en millones de pesos.

El ajuste preventivo también le va a dar mucha certidumbre a todos los proveedores del gobierno porque se van a llevar a cabo exclusivamente las contrataciones con los recursos que tienen disponibles las dependencias del gobierno federal. Se va a cumplir al cien por ciento con todas las obligaciones del gobierno. Hacerlo con mucha oportunidad, da mucha certidumbre al mercado y da mucha certidumbre a los inversionistas. Lo anterior, con un solo objetivo: proteger la economía familiar de las familias mexicanas.

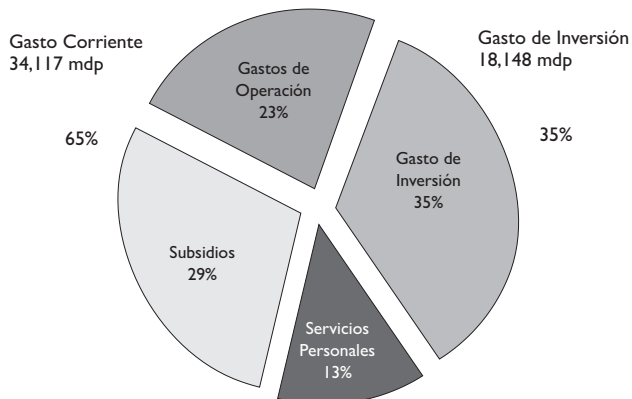
¿En dónde llevamos a cabo este ajuste preventivo en el gobierno federal? 65% del ajuste, alrededor de 34 mil millones de pesos, se llevó a cabo en el gasto corriente del gobierno, en los subsidios, en el gasto en servicios personales, en el gasto de operación del gobierno. Y el restante 35%, alrededor de 18 mil millones de pesos, se tuvo que

realizar en gasto de inversión, en programas, en proyectos y en obras de infraestructura.

Como ustedes bien ya lo conocen y se anunció en los últimos días de enero, se llevó a cabo la cancelación o la posposición del proyecto de tren México-Querétaro. Ésta es una de las obras que, derivada de la nueva realidad presupuestal, tuvimos que posponer porque no estaba acorde el costo de la obra con los precios del petróleo y con los ingresos que vamos a obtener en los próximos años.

Este ajuste preventivo se distribuye de la siguiente manera: 23% corresponde a gasto de operación, 29% a programas de subsidio, 13% a gasto en servicios personales y 35% en gastos de inversión del gobierno (véase Gráfica 1).

Gráfica 1
Ajuste preventivo 2015
Dependencias + ISSSTE 52,266 MDP



Adicional a ello, se establecieron medidas para que el gobierno federal se apriete el cinturón, medidas que llevan a tener un gasto austero por parte del gobierno. Una de ellas es la reducción de 10% en el gasto de la partida de sueldos y salarios de los mandos medios y superiores; adicionalmente, 10% en la contratación de plazas de honorarios y eventuales; además, una restricción muy importante para crear nuevas plazas en el gobierno. No queremos crear nueva burocracia, solamente vamos a crear aquellas estructuras que se deriven de reformas legales, que nos permitan implementar las reformas estructurales que aprobaron la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en los últimos meses.

Es fundamental tener el aparato administrativo que permita llevar a cabo la implementación de estas reformas en los próximos años, pero van a ser exclusivamente estas plazas las que cree el gobierno federal durante el ejercicio fiscal de 2015; y de manera adicional, se va a llevar a cabo

una reducción de 10% en el gasto de comunicación social del gobierno. En otras palabras, vamos a apretar de manera muy importante esta partida en publicidad que tiene el gobierno federal y que fue aprobada por la Cámara de Diputados para este ejercicio fiscal.

Dada la nueva realidad presupuestal que tenemos, derivada de la disminución en los ingresos petroleros, se tomó una decisión con mucha oportunidad para proteger la economía de las familias mexicanas, de no hacerlo así, tendríamos episodios de poca credibilidad en el gobierno. Y ya todos sabemos las consecuencias de que el gobierno pierda credibilidad en materia de finanzas públicas.

¿Cuál es el reto para la elaboración del presupuesto de 2016? (véase Figura 1). Como ya lo decía, tenemos una certeza: vamos a tener menos recursos. Y la instrucción del presidente Enrique Peña Nieto y del secretario Luis Videgaray Caso es que esta disminución de los ingresos no se financie ni con mayor deuda ni con mayores impuestos. Ésa es la premisa fundamental para la elaboración del paquete económico de 2016.

Figura 1
Presupuesto 2016
Retos



Ya se ha dicho aquí que tenemos que gastar menos y tenemos que gastar mejor. Pero algo fundamental, como un supuesto y un objetivo para la elaboración del próximo Presupuesto de Egresos de la Federación, es que tenemos que desprendernos de las inercias que hemos vivido en la elaboración del presupuesto en los últimos 10 o 15 años. Tenemos que romper paradigmas, tenemos que revisar adónde se tiene que ir cada uno de los recursos públicos que paga la gente con sus impuestos. Sin duda, éstos se tienen que ir a los lugares que generen mayor rentabilidad social y mayor rentabilidad económica para el país.

¿Qué retos tenemos? Uno es reducir el gasto público. Pero tenemos que reducir el gasto con ciertas restricciones.

Tenemos presiones ineludibles en el gobierno federal. ¿Cuáles son las presiones ineludibles en el gobierno federal? El pago de las pensiones. El gobierno federal tiene que cumplir con sus obligaciones: el pago del costo financiero de la deuda. Sería una irresponsabilidad del gobierno de la república no cumplir con las obligaciones contractuales que tiene en esta materia. Otra restricción es que tenemos que cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; eso es fundamental. Ahí tenemos la ruta a seguir, el mapa para cambiar la dinámica, generar crecimiento y desarrollo económico en el país. También tenemos el objetivo de seguir impulsando la inversión pública; debemos destinar recursos a aquellos proyectos de inversión que generen la mayor rentabilidad social en las diversas regiones del país, pero, por otro lado, tenemos que seguir priorizando los recursos a los programas sociales que saquen a la población de la pobreza.

Debemos reducir el gasto público, pero con ciertas restricciones que nos llevan a una causa: gastar con mayor eficiencia los recursos públicos, pero sobre todo con mayor austeridad.

¿Qué estamos haciendo para la preparación del presupuesto de 2016? (véase Figura 2) Estamos llevando a cabo una revisión profunda de la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación. En primer lugar, estamos revisando todos los programas presupuestarios del gobierno –quiere subrayar la palabra “todos”–, no hay ningún programa presupuestario que no se esté revisando: tenemos más de 889 programas presupuestarios que se están evaluando con distintas herramientas y con distintas fuentes de in-

formación; tenemos información muy valiosa que genera el Coneval con las evaluaciones que lleva a cabo en los últimos años de cada uno de los programas sociales. Ésa es una fuente de información fundamental para evaluar cuál es la incidencia de cada uno de los programas sociales.

Además, tenemos evaluaciones de desempeño que llevan a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, de aquellos programas presupuestarios que no son programas sociales, porque la evaluación de los programas sociales es una facultad exclusiva del Coneval.

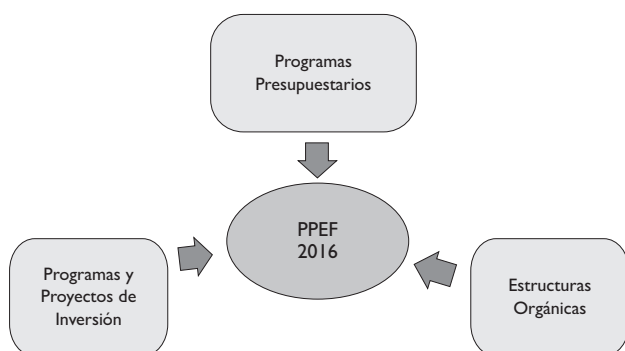
Otra fuente de información como un elemento que va a ser de mucha utilidad para la elaboración y revisión de los programas presupuestarios es el diagnóstico del gasto público que está llevando a cabo el Banco Mundial. Está haciendo una revisión profunda de este gasto en cinco rubros fundamentales: el gasto en salud, el gasto en educación, el gasto en programas y proyectos de inversión, y también de los recursos que se destinan a las entidades federativas. Adicional a ello, está llevando a cabo una revisión profunda de cómo se considera el presupuesto, las evaluaciones del presupuesto para la elaboración de los proyectos y de los paquetes económicos. Lo que significa que tenemos tres fuentes muy valiosas de información para la elaboración del próximo paquete económico, sobre todo, para llevar a cabo esta reingeniería de la estructura programática.

En segundo lugar, un aspecto fundamental que estamos llevando a cabo es que se están revisando todas las estructuras administrativas del gobierno. Hoy se nos presenta una oportunidad para poder revisar cuál deber ser el tamaño óptimo del gobierno; tenemos que redimensionar el tamaño del gobierno acorde con nuestra nueva realidad presupuestal. Esto va en la línea de tener un gobierno austero, un gobierno que se aprieta el cinturón, que tenga las mínimas plazas indispensables para operar de manera eficiente. Del diagnóstico también va a resultar que existan algunas áreas del gobierno que, para poder cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se tengan que fortalecer; no solamente implica cortar por cortar, sino destinar los recursos humanos a aquellas áreas que impliquen las acciones necesarias para poder cumplir las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Un tercer aspecto es una revisión profunda de todos los programas y proyectos de inversión que tiene en cartera el gobierno de la república. Estamos revisando puntualmente

Figura 2
Presupuesto 2016
Preparación

Revisión de estructura del Presupuesto
con enfoque de eficiencia y austeridad



qué programas y proyectos de inversión pueden ser financiados de mayor manera por el sector privado. Ahí lo que queremos es fortalecer la participación privada mediante los esquemas de asociaciones público-privados. Es decir, estamos realizando una revisión puntual en donde pueden participar de mejor manera, pero, sobre todo, con una característica fundamental: ¿qué programa y proyecto de inversión, ya registrado, cumple con todos los requisitos de la norma y genera mayor rentabilidad social y económica para el país?

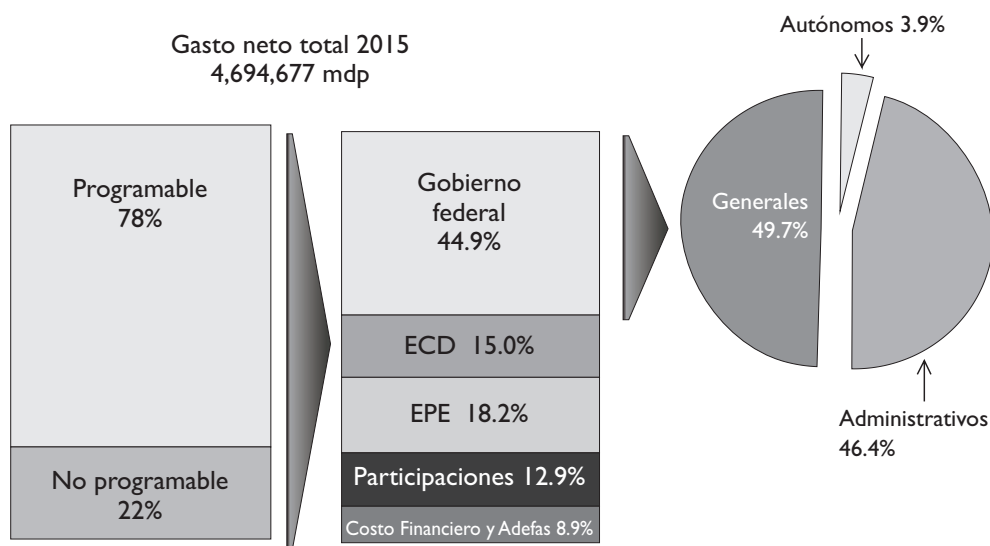
Para mayor detalle de qué es lo que estamos analizando al interior de la Secretaría de Hacienda, en el caso de la estructura programática es de señalar que vamos a eliminar o modificar aquellos programas que tienen bajo impacto para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pero también se van a eliminar o se van a modificar los programas que tengan bajo desempeño, para lo cual tenemos las fuentes de información muy claras que ya comenté anteriormente (véase Gráfica 2).

programas presupuestarios que se complementan en el ejercicio de sus recursos públicos –claramente por eficiencia presupuestal tienen que ir juntos, los vamos a compactar; así como aquellos que en algunos de los casos están llegando a la misma población objetivo, los tenemos que fusionar–. Lo anterior conllevará seguramente a reducir las estructuras administrativas en aquellas dependencias del gobierno federal en donde se eliminen esos programas presupuestarios.

Estamos valorando qué dependencias del gobierno federal son las más eficientes para ejercer ciertos programas presupuestarios; ahí vamos a llevar a cabo una resectorización completa para que los ejerza la dependencia que sea más eficiente, y lograr mayores beneficios en la población mexicana.

Otro aspecto fundamental es que tenemos que fortalecer aquellos programas que nos permitan la implementación de las reformas estructurales y detonar el crecimiento y desarrollo económico del país.

Gráfica 2
Presupuesto 2016
Estructura actual del gasto



Nota: No incluye neteo.

También se va a llevar a cabo la fusión de programas presupuestarios, independientemente de que se encuentren en distintas dependencias del gobierno federal. Hay

Toda esta revisión es para destinar los recursos en aquellos lugares que más se requieran, que más necesidades existan, sin considerar las sinergias históricas en

la asignación del presupuesto. Eso va a generar muchas resistencias en todas partes, en todas aquellas dependencias o beneficiarios de los recursos públicos. Sin embargo, aquí el objetivo fundamental es lograr tener un mayor beneficio para la gente que paga sus impuestos todos los años.

En materia de reestructura orgánica, estamos haciendo un proceso muy parecido: estamos revisando qué estructuras se pueden fusionar, qué estructuras se tienen que ir a otra unidad responsable o a otra dependencia del gobierno federal; estamos identificando estructuras que se duplican entre dependencias o entre la misma dependencia, como un ejercicio de austeridad profunda que tenemos que llevar a cabo. Tenemos que mover estas estructuras hacia las dependencias que sean más eficientes en el ejercicio de los recursos públicos.

En materia de programas y proyectos de inversión, vamos a hacer una revisión profunda de los lineamientos, de las reglas, de la normatividad, para hacer más eficiente el ejercicio del gasto público en materia de inversión.

Hemos trabajado mucho en los últimos años, pero hoy tenemos que revisar con mayor profundidad estos lineamientos, estas reglas, para que las obras tengan el mayor impacto posible.

Vamos a depurar todos los programas y proyectos de inversión –como ya lo comenté–, vamos a tener una priorización de aquellos proyectos que generen mayor rentabilidad y vamos a impulsar de mejor manera la participación del sector privado en el ejercicio de estos programas y proyectos de inversión.

Están establecidas las fechas límite que tiene el gobierno de la república para entregar los avances que se van llevando a cabo para la reingeniería del presupuesto 2016:

- El próximo 1 de abril se llevará a cabo la entrega del documento que se conoce como pre-criterios generales de política económica; ahí vendrá un esbozo de cuál es la estimación de los ingresos y de los gastos para el próximo ejercicio fiscal, cuáles son las estimaciones de las principales variables económicas para el cierre de este ejercicio y para el próximo año fiscal; es el primer entregable con el que inicia la discusión del paquete económico 2016.
- El día 30 de junio se llevará a cabo la presentación de la estructura programática que se utilizará para el ejercicio

del gasto público en 2016. En ese documento se verá reflejado este análisis que he comentado anteriormente sobre qué programas fueron eliminados, qué programas fueron fusionados y qué programas se van a utilizar de manera más eficiente para el próximo Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 8 de septiembre se presentará la propuesta del paquete económico, con toda la miscelánea del gasto público que esto representa; porque lo que estamos llevando a cabo es una revisión, también puntual, de los reglamentos, lineamientos, reglas de operación de cómo se ejerce el gasto público, ya que parte de la ineficiencia del gobierno está en la burocracia para ejercer los gastos públicos. Dado que vamos a tener menores ingresos el próximo año, tenemos que hacer una revisión puntual de todas las reglas de operación para poder hacer más eficiente el ejercicio del gasto público en los próximos años.

¿Qué se va a lograr con todas estas medidas, tanto las preventivas en 2015 como lo que haremos para el ejercicio fiscal 2016? Todo lo que estamos llevando a cabo tiene un solo objetivo: proteger la economía de las familias mexicanas. Desde luego, también nos permitirá construir un gobierno renovado, moderno, más eficiente y capaz de gastar menos; ajustar los programas gubernamentales a la nueva realidad de nuestro país; así como cumplir con un objetivo fundamental de este gobierno de la república: contribuir al ejercicio de los recursos públicos con transparencia y rendición de cuentas.

En todos los foros a los que voy invito a los participantes a que ingresen a la página de transparencia presupuestaria del gobierno de la república. Ahí se puede identificar cuál es la evaluación de todos los programas presupuestarios, adónde se están destinando los recursos públicos e identificar de manera georreferenciada cada uno de los programas y proyectos de inversión aprobados por la Cámara de Diputados.

Es un compromiso de la Secretaría de Hacienda y del gobierno federal que cada peso que se ejerza sea de manera transparente y apegada a la normatividad aplicable.

Gasto público y Presupuesto Base Cero en México

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara*

El presupuesto es un instrumento del gobierno para promover la rendición de cuentas y la eficacia, y no solamente un vehículo para la asignación de recursos y el control de gastos. Por tanto, en la actualidad ha cobrado fuerza su significado como piedra angular de un buen gobierno.

El gasto público y sus clasificaciones

El gasto público se refiere al conjunto de erogaciones que efectúan los Poderes de la Unión y las entidades gubernamentales (el Ejecutivo, considerando el gobierno federal, los estatales y municipales y los poderes Legislativos y Judicial, así como los órganos autónomos y el sector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones. La acepción más generalizada es la que hace referencia al gasto del Sector Público Federal y es la que se vincula directamente con la política de gasto público.

La política de gasto es la que orienta al presupuesto gubernamental hacia

el cumplimiento de determinados objetivos de gobierno; esto es, le da a las entidades públicas un orden de prioridad en su gasto y, sobre todo, la capacidad de ejecución de acciones encaminadas a hacer realidad los programas comprometidos. Todo ejercicio de gobierno requiere capacidad de ejecución, la cual no se limita a contar con determinados programas o proyectos, sino que exige de una capacidad real para financiar la ejecución de los mismos.

Para identificar el destino del gasto y sus objetivos, se cuenta con distintas formas de clasificación del presupuesto. Una de las divisiones del gasto es la de *Gasto programable* y *gasto no programable*. La primera se refiere a las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios

(educación, salud, seguridad, entre otros) y en inversión pública (carreteras, puertos, aeropuertos, entre otros), así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que contribuyen a la oferta global de los mismos (electricidad, petróleo, entre otras) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2014). La segunda contempla las erogaciones que no se identifican con un programa específico; se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros; es decir, es una erogación que no se vincula de manera directa con la operación del gobierno federal¹.

* Profesor-Investigador de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece la colaboración de David Medina y Laureano Torres.

¹ Históricamente, la mayor cantidad de gasto es absorbido por el gasto programable, 75 a 80

Otra forma de clasificar los recursos es a través de las denominadas dimensiones del gasto, que son la *Funcional* (¿para qué se gasta?), la *Administrativa* (¿quién gasta?) y la *Económica* (¿en qué se gasta?).

La clasificación Funcional (véase Cuadro 1) agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos, esto es de acuerdo con el propósito al que se destina el gasto. Se distinguen las funciones de Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras.

Cuadro 1 Clasificación Funcional del gasto público
<p><i>1. Gobierno</i></p> <p>1.1 Legislación 1.2 Justicia 1.3 Coordinación de la Política de Gobierno 1.4 Relaciones Exteriores 1.5 Asuntos Financieros y Hacendarios 1.6 Defensa 1.7 Asuntos de Orden Público y de Seguridad 1.8 Investigación Fundamental (Básica) 1.9 Otros Servicios Generales</p> <p><i>2. Desarrollo Social</i></p> <p>2.1 Protección Ambiental 2.2 Vivienda y Servicios a la Comunidad 2.3 Salud 2.4 Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales 2.5 Educación 2.6 Protección Social 2.7 Otros Asuntos Sociales</p> <p><i>3. Desarrollo Económico</i></p> <p>3.1 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General 3.2 Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza 3.3 Combustibles y Energía 3.4 Minería, Manufacturas y Construcción 3.5 Transporte 3.6 Comunicaciones 3.7 Turismo 3.8 Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos 3.9 Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos</p> <p><i>4. Otras</i></p> <p>4.1 Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda 4.2 Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre Diferentes Niveles y Órdenes de Gobierno 4.3 Saneamiento del Sistema Financiero 4.4 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores</p>

Fuente: Elaborado con información del Conac².

por ciento, mientras que al gasto no programable se destinan entre 20 y 25 por ciento (Gutiérrez, 2013).

² El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de establecer los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para armonizar

La Función Gobierno comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional; asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

La Función de Desarrollo Social incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, como servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

La Función de Desarrollo Económico comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares³.

En la clasificación Funcional, los rubros a los que se destinan los mayores recursos dentro de la Función de Desarrollo Social son a la educación, la salud y la seguridad social; en materia de Desarrollo Económico los recursos se concentran en la Subfunción de Energía, y por lo que toca a las funciones de Gobierno prevalecen los recursos para al Orden, Seguridad y Justicia.

La clasificación Administrativa del gasto (véase Diagrama 1) permite identificar a los ejecutores del mismo, es decir, a las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación. Además, delimita el ámbito

el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos, y, en general, para contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos. No es sino hasta el 10 de junio de 2010, que se publicó el "Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del Gasto", que después de ciertas modificaciones y aprobaciones por parte del Conac, estableció los tres niveles de desagregación (Finalidad, Función y Subfunción), los cuales comenzaron a operar en 2012 (Conac, 2010).

³ La mayor parte del gasto se ha destinado a funciones de Desarrollo Social, que han pasado de 61% en el año 2000 a 58% en 2012; el gasto en Desarrollo Económico ha pasado de 26 a 33% en el mismo periodo; y en lo que corresponde a las funciones de Gobierno, han pasado de 13 a 9% (véase Gutiérrez, 2013).

de Sector Público de cada orden de gobierno y, por ende, los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal (Conac, 2011).

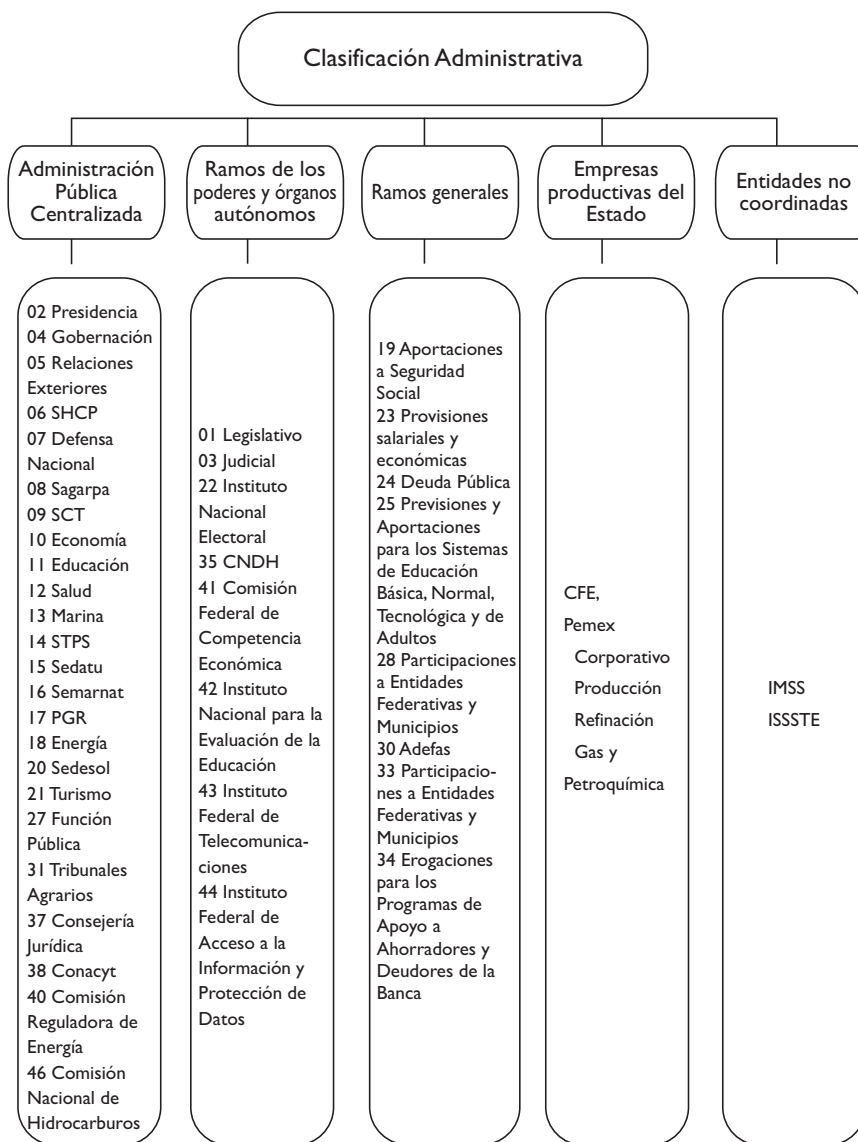
Esta clasificación permite:

- Distinguir los sectores, subsectores y unidades institucionales a través de los cuales se realiza la provisión de bienes y servicios públicos, la redistribución del ingreso, la inversión pública y la asignación de recursos financieros públicos, mediante el presupuesto.

- Dar seguimiento al ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público.
- Posibilita la evaluación del desempeño institucional.
- Consolidar las transacciones financieras de los distintos órdenes de gobierno.

Los criterios de asignación de los recursos están dados a partir de la centralidad y la autonomía de las dependencias, entidades, órganos y poderes, por tanto, podemos concentrarlos en cuatro rubros distintos.

Diagrama I
Clasificación Administrativa del gasto público



Fuente: Elaborado con información de la SHCP.

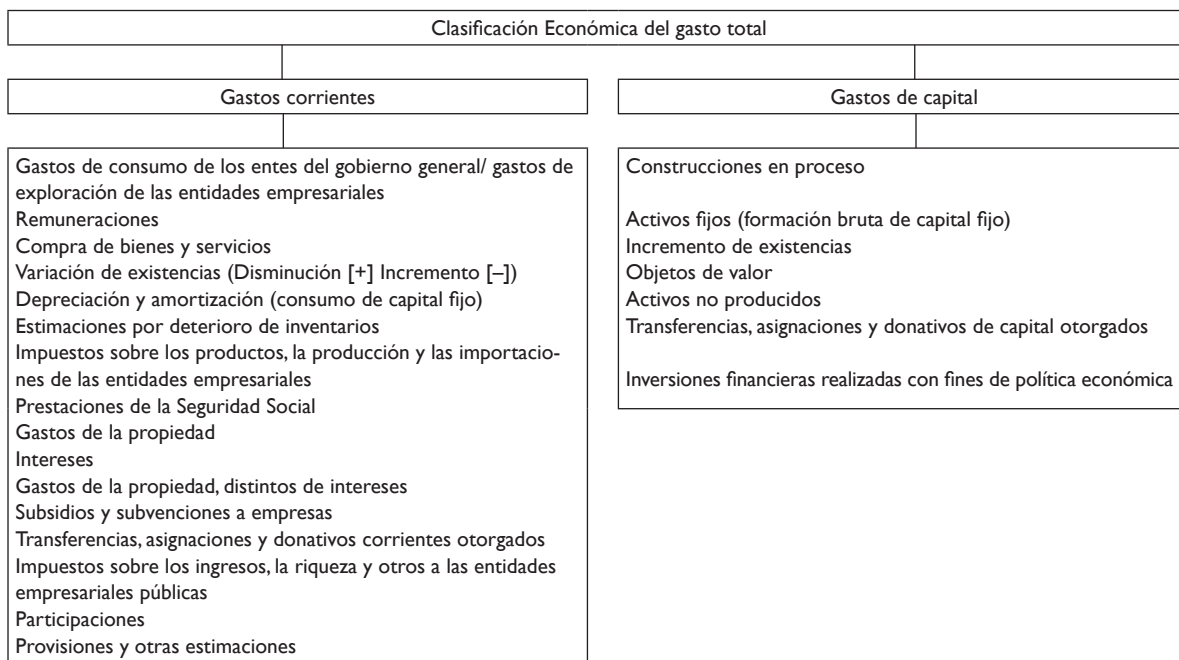
La clasificación Económica registra los recursos que van al gasto corriente y al gasto de capital (véase Diagrama 2). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al gasto corriente como una erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas (SHCP, 2014). Este tipo de gasto se utiliza para realizar actividades ordinarias o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a la investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de créditos o de financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

El proceso presupuestario

Conforme con el mandato constitucional, el gobierno federal está obligado a elaborar dentro de los primeros seis meses de su gestión su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND). De este modo, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se definen las líneas generales de gobierno que seguirá la administración; de éstas se deben desprender los programas sectoriales que ejecutarán las diferentes secretarías y áreas de la administración pública

Diagrama 2
Clasificación Económica del gasto público



Fuente: Elaboración con información del *Diario Oficial de la Federación*.

Por otro lado, corresponde al gasto de capital las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como a los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a

federal. Como los programas sectoriales son más específicos que el plan, cada uno de ellos abarca un conjunto de proyectos de acciones de gobierno que deberán cumplir con determinados objetivos particulares y que siempre habrán de estar alineados con los objetivos generales del plan.

Sin embargo, esta definición integral de políticas públicas debe traducirse en acciones específicas, en hechos de gobierno para los que se requiere recursos presupuestales. Así, el proceso de planeación y programación debe verse reflejado en el presupuesto, de manera que las prioridades del plan y, por tanto, de los programas cuenten con un sustento presupuestal.

El documento central para la definición del gasto es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), el cual refleja las prioridades que se busca atender con los recursos públicos, es decir, las erogaciones que se realizarán durante el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año; además, contiene criterios utilizados por las diferentes instancias para decidir el destino de los recursos públicos, así como su importancia para el buen funcionamiento y desarrollo del país.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) detalla el monto y el destino de los recursos públicos que el gobierno federal aplicará cada año, buscando siempre un equilibrio entre lo que recibe y lo que se gasta, así como cumplir con lo establecido en el Artículo 134 de la Constitución, el cual establece que “los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para los objetivos a los que estén destinados”.

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia presupuestaria, con la finalidad de elaborar el PEF (véase Cuadro 2).

Después de que el Ejecutivo federal entrega al Congreso de la Unión el paquete económico, se somete al análisis y, en su caso, modificación. En lo que respecta a la iniciativa de la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados tiene hasta el día 20 de octubre para aprobarla y remitirla a la Cámara de Senadores, quienes tienen como fecha límite el 31 de octubre. Una vez que ha sido aprobado por ambas cámaras, la iniciativa se convierte en ley.

Una vez determinados los ingresos que se captarán, se somete al análisis el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual técnicamente no es una ley sino un decreto. El Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.

La OCDE (2009) señala que, a pesar de que la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto, existen algunas limitaciones, por ejemplo, no puede cambiar la estructura programática; no puede negar el financiamiento de gastos que el Ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales; asimismo, sólo puede aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento, para lo cual posee la facultad de modificar las proyecciones de ingresos y el precio del

Cuadro 2
Calendario de formulación del Presupuesto

<i>Fecha</i>	<i>Acción</i>
1 de abril	El Ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de Presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el Presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

petróleo dentro del intervalo de la fórmula establecida en la Reforma Fiscal del 2007 para la obtención de ingresos adicionales. Cualquier modificación debe ubicarse dentro de la regla del presupuesto balanceado (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2009: 82).

La Cámara de Diputados tiene como fecha límite para la aprobación del PEF el 15 de noviembre. Excepto en los años en que inicie su encargo, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. El Cuadro 3 resume el proceso.

ajustes comprendidos en la normatividad o adelantos en la erogación con previa autorización de la SHCP. Los rezagos en la aplicación del gasto son sujetos al retiro de recursos por parte de la SHCP y al posible fincamiento de responsabilidades.

La Estructura Programática del gasto

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), en el Artículo 2 fracción XXII, define la *Estructura Programática* como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual precisa las acciones que efectúan los ejecutores de gasto

Cuadro 3 Calendario de aprobación del Presupuesto	
Fecha	Acción
1 de abril	El Ejecutivo presenta las proyecciones macroeconómicas preliminares del siguiente ejercicio fiscal.
30 de junio	El Ejecutivo presenta la estructura programática del Presupuesto, incluyendo las propuestas de programas nuevos.
8 de septiembre	El Ejecutivo presenta al Congreso el proyecto de Presupuesto de Gasto y de Ley de Ingresos. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados comienza con las audiencias sobre el Presupuesto de Egresos.
20 de octubre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Ingresos.
31 de octubre	El Senado aprueba la Ley de Ingresos. La Comisión de Presupuesto recibe comentarios de las Comisiones Sectoriales de la Cámara baja, vota las enmiendas propuestas al Presupuesto y lo somete al voto del pleno de la Cámara.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos.
1 de enero	Comienza el ejercicio fiscal.

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ejecución del gasto público

Una vez aprobado el PEF, la SHCP, dentro de los diez días siguientes, emite lineamientos para el gasto de cada secretaría. Los organismos tienen 15 días después de ser notificados para concluir la revisión de los lineamientos. El presupuesto se registra en un sistema llamado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Cada secretaría de Estado nombra personal para que acceda al sistema y opere el presupuesto. El ingreso y los gastos se programan mensualmente (OCDE, 2009: 92).

Una vez aprobado el PEF, a lo largo del año las diferentes dependencias gubernamentales ejercen el gasto público en acciones efectivas de programas específicos y en la provisión de bienes y servicios públicos. Pueden realizarse

para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos; además, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del mismo, y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

La clasificación programática permite conocer con precisión el destino del gasto por funciones, dependencias ejecutoras y programas específicos; de esa forma, es posible identificar qué funciones y programas prioritarios se apoyó en mayor medida.

La SHCP, a más tardar el 30 de junio de cada año, debe remitir a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diagrama 3
Estructura integral de la clave presupuestaria



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La estructura programática especifica el tipo y naturaleza de las actividades gubernamentales a través de categorías programáticas, y determina la finalidad hacia la cual se dirigen los recursos públicos. Asimismo, permite identificar los resultados o impactos socioeconómicos que se derivan de la aplicación de las políticas públicas, a través de los distintos bienes y servicios que se generan.

Los elementos programáticos son atributos que están asociados a cada una de las categorías de la Estructura Programática y tienen el propósito de llevar a cabo la medición del desempeño de las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus objetivos. Sus componentes son los siguientes:

- **Objetivo:** describe el propósito a alcanzar
- **Meta:** es la expresión concreta del cumplimiento del objetivo general que se traduce en un objetivo específico.
- **Indicador de Resultados:** instrumento para la medición del cumplimiento planteado; se expresa en indicadores cuantitativos o cualitativos.
- **Dimensión:** identifica el tipo de indicador en función de la metodología para su medición; en general, los indicadores podrán ser cuantificables (cualitativo) y expresarán en la fórmula y en la meta específica las variables y valores para la medición.
- **Fórmula:** expresa la relación entre dos o más variables, que permite establecer parámetros de resultados.
- **Universo de Cobertura:** determina la población objetivo; define también el alcance de la meta que se pretende

obtener (aspectos macroeconómicos, órdenes de gobierno, ámbitos administrativos, entre otros).

- **Unidad de Medida:** son los elementos, componentes o variables del universo de cobertura.
- **Meta Específica:** es la valoración numérica que la dependencia o entidad propone obtener para cada uno de sus Indicadores de Resultados, con base en el presupuesto asignado.

La Estructura Programática debe elaborarse teniendo en cuenta distintos aspectos (Saldaña, s/f):

- **Primero.** Se deben identificar claramente las funciones fundamentales que se realizan, como los sectores en los que se desarrolla la acción, para poder eliminar duplicidades de funciones y facilitar la programación de actividades principales o básicas de la dependencia.
- **Segundo.** Identificar las funciones específicas del organismo para presentarlas de forma coherente al momento de negociar el presupuesto.
- **Tercero.** Mejorar los métodos de administración y los sistemas de control de gestión.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Con base en lo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

El Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación contiene las cifras generales de lo que se estima gastar en el año.

Resumen del Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	
<i>Concepto</i>	<i>PEF 2015</i>
A: Ramos Autónomos	89,597,306,659
Ramo: 40 INEGI	8,498,664,643
Ramo: 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526,869,053
B: Ramos Administrativos	1,184,295,075,588
C: Ramos Generales	2,223,544,794,570
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	706,453,937,895
E: Empresas Productivas del Estado	923,525,227,774
Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.	443,764,476,182
<i>Gasto Neto Total</i>	<i>4,694,677,400,000</i>

Ramos Administrativos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	
<i>Concepto</i>	<i>PEF 2015</i>
<i>B: Ramos Administrativos</i>	<i>1,184,295,075,588</i>
Presidencia de la República	2,296,227,033
Gobernación ^{3/}	77,066,321,870
Relaciones Exteriores	8,100,492,264
Hacienda y Crédito Público	45,691,868,766
Defensa Nacional	71,273,654,718
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	92,141,837,916
Comunicaciones y Transportes	126,146,236,133
Economía	20,908,076,670
Educación Pública	305,057,143,549
Salud	134,847,592,069
Marina	27,025,522,576
Trabajo y Previsión Social	5,134,572,415
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	22,050,892,608
Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,976,702,425
Procuraduría General de la República	17,029,485,877
Energía	3,088,826,125
Desarrollo Social	114,504,009,056
Turismo	6,844,915,366
Función Pública	1,483,947,925
Tribunales Agrarios	1,039,948,451
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130,090,904
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706,667,621
Comisión Reguladora de Energía	400,000,664
Comisión Nacional de Hidrocarburos	350,042,587

Resumen del Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

A: Ramos autónomos			89,597,306,659
<i>Gasto programable</i>			
01	Poder Legislativo		13,398,337,841
	Cámara de Senadores		4,019,177,269
	Cámara de Diputados		7,339,166,195
	Auditoría Superior de la Federación		2,039,994,377
03	Poder Judicial		51,769,068,710
	Suprema Corte de Justicia de la Nación		4,654,922,804
	Consejo de la Judicatura Federal		44,052,127,906
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		3,062,018,000
22	Instituto Nacional Electoral		18,572,411,236
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos		1,465,956,043
41	Comisión Federal de Competencia Económica		478,332,005
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		1,020,000,000
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones		2,000,000,000
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos		893,200,824
<i>Ramo: 40 Información nacional estadística y geográfica</i>			
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía		8,498,664,643
<i>Ramo: 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</i>			
	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		2,526,869,053
<i>Ramo En proceso de creación: 11</i>			
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		490,604,860
B: Ramos administrativos			1,184,295,075,588
<i>Gasto programable</i>			
02	Oficina de la Presidencia de la República		2,296,227,033
04	Gobernación		77,066,321,870
05	Relaciones Exteriores		8,100,492,264
06	Hacienda y Crédito Público		45,691,868,766
07	Defensa Nacional		71,273,654,718
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		92,141,837,916
09	Comunicaciones y Transportes		126,146,236,133
10	Economía		20,908,076,670
11	Educación Pública		305,057,143,549
12	Salud		134,847,592,069
13	Marina		27,025,522,576
14	Trabajo y Previsión Social		5,134,572,415
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		22,050,892,608
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		67,976,702,425
17	Procuraduría General de la República		17,029,485,877
18	Energía ^{2/}		3,088,826,125
20	Desarrollo Social		114,504,009,056
21	Turismo		6,844,915,366
27	Función Pública		1,483,947,925
31	Tribunales Agrarios		1,039,948,451
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		130,090,904
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		33,706,667,621
45	Comisión Reguladora de Energía		400,000,664
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos		350,042,587

Continúa...

<i>C: Ramos generales</i>			2,223,544,794,570
<i>Gasto programable</i>			
19	Aportaciones a Seguridad Social		501,627,340,000
23	Provisiones Salariales y Económicas		127,306,879,801
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos		46,880,165,260
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		591,357,166,754
<i>Gasto no programable</i>			
24	Deuda Pública		322,038,550,278
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios		607,130,090,356
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero		0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores		16,254,601,121
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca		10,950,001,000
<i>D: Entidades sujetas a control presupuestario directo</i>			706,453,937,895
<i>Gasto programable</i>			
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ^{3/}		208,758,619,781
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social		497,695,318,114
<i>E: Empresas productivas del estado^{4/ 5/}</i>			923,525,227,774
<i>Gasto programable</i>			
TOQ	Comisión Federal de Electricidad		314,456,548,542
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)		540,580,079,232
<i>Gasto no programable</i>			
	Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		68,488,600,000
TOQ	Comisión Federal de Electricidad		14,500,000,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)		53,988,600,000
<i>Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.</i>			443,764,476,182
<i>Gasto neto total</i>			4,694,677,400,000

1/ El importe señalado no se suma al total, ya que se encuentra contenido en el Ramo 20 Desarrollo Social. Su clasificación en el apartado de Ramos Autónomos queda supeditada a la formalización correspondiente en materia presupuestaria.

2/ Incluye recursos por 190.0 millones de pesos para el Centro Nacional de Control de Gas Natural, así como 190.0 millones de pesos para el Centro Nacional de Control de Energía.

3/ Incluye recursos para la creación de 4,000 plazas de la Rama Médica, Paramédica y Grupos Afines, las cuales se destinarán únicamente a fortalecer los servicios de salud que se prestan a los derechohabientes del ISSSTE.

4/ Esta clasificación corresponde a los cambios derivados de la expedición de las nuevas leyes de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad con fundamento en el Artículo 2 de las leyes respectivas.

5/ Monto neto sin incluir erogación alguna por concepto de aprovechamientos, ni transferencia del Gobierno Federal para el otorgamiento de subsidios.

Fuente: Elaborado con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Siguiendo a González López (2014), quien hace una síntesis de lo planteado por diversos especialistas sobre la formulación y la ejecución del presupuesto (Chávez, 2000; Chapoy, 2003; Burbano y Ortiz, 1995; Sedas, 1994), todo presupuesto es, por un lado, la expresión en cifras de los gastos planeados para un periodo futuro y, por el otro, la estimación de los recursos previstos para cubrirlos, e implica tanto la autorización para efectuar las erogaciones como el límite de éstas.

Por ello, como el proceso presupuestal define los alcances de la política pública al establecer el margen de acción

gubernamental, se han desarrollado diferentes alternativas para definir su estructura, monto y destino.

El presupuesto tradicional

Un ejemplo es el presupuesto tradicional, el cual no fue resultado de un proceso de análisis, sino de una experiencia repetida a lo largo del tiempo; sus procedimientos y propósitos no fueron postulados teóricamente en un determinado momento e implantados siguiendo un acuerdo, sino pro-

ducto de una evolución que obligó a hacer las adecuaciones que las circunstancias iban haciendo necesarias.

El presupuesto tradicional solamente tomaba en consideración el periodo de doce meses para el que era preparado; se basaba en incrementar lo ya gastado en el año anterior. De acuerdo con las nuevas erogaciones previstas, se empleaba para planear y controlar las entradas y salidas de efectivo, y se estructuraba con base en partidas que agrupaban conceptos idénticos, fragmentaba las decisiones en segmentos; se apoyaba en lo ya ocurrido y no en lo que era modificable en el futuro e indiferente a los objetivos.

De acuerdo con las necesidades que debía satisfacer y con lo que se planeaba hacer para solventarlas, cada dependencia identificaba sus planes de trabajo ya en operación, y con base en ellos proponía su ampliación y presentaba sus estimaciones hasta completar el proyecto de presupuesto de la totalidad de la dependencia.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, esa forma de presupuestar empezó a ser cuestionada, pues sus partidas no equivalían a programas; se catalogaba como irracional porque relacionaba insumos en lugar de resultados; existía falta de previsión porque cubría un año y no varios de ellos.

El Presupuesto por Programas

El Presupuesto por Programas implica establecer las acciones que habrán de realizarse para alcanzar los fines previstos y determinar los medios para conseguir dichas metas, en concordancia con las líneas generales del Plan Nacional y de los programas específicos. En los hechos se invierte el flujo de información y la toma de decisiones en relación con el presupuesto tradicional. Es decir, antes de emitir la solicitud de los programas anuales con el cálculo de su costo, se cuenta con una decisión que establece la política general de gasto y el plan general de trabajo que han de seguirse. Determinada la política general de gasto, los programas y su presupuesto deben alinearse a ella.

Uno de los principales objetivos del Presupuesto por Programas es presupuestar con base en la evaluación y formulación consciente de las metas a alcanzar, estableciendo explícitamente los programas presupuestales más relevantes para ello. Esto ayuda a que el presupuesto identifique los recursos que se destinan a los programas presupuestales establecidos y se pueda evaluar la racionalidad del gasto.

La finalidad del Presupuesto por Programas es proporcionar información presupuestal orientada a resultados y

con una perspectiva a corto plazo que permita una asignación más eficaz de los recursos.

A diferencia de los presupuestos tradicionales, en los que primero se asignan los recursos y luego se determina su destino final, el Presupuesto por Programas hace hincapié en la naturaleza de los resultados que han de obtenerse, como las metas, los objetivos y los productos o servicios.

El Presupuesto por Programas posibilita realizar mediciones de lo alcanzado respecto de lo programado y calificar, conforme a indicadores previamente concertados, el grado de avance en una planeación de más largo plazo. Sin embargo, la calificación de los resultados depende frecuentemente del establecimiento de metas que son relativamente fáciles de alcanzar, no considera valoraciones de costo/beneficio o son usualmente revisadas si los propósitos y objetivos de la política pública han cambiado por adecuaciones a las circunstancias.

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR)⁴

El presupuesto es también un instrumento del gobierno para promover la rendición de cuentas y la eficacia, y no solamente un vehículo para la asignación de recursos y el control de gastos. Por tanto, en la actualidad ha cobrado fuerza su significado como piedra angular de un buen gobierno.

Desde la década de los noventa, muchos países de la OCDE han reformado sus procesos presupuestarios, pasando de un modelo basado en los insumos, el mando y el control, a un enfoque más descentralizado dirigido a la obtención de resultados tangibles en términos de rendimiento y resultados que han promovido la asignación de recursos y la eficacia operativa de los sistemas de administración financiera pública.

Por otro lado, los ciudadanos se concentran cada vez más en los resultados y, por la misma razón, los gobiernos están más preocupados por producir los resultados concretos tan valorados por sus electores. El PBR consiste en el uso adecuado de la información por parte de los principales actores, en cada etapa del ciclo presupuestario, para informar sus decisiones relativas a la asignación de recursos y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El PBR tiene tres características distintivas:

I. Sus bases son el desarrollo de sistemas confiables de gestión de la información que sustenten las cuatro fases

⁴ SHCP, s/f.

del ciclo presupuestario: preparación, aprobación, ejecución y auditoría.

2. El objetivo general de la presupuestación basada en resultados es mejorar la calidad del gasto público a través de una mejor asignación de recursos, consistente con objetivos políticos y sociales, así como lograr una mayor eficiencia en su uso.

3. El objetivo intermedio es que la información sobre el desempeño esté disponible para los tomadores de decisiones, de tal manera que puedan ligarla, en términos generales, con la planeación y acciones de gestión y con decisiones informadas por las mediciones del desempeño y de otras fuentes de información, como experiencia, información cualitativa y prioridades políticas, entre otras.

De esta manera, se conoce en qué se gasta y, sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

También implica que se ajusten y fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios, y las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia. Asimismo, se establecen diversas acciones de mejora continua y el compromiso de los funcionarios públicos.

El diseño del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) tiene también un componente que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas, es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁵.

Conforme al diseño difundido por la SHCP, el enfoque del SED está basado en la Gestión para Resultados (GpR), que es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Tiene interés en cómo se realizan las cosas, aunque cobra mayor relevancia en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

⁵ Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que realizan una valoración objetiva del desempeño de los programas. El artículo 110 de la referida establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, identificando la eficiencia, economía y la calidad en la Administración Pública Federal, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La GpR tiene cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida:

- 1) Centrar la metodología en los resultados.
- 2) Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos.
- 3) Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar.
- 4) Gestionar para y no por resultados.
- 5) Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Para facilitar la conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas basados en GpR, se desarrolló la Metodología de Marco Lógico (MML) y su resultado expresado principalmente en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La MML es una herramienta de planeación que alinea los objetivos de los programas presupuestarios a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, a los objetivos de los programas derivados del PND y a los objetivos del mismo.

La aplicación de la MML identifica los problemas y a los involucrados, permite analizar la situación a resolver, obliga a la definición de sus objetivos, indicadores y metas, y facilita la evaluación de sus resultados.

La MIR, como herramienta de planeación estratégica, presenta la información de los objetivos de los programas y su alineación; describe los bienes y servicios que se aportarán a la sociedad; incorpora los indicadores; y considera riesgos y contingencias. Lo más importante es que, conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son los resultados los que se deberán tomar en cuenta para la programación y presupuestación del gasto público. Programas con magros resultados dejarían de ser financiados.

Para cumplir con lo anterior, la SHCP, la SFP y el Coneval, en el ámbito de sus respectivas competencias, emiten los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y las recomendaciones correspondientes.

Este proceso requiere la revisión meticulosa de los objetivos de los programas y proyectos previstos, así como la correcta definición de los criterios e indicadores para la evaluación de los resultados. En esta idea también el seguimiento —para verificar y corregir a tiempo— se vuelve indispensable, así como la aplicación de sanciones por

irregularidades o el incumplimiento de metas por parte de los órganos internos de control y la Auditoría Superior de la Federación.

Un elemento adicional que la ley establece para mejorar la evaluación de resultados es el proceso de homologación de criterios contables para el registro de la información y la medición de los avances; esto es llevado a nivel federal como el proceso de armonización contable. Éste es otro de los mecanismos que acompaña al SED.

El Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero es una modalidad de la presupuestación programática que consiste en que cada ejercicio presupuestal debe considerarse como si fuese el año cero, el año de inicio de todos los proyectos, sin aceptar por inercia lo erogado en el año anterior como algo necesario, sino analizando y justificando todos los recursos solicitados como si la tarea fuese totalmente nueva.

El Presupuesto Base Cero es un proceso analíticamente estructurado que permite tomar decisiones sobre la asignación de recursos con base en objetivos determinados para cada nuevo periodo, así como en los distintos medios para alcanzarlos, seleccionando al que de ellos rinda mayores beneficios con el menor costo.

La presupuestación base cero requiere la justificación plena de la vigencia del programa, los objetivos, los resultados estimados y su beneficio social.

El revisor debe tener una visión integral del presupuesto, que le permita eliminar duplicidades de programas, estructuras, objetivos y metas, así como integrar propuestas de ejercicio de recursos que solucionen problemas específicos conforme a prioridades y criterios generales de política pública.

Los elementos clave del Presupuesto Base Cero incluyen:

1. Identificación de los objetivos
2. Evaluación de medios alternativos para llevar a cabo cada actividad
3. Evaluación de los niveles alternativos de recursos
4. Evaluación de las cargas de trabajo y desempeño
5. Establecimiento de prioridades

El Presupuesto Base Cero es un enfoque, no un procedimiento rígido, que asigna mayor prioridad a la consideración de “para qué se gasta” y no a la de “quién gasta”.

El Presupuesto Base Cero (PBC) consiste en la elaboración de una propuesta de gasto que parte de la identi-

ficación de una necesidad, la justificación de su atención, la utilidad, los costos y los beneficios esperados, como si fuera la primera vez que se va a atender. Esto es, la metodología del PBC contempla un proceso de revisión y evaluación de los programas presupuestales sin considerar situaciones pasadas, sino lo que se plantea realizar en un ejercicio presupuestal, considerando qué problema resuelve y cuánto cuesta.

De este modo, una vez identificada la necesidad, se establece el costo de atenderla, se analizan diversas alternativas de acción, se evalúan los costos y los resultados esperados, para, finalmente, tomar la mejor decisión en términos de eficacia y eficiencia del programa: mejores resultados y menores costos.

El PBC busca evitar gastar más de lo necesario, por lo que analiza cuánto dinero cuesta alcanzar un determinado resultado. No busca elevar o reducir un porcentaje de recursos contra el año anterior. Ese parámetro no se toma en cuenta. La referencia es solamente la definición de lo que se tiene que hacer y cuánto va a costar.

Lo que se tiene que hacer se resuelve en el ámbito de las atribuciones y responsabilidades del ente público, para lo cual se definen programas que a su vez contemplan proyectos y acciones. En lo que se refiere al costo, es necesario considerar diferentes alternativas de solución y, por tanto, de costos; con ello se abren distintas posibilidades de intervención pública, cada una de ellas con diferentes costos e incluso alcances e impactos. Esta información permite al tomador de decisiones elegir la mejor alternativa considerando costos y beneficios esperados.

En este sentido, un ente público o un programa debe precisar tres cosas: su Función, su Objetivo y su Meta. Con base en ello, el PBC debe establecer el monto del presupuesto y equilibrar su distribución.

La aplicación de la metodología del PBC está orientada a:

- Identificar gastos no necesarios o no rentables
- Reorientar los recursos a lo estrictamente necesario
- Plantear claramente objetivos, metas y alternativas para alcanzarlos
- Establecer opciones costo/beneficio para la toma de decisiones

La metodología del PBC involucra:

- Un proceso administrativo
- Un proceso de planeación
- Un proceso presupuestario

El ejercicio del PBC requiere:

- 1) La precisión de la función de la institución para:
- 2) determinar objetivos, prioridades de atención y metas (objetivos cuantificados), y con ello
- 3) elaborar alternativas para la toma de decisiones informadas bajo un enfoque costo/beneficio.

Los responsables de la elaboración del PBC deben clarificar y responder preguntas como:

1. ¿Cuál es mi función?, ¿qué tengo hacer?
2. ¿Por qué gastar en ello?
3. ¿Cómo y cuál es la mejor forma de gastar en ello?

En síntesis, el PBC obliga a la revisión de cada programa y cada partida de gasto, considerando: 1) su justificación (objetivos, metas, beneficios), 2) el monto de recursos requeridos y 3) el resultado esperado.

El tipo de intervención a realizar implica establecer las alternativas posibles para resolver la problemática en cuestión; esto es, requiere la elaboración de “paquetes de decisión” o programas de inversión sobre los que se realiza la evaluación costo/ beneficio para la toma de decisiones. En teoría, la aplicación de un Presupuesto Base Cero necesita el establecimiento de:

1. Un sistema de costeo estándar
2. La determinación de beneficios esperados
3. La jerarquización de las alternativas de intervención con base en un análisis costo/beneficio.

Para la elaboración de la Propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, es necesario tener presente que un ejercicio real de Presupuesto Base Cero:

- Conlleva una metodología de planeación y presupuesto que plantea reevaluar cada año todos los programas y gastos gubernamentales.
- Proporciona información detallada sobre lo que cuesta alcanzar cada objetivo y meta trazada.
- Busca mejorar resultados y reducir costos.
- Simplifica los procedimientos presupuestales.
- Evita la duplicidad de esfuerzos.
- Establece que cada unidad responsable justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle, compro-

bando por qué se debe gastar, las metas a lograr y la forma de medir los avances.

- Identifica, evalúa e informa sobre el costo de cada actividad u operación, acción y proyecto.
- Incluye un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados y de consecuencias de la no asignación presupuestal.
- Exige el análisis a detalle de las actividades que se deben llevar a cabo y sus alternativas para seleccionar la opción que permite obtener los resultados deseados a un menor costo.
- Requiere un estudio comparativo de costo/beneficio entre las diferentes alternativas existentes, para cumplir con las actividades.

Los objetivos de aplicar el Presupuesto Base Cero deberán ser:

1. Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios y minimizando los efectos negativos de la medida.
2. Suprimir actividades de baja prioridad.
3. Imponer ajustes presupuestales a las actividades de prioridad media, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.
4. Identificar por cada actividad sus costos y las alternativas para desempeñarla.
5. Diseñar las alternativas (“paquetes de decisión”) y ordenarlas de acuerdo con su importancia y relación costo/beneficio, detallando las actividades u operaciones que se han de añadir o suprimir.

El reto de la aplicación del Presupuesto Base Cero

En el marco de lo que ha sido la elaboración de la Propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la aplicación del PBC implica la revisión de los programas federales, de sus objetivos de política pública, de las necesidades a atender y de las prioridades de atención definidas por las máximas autoridades del gobierno federal.

Las condicionantes que se presentan son: los lineamientos de la política de gasto; la dimensión del gasto público (más de una quinta parte del PIB); el volumen de recursos comprometidos con determinadas funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal o bien con determinados grupos de poder, así como la tendencia

inercial de las grandes partidas de gasto (por ejemplo, educación y salud).

A ello se agrega el componente político, que implica la negociación con distintas fuerzas políticas, agentes económicos y organizaciones sociales. Este último se manifiesta no sólo en la etapa de la elaboración de la propuesta de presupuesto que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados, sino en el proceso de revisión y aprobación del presupuesto federal.

Esta etapa se caracteriza por ser una verdadera lucha por el reparto del recurso público. La orientación del presupuesto puede beneficiar o excluir a diversos actores, regiones y sectores de la sociedad. Ello se manifiesta en el trato al sector rural o en las peticiones de los gobiernos estatales y municipales, así como en la asignación de recursos al magisterio o a las fuerzas armadas.

En este contexto, pese a la legislación vigente y a los procesos de discusión presupuestal reglamentados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, se pueden presentar cambios que no necesariamente responden a las metodologías previstas. No obstante, otro asunto es que, una vez aprobado el presupuesto, en el curso del ejercicio se cumpla con los requisitos o reglas de operación para su ministración.

El reto del PBC es que a partir de las prioridades del Ejecutivo Federal se ordenen los programas federales a fin de jerarquizarlos, analizando costos, beneficios e impactos esperados, así como diseñar alternativas de menor costo que contribuyan a la mejor toma de decisiones.

No obstante, hay que reconocer que el presupuesto trae una carga inercial importante. Partidas de gasto como las de educación y salud involucran a muchos actores e intereses que dificultan su reestructuración. Lo mismo pasa con las partidas destinadas al campo, la población indígena o la igualdad de género.

La heterogeneidad de actores pasa también por la dimensión interna de la Administración Pública Federal. Sindicatos, estructuras administrativas, operación de programas, etc., conforman un contrapeso a toda modificación de asignaciones y organización institucional.

Cabe mencionar que si bien el Presupuesto Base Cero da la posibilidad tanto de ampliar como de reducir las asignaciones presupuestales o las estructuras administrativas, el enfoque que hoy se maneja busca reducir presiones de gasto; en este sentido, es de esperar una reducción de los programas presupuestarios y una reducción del gasto corriente y de operación. El problema es el del criterio de selección.

Sin duda muchos programas de la Administración Pública Federal (APF) no cuentan con un sustento sólido o se encuentran duplicados, también algunos no tendrán claro el objetivo de política pública o el problema a resolver; igualmente, pueden no ser el instrumento adecuado para atender un tema de política pública, o, más aún, se les pudo haber asignado múltiples objetivos, lo que desvirtúa su propósito original. Una cuestión adicional es si son transparentes en cuanto a beneficios y beneficiarios. Es decir, si es factible identificar diversos factores que hagan candidatos a desaparecer a varios programas. Pero la secuencia del Presupuesto Base Cero exige de la identificación de costos de atención, y más que costos lo que se tiene son presupuestos. El caso educativo es un ejemplo: ¿cuánto cuesta educar a un joven de educación media superior en cualquier municipio de Chiapas o de Nuevo León, Tabasco o en una delegación del Distrito Federal? ¿Cómo se determina ese costo? ¿Los sueldos de los funcionarios de la SEP se suman a ese costo?

Por otra parte, uno de los enfoques de intervención pública que impulsa la actual administración es el Enfoque de Transversalidad; la concurrencia de dependencias de la APF implica la convergencia de acciones y recursos para resolver problemas como el hambre, ¿cómo se costea la contribución de cada programa que participa en la estrategia denominada Cruzada Nacional contra el Hambre? ¿Cuesta lo mismo poner un comedor comunitario en Coahuila, Guerrero, que en Chilapa, en el mismo estado? ¿La relación entre el costo y el beneficio es similar?, ¿cómo se mide?

Esto es, los programas federales son diversos y atienden necesidades, población y territorios heterogéneos, por lo que es complicado establecer costos promedio o estándar; igualmente, en términos de funciones e instrumentos es necesario esclarecer los objetivos de política pública de cada programa y dependencia. A veces el análisis de duplicidades puede dificultarse si se ve como similar la operación de programas de financiamiento a actividades productivas de la Sagarpa, Sedesol o Sedatu; pero una vez revisado el tipo de beneficiarios, su grado de desarrollo y su ubicación, o bien el objetivo económico o político por el que fueron creados, puede ser que no se cumpla con una función u objetivo similar.

Otro reto no menor para establecer la metodología del PBC es la dimensión del presupuesto y de los programas presupuestarios. De acuerdo con la página de Transparencia Presupuestaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 asciende a 4,694,677,400,000 pesos. Conforme al proceso de planeación, programación y presupuestación estos recursos, además de ser congruentes con el nivel de ingresos públicos estimados para el año, deberán responder a las necesidades que plantea el cumplimiento de las cinco Metas Nacionales que propone

el Plan Nacional de Desarrollo: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

Para ello los recursos públicos se estructuran en 889 programas federales, de los cuales 865 (78%) corresponden al gasto programable y 24 programas (22%) al gasto no programable. Cabe señalar que casi la totalidad de los programas correspondientes al gasto programable (96%) cuentan con la información que exige el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es un instrumento que permite valorar los resultados de cada programa y, en consecuencia, tomar decisiones en cuanto a su continuidad, modificación, monto de recursos a asignar, o bien, su desaparición.

Luego entonces, el proceso de presupuestación vigente cuenta con una Estructura Programática, criterios de evaluación del SED y ahora se introduce el PBC. Además, se tienen que tomar en consideración las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las del Coneval.

En estas condiciones, lo que se observa es que el PBC es un instrumento adicional a los existentes para justificar los ajustes en el gasto, tanto en su monto como en su orientación, así como para reestructurar los programas presupuestarios.

Si la lógica es seguir tal cual la metodología del PBC, entonces se tiene una oportunidad para mejorar la estructura de la Administración Pública Federal, reorganizar los Programas Presupuestarios y darle mayor capacidad de acción a determinados programas del gobierno federal.

No obstante, en un contexto de recorte presupuestal, el PBC es un argumento más para poder descartar o reducir el número, tamaño, recursos o alcance de los programas presupuestarios.

Por otra parte, conforme a la literatura que analizó el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, no existe en México evidencia de una aplicación generalizada del Presupuesto Base Cero, lo que se recoge es alguna experiencia de una Secretaría de Estado a principios de los años ochenta y el esfuerzo de reelaboración de la Estructura Programática de los años noventa (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2015).

De este modo, como se puede apreciar el reto es enorme e implica un esfuerzo de revisión de funciones, costos de operación y, finalmente, de la organización de la administración pública, que, en un contexto de reducción de gasto, puede llegar a afectar funciones sustantivas del Estado, como puede ser el tema de la energía.

Programas presupuestarios (Pp's)					
Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal.					
Gasto programable en pesos corrientes					
<i>Ramo</i>	<i>Nombre del ramo</i>	<i>Clase ramo</i>	<i>Clave del Programa Presupuestario</i>	<i>Programa Presupuestario (descripción)</i>	<i>2015 Original aprobado</i>
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos			
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	–
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K026	Otros Proyectos	4,572,219
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K027	Mantenimiento de Infraestructura	178,368,274
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R001	Actividades derivas del trabajo legislativo	11,175,402,971
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R002	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el informe	2,039,994,377
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos			
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	M001	Actividades de apoyo administrativo	75,170,344
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	0001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	15,018,866
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P001	Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones	24,815,707
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P002	Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente	1,014,980,898
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P003	Atención y seguimiento a las solicitudes y demandas de la ciudadanía	41,871,766
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P004	Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integridad	1,124,369,452
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	R001	Apoyo a las actividades de mantenimiento y conservación de Palacio Nacional	–

Continúa...

Ramo	Nombre del ramo	Clase ramo	Clave del Programa Presupuestario	Programa presupuestario (descripción)	2015 Original aprobado
3	Poder Judicial	Ramos Autónomos			
3	Poder Judicial	Ramos Autónomos	R001	Otras Actividades	51,769,068,710
4	Gobernación	Ramos Administrativos			
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E001	Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional	7,616,134,870
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E002	Preservación y difusión del acervo documental de la Nación	81,332,557
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E004	Producción de programas informativos de radio y televisión del Ejecutivo Federal	82,061,490
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E006	Atención a refugiados en el país	25,308,083
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E008	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	1,966,084,661
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E010	Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado	362,558,828
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E011	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	-

Fuente: Recuperado de <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuestacion#Presupuestacion>>.

Qué tanto es inercial

Otra cuestión importante es ver si el gobierno federal está en condiciones de modificar tendencias e inercias de las partidas de gasto, sobre todo de aquellas que se encuentran vinculadas a demandas o negociaciones con actores políticos, económicos y sociales.

Por ejemplo, durante 2014, el gasto del Sector Público ascendió a 4,531.8 mil millones de pesos. Esta cifra fue equivalente a 26.6% del PIB. La variación porcentual res-

pecto a 2013 ascendió a 4.9%, mientras que en los últimos diez años (2005-2014) la tasa de crecimiento media anual del gasto del Sector Público fue de 5.2%. Como se puede apreciar, el crecimiento del gasto no fue muy diferente al de la media del periodo mencionado.

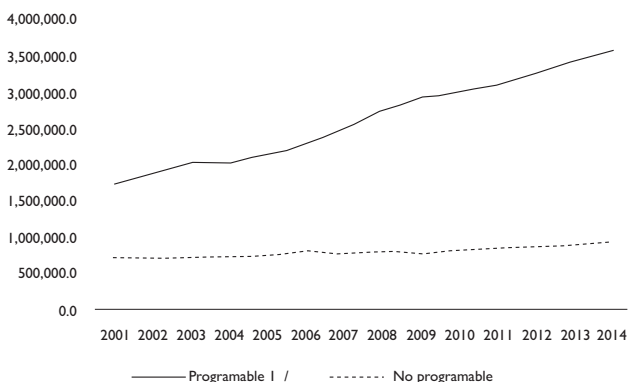
Asimismo, en lo que se refiere a la composición del gasto, el programable representó 21.0% del PIB; sin embargo, su tasa de crecimiento media anual entre 2005 y 2014 fue de 5.9%.

Dentro del gasto programable, el gasto corriente registró una tasa media anual de crecimiento en los últimos diez años de 4.9%. Durante la presente administración, el gasto corriente ha crecido a una tasa media anual de 3.8%, cifra inferior al crecimiento medio anual del gasto programable en los últimos diez años, y a lo hecho por el gasto corriente durante la administración pasada (5.11%). Por su parte, la inversión en capital redujo su variación porcentual el último año en -1.0%. Tomando en cuenta los últimos diez años, la tasa de crecimiento media anual de este concepto equivale a 9.4%.

Es importante mencionar que en lo que va de la presente administración la inversión en capital ha crecido a una tasa promedio anual de 7.0%, mientras que en la administración pasada lo hizo en 10.1%.

Estos resultados se explican por el hecho de que uno de los objetivos de la presente administración es reducir el gasto corriente y existe el compromiso explícito para ello. Por lo que toca al gasto de capital, en el marco del

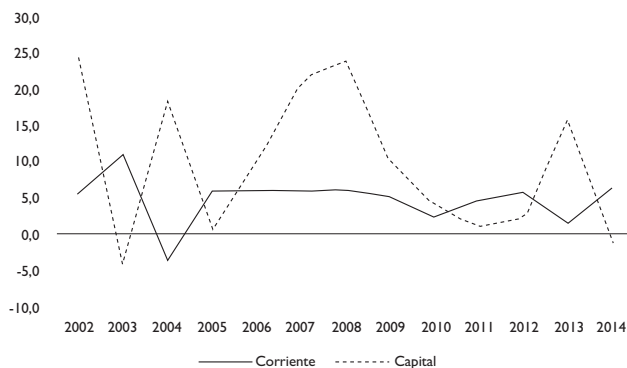
Evolución del gasto programable y no programable del Sector Público Presupuestario, 2001-2014 (Millones de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

ajuste lo que se observa es un castigo a la inversión de las principales Empresas Productivas del Estado.

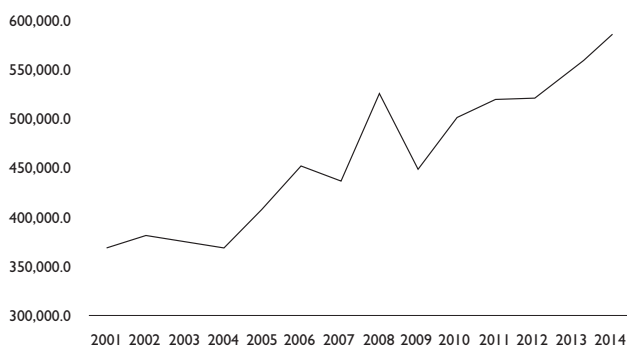
Variación porcentual anual del gasto corriente y en capital (2002-2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

El gasto no programable –dentro del que se encuentran las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, por ejemplo– alcanzó la cifra de 954.4 mil millones de pesos. Esta cifra equivale 5.6% del PIB y representa una variación anual de 7.2% en 2014 y una tasa de crecimiento media anual, entre 2005 y 2014, de 3.0%. Ello debido a que las Participaciones se incrementaron el último año en 6.3%. Destaca que en la presente administración las participaciones se han incrementado a una tasa media anual de 5.9%, mientras que en la anterior sólo lo hicieron en 2.3%.

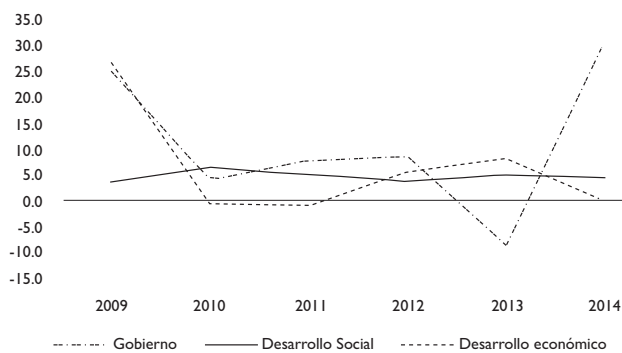
Evolución de las participaciones, 2001-2014 (Millones de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Ahora bien, al revisar la clasificación funcional del gasto programable, es posible observar que el gasto en gobierno en los últimos años tuvo una tasa media de crecimiento de 8.4% durante el periodo de 2010-2014. Esta cifra es superior a las mostradas por el desarrollo social, que tienen una variación porcentual anual de 4.9%. También es superior al gasto en Desarrollo Económico, el cual muestra una variación porcentual anual de -1.8% en 2014 y una tasa de crecimiento media anual de 2.2% desde 2010.

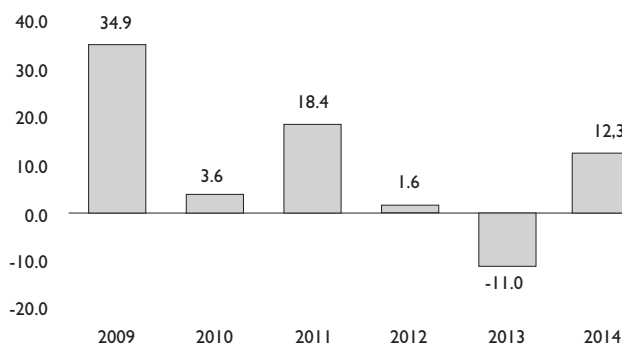
Variación porcentual anual del gasto, según clasificación funcional (2009-2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Cabe mencionar que esta variación se explica por la prioridad dada por la actual administración al gasto en asuntos de orden público y seguridad interior. El último año creció 12.3% mientras que desde 2008 lo viene haciendo a una tasa promedio de 9.0%.

Variación porcentual anual del gasto en asuntos de orden público y seguridad interior (2009-2014)

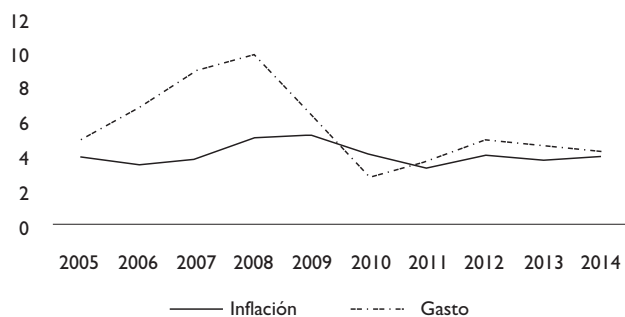


Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

De este modo, se puede apreciar que si bien las prioridades de gobierno pueden modificar la estructura del gasto, éstas más bien mantienen una cierta tendencia y no presentan variaciones bruscas en su estructura ni como porcentaje del PIB. Más bien lo que se aprecia es que una buena parte de las variaciones se asumen como inerciales, y que, en todo caso, en determinadas situaciones se introducen algunas modificaciones al Presupuesto, pero que dada la dimensión del mismo, a la larga resultan marginales.

Si se observa la comparación del crecimiento nominal del gasto con respecto a la variación de precios, se observa que en tanto el gasto neto total creció a una tasa promedio anual de 5.8% en el periodo 2005-2014, los precios lo hicieron a una tasa de 4.4%, lo cual revela un comportamiento muy similar, con un mínimo crecimiento en términos reales, que implica que el crecimiento del gasto apenas compensa el aumento de la inflación.

**Variación del gasto y la inflación
2000-2010**

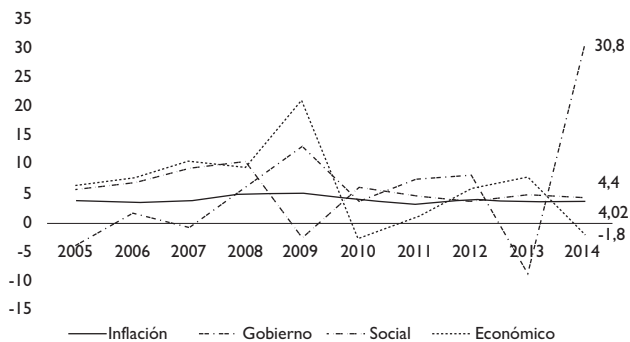


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP e Inegi.

Asimismo, si comparamos ese crecimiento con la dinámica de la producción, se aprecia que mientras el PIB aumentaba a una tasa de 2.2%, el presupuesto lo hacía en más de 5% anual.

De este modo, bajo una perspectiva de mediano plazo, las cifras indican que el comportamiento del gasto y sus principales rubros responde a factores más cercanos, a una inercia presupuestal determinada por la inflación, así como a las negociaciones políticas que dieron como resultado algún ajuste en la asignación de recursos.

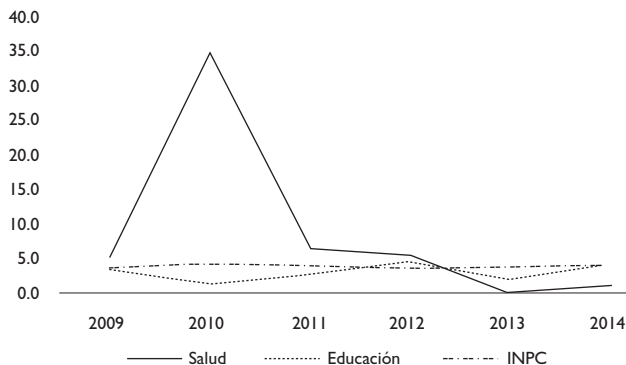
**Evolución del gasto en clasificación funcional e inflación
2005-2015**



Asimismo, es de destacar el comportamiento de los rubros de salud y educación. El primero de ellos tuvo, el último año, una variación porcentual de 1.2% respecto al año previo, y una tasa media de crecimiento anual de 8.4% entre 2009 y 2014.

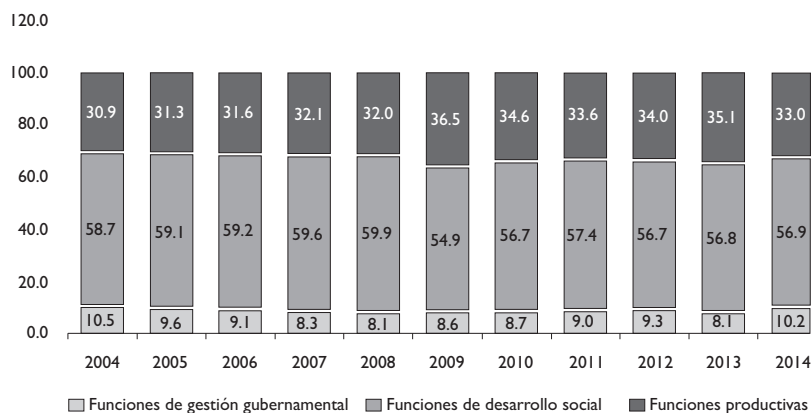
Por su parte, la educación presenta una variación porcentual anual de 4.3% en el último año y una tasa media de crecimiento anual de 3.16% en el periodo mencionado.

**Variación porcentual anual del gasto en salud
y educación y el INPC
(2009-2014)**

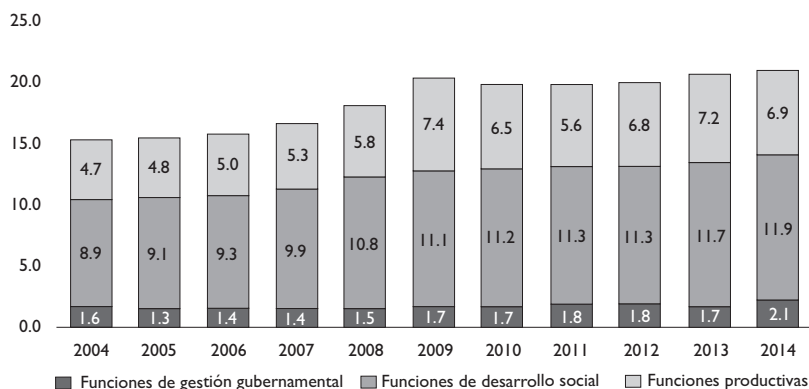


Este comportamiento del gasto revela que existen determinadas inercias que complican llevar a cabo una reestructuración profunda del mismo. Se cuenta con diversas opciones para evaluar su proceso, sus resultados y su tendencia, pero no ha sido suficiente para mejorar su composición y calidad.

Estructura porcentual de gasto público en clasificación funcional 2004-2014



Porcentaje del PIB del gasto público en clasificación funcional 2004-2014



Como se señaló, hoy convergen diferentes métodos que pueden contribuir a mejorar los programas y el presupuesto público, uno más es el Presupuesto Base Cero y no hay indicio alguno de que vaya a sustituir todo lo demás. Lo que se aprecia entonces es que se agrega un elemento que va a contribuir a justificar los reajustes a la baja del gasto y no tanto a analizar y replantear el diseño y la asignación presupuestal en función de las necesidades sociales y económicas, y de los compromisos gubernamentales.

Referencias

Burbano Ruiz, J. y Ortiz Gómez, A. (1995). *Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos*. México: McGraw-Hill.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2015). *Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero*. Recuperado de <<http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/presentacionesfpbcero.pdf>>.

Chapoy B., D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: UNAM.

Chávez Presa, J. A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México: FCE.

Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (2010). *Clasificación Funcional del gasto*. México: Autor. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente>.

Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (2011). *Clasificación Administrativa*. México: Autor. Recuperado de <[en www.conac.gob.mx/consejo.html](http://www.conac.gob.mx/consejo.html)>.

González López, M. P. (2014) "Presupuesto basado en resultados (PbR): Caso UNAM". Investigación para tesis de maestría. México: FCyA.

Gutiérrez, A. (2013). "Las finanzas públicas en México. Retos y características de una reforma". México: Facultad de Economía-UNAM, capítulo 6.

Ley General de Contabilidad Gubernamental Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Recuperado de <www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>.

Saldaña, A. (s/f). *Estructura Programática*. México. Recuperado de <www.bibliojuridica.org/libros/3/1182/16.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014). *Glosario de términos hacendarios más usuales de finanzas públicas*. México: Autor.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f). *Taller de construcción de matriz de indicadores para resultados con base en la metodología de marco lógico. Manual del instructor*. México: Autor.

Sedas Ortega, C. (1994). *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*. México: SHCP-INDETEC.

Presupuesto Base Cero: eficiencia y sesgos a la inercia

Ramiro Tovar Landa*

No es realista esperar que todas las áreas presupuestales cooperen en la adopción de criterios de discriminación de gasto cuando implica la propia reducción de recursos e incluso la eliminación de proyectos completos que surgen de “compromisos” adquiridos con el electorado o con los objetivos de interés particular de una administración.

Se tiene como objetivo que el presupuesto de Egresos de la Federación para 2016 adopte como criterio de diseño la mecánica de Presupuesto Base Cero, lo anterior con el propósito de realizar un ajuste sustantivo en los egresos, como resultado de los menores ingresos petroleros esperados para 2016 y posteriores.

El origen del concepto de Presupuesto Base Cero se ubica en un artículo de Peter Phyrri, publicado en 1968, para el desarrollo de presupuestos en el interior de Texas Instruments, y en la publicación de su libro en 1973. Ambos llamaron la atención,

tanto en el sector privado como en el sector público, local y federal, como una innovadora técnica de planeación presupuestal en los dos ámbitos de la economía de Estados Unidos y posteriormente en el entorno global.

“Base Cero” se deriva del criterio de que ningún egreso está considerado como dado; es decir, todo presupuesto se sujeta a un proceso de análisis y se eliminan las inercias de presupuestos realizados en ejercicios anteriores. Dicha técnica presupuestal requiere planeación, metodología de análisis, ordenamiento de prioridades y mecanismos de implementación y control. Su implementación necesita efectuar un análisis de prioridades y eficiencia del gasto desde los primeros niveles de una jerarquía hasta los niveles superiores de cualquier organización.

Sus primeras experiencias en el sector público fueron en Estados Unidos en los años setenta, cuando el ex presidente Jimmy Carter fue electo gobernador del estado de Georgia y adoptó dicha metodología presupuestal para el ejercicio fiscal 1972-1973 en este estado de la Unión Americana; posteriormente, fue adoptado por el gobernador del estado de Texas para el bienio 1976-1977. Otros estados en adoptarlo en dicha década fueron Nueva Jersey y, en forma limitada, Nuevo México (Boyd, 1980).

La evidencia en dichos casos mostró que la adopción del Presupuesto Base Cero tuvo resultados mixtos y limitados, sin haber ofrecido ajustes sustanciales respecto a presupuestos anteriores, y que la carencia de información, así como de un definido ordenamiento de prioridades de gasto,

* Profesor Numerario y Asesor de la Oficina de Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México. La opinión del autor no refleja necesariamente la opinión del instituto al que se encuentra afiliado.

fueron obstáculos sustantivos para su aplicación de acuerdo con sus criterios y mecánicas de implementación.

Cabe recordar que las prioridades de gasto no necesariamente provienen de un proceso de discriminación entre proyectos alternativos conforme con las reglas de mayor valor presente o mayor rendimiento social. De hecho, provienen de las preferencias de gasto que se gestan y definen en los procesos electorales y que, por lo general, mantienen una sustantiva inercia en el gasto hacia objetivos similares en el tiempo. Es decir, los representantes que son electos tienen preferencia por el ejercicio del gasto según la percepción o valuación subjetiva de sus votantes, antes que sujetar dichas prioridades a un escrutinio con el objeto de discriminar entre aquellas que sean socialmente redituables y aquellas que no lo sean.

La adopción de la técnica de Presupuesto Base Cero es atractiva para el público en lo general, dado que exige una justificación para cada aspecto del gasto y es consistente con la transparencia presupuestal, pero se ve restringida cuando su aplicación limita o cancela el ejercicio del gasto para aspectos o proyectos específicos percibidos como deseables para ciertos grupos relevantes de la población con los que se deben mantener los “compromisos” adquiridos durante un proceso electoral.

El Presupuesto Base Cero es incompatible por definición con “compromisos” de gasto público producto de un proceso electoral

Cuando cada peso a ser asignado requiere ser justificado con base en un ordenamiento de prioridades y, posteriormente, en un proceso de selección de análisis costo/beneficio, es ingenuo suponer que no existan resistencias internas dentro de cualquier organización y que la imposición de tal escrutinio sólo derive en una autojustificación de las inercias presupuestales. Lo anterior fue lo que sucedió en las primeras experiencias de su aplicación, cuando los resultados presupuestales eran semejantes a los actuales niveles de gasto inercial, pero con un costo adicional de los recursos invertidos en la aplicación y autojustificación de los niveles de gasto observados.

No es realista esperar que todas las áreas presupuestales cooperen en la adopción de criterios de discriminación de gasto, cuando implica la propia reducción de recursos e incluso la eliminación de proyectos completos

que surgen de “compromisos” adquiridos con el electorado o con los objetivos de interés particular de una administración.

¿Existe un ordenamiento de prioridades de gasto producto de un mismo criterio en todo el sector público federal? Evidentemente se carece de ello y tal ordenamiento es un prerrequisito para elaborar un Presupuesto Base Cero. Lo que en realidad puede existir es un ordenamiento de prioridades de gasto bajo el criterio de maximizar el presupuesto asignable y, por tanto, estar dominado por las partidas presupuestales que son de mayor monto y de menor escrutinio porque provienen de “prioridades” políticas o inerciales donde el ahorro de recursos se transforma en un “castigo” implícito, dado que implica un menor monto de recursos para ejercicios posteriores.

En un escenario de restricción presupuestal que obliga a un ejercicio de introspección en el gasto, las prioridades administrativas no son equivalentes a las prioridades conforme con su aportación al bienestar social derivado del ejercicio del gasto. La revaluación de alternativas y prioridades es un ejercicio que necesariamente implica transparencia y de un agente independiente que impida u obstaculice que el ejercicio de Base Cero se transforme en una autojustificación del gasto actual y de su inercia. Es necesario reconocer que existen múltiples estrategias presupuestales para realizar transferencias entre partidas y proyectos con el fin de que el neto de presupuesto se mantenga constante aunque la distribución del gasto haya variado según la inercia de ejercicios posteriores.

Las reasignaciones de gasto no implican que el ejercicio del mismo sea de mayor eficiencia, aunque implique una variación aparente de prioridades

El ordenamiento de prioridades de gasto implica dos elementos indispensables: i) identificar los objetos de gasto, es decir, el conjunto de partidas y proyectos a considerar; y ii) aplicar una técnica de discriminación consistente con un criterio uniforme de discriminación entre los objetos de gasto que resulte un ordenamiento transitivo entre éstos ($A > B > C > D$, luego entonces D es mejor que A en términos de su retorno social).

Sin embargo, el administrador (secretaría u organismo descentralizado) puede tener un ordenamiento diferente

de tales objetos de gasto dado que, conforme con el requerimiento de fondos públicos que cada objeto implica, la transitividad es diferente ($D > B > A > C$, luego entonces D es mejor que C y D y B son mejores que A y C, respectivamente). Lo anterior implica que si la restricción presupuestal es constante y creíble, tal que sólo permite fondos públicos hasta un monto limitado, se puede ejercer los objetos de gasto D y B en lugar de A, B y C, que son los socialmente deseables. Por ello, realizar un proyecto socialmente redituable está sujeto a su magnitud de gasto y no a ponderar el beneficio incremental social que signifique.

Lo anterior implica que no sólo los objetos de gasto se puedan excluir mutuamente entre sí, sino que el criterio para discriminar entre ellos podría ser diferente y arrojar ordenamientos con resultados opuestos al objetivo superior de mayor bienestar social o mayor aportación al bienestar derivado del gasto público.

Otro punto de conflicto potencial es cuando un objeto o proyecto determinado puede ser ejecutado por el sector privado y no necesariamente por el sector público. Suponiendo, sin conceder, que tanto el sector público como el particular lo pueden realizar con igual eficiencia e igual costo, siempre se preferirá que lo realice el sector público cuando este proyecto tiene un impacto significativo en la asignación del gasto a la entidad que lo realice. De tal forma que la entidad pública no es indiferente a realizarlo bajo su control o dejar que los particulares lo ejecuten en forma descentralizada y sin vínculo presupuestal. En un escenario de “Base Cero” habrá un sesgo a realizarlo por parte del sector público o subcontratarlo ejerciendo el presupuesto, dado que el proyecto es justificable e implica una asignación conforme a los criterios de “Base Cero”.

Cabe recordar que entre las opciones o alternativas de gasto no sólo deben ordenarse conforme a su valor social sino también incluirse como alternativa el responder a la pregunta: ¿es necesario para su rentabilidad social que lo realice el sector público o pueden los particulares realizarlo sin participación pública?

Ejemplo de ello es la denominada “red de telecomunicaciones mayorista compartida”, que se estableció en la reforma en telecomunicaciones. En el artículo décimo tercero transitorio se establece:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizará las acciones tendientes a instalar la red pública compartida de telecomunicaciones

[...] En caso de que el Ejecutivo Federal requiera bandas de frecuencias del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz), para crecer y fortalecer la red compartida señalada, el Instituto Federal de Telecomunicaciones las otorgará directamente, siempre y cuando dicha red se mantenga bajo el control de una entidad o dependencia pública o bajo un esquema de asociación público-privada.

La oferta de servicios de dicha red existe actualmente en el mercado y es ofrecida como un servicio diferenciado por todos los concesionarios actuales, como servicios de mayoreo a otros concesionarios. Dicha red pública compartida ofrecerá servicios como cualquier otro concesionario y los podrá ofrecer utilizando el mismo espectro. Es decir, una alternativa a dicho proyecto u objeto de gasto sería el subastar las frecuencias para constituir una o varias redes de servicios mayoristas por parte de concesionarios actuales o potenciales.

Recientemente este proyecto se redujo de 10,000 a 7,000 millones de dólares en valor de las inversiones previstas para esta red compartida, que buscará en diez años una cuarta parte del mercado de servicios inalámbricos mayoristas, teniendo como objeto servir tanto a operadores móviles tradicionales como a los emergentes virtuales, así como a operadores fijos en busca de capacidad para ofrecer servicios móviles.

El proyecto de red mayorista compartida, que puede ser sustituida por las redes de los actuales concesionarios y cuyos servicios actualmente existen en el mercado, no es justificable bajo un criterio de Presupuesto Base Cero

Lo anterior nos ejemplifica que el principal obstáculo para elaborar un Presupuesto Base Cero son las inercias del gasto que se perpetúan por las disposiciones legales y los compromisos electorales. Incluso la misma implementación de este mecanismo presupuestal está sujeta al fenómeno de agente principal donde el objetivo y conducta del primero es diferente al objetivo del segundo.

Si la SHCP es el principal y todas las demás dependencias federales son sus agentes en ajustar sus presupuestos a la mecánica de Base Cero, entonces se actualiza el siguiente escenario: en la literatura económica se reconoce que en

la relación agente-principal el segundo no puede observar perfectamente el desempeño o esfuerzo que realiza el agente, y que sus incentivos no necesariamente coinciden con el objetivo a maximizar que tiene el principal (Carlton y Perloff, 2005).

La asimetría en la información, relacionada con la ausencia de información completa y oportuna del desempeño del agente por parte del principal, da lugar a un riesgo moral en el cual el esfuerzo del agente es minimizado y el principal no observa en forma completa y oportuna el nivel de esfuerzo en que incurre el agente (¿realmente cada entidad estará aplicando la mecánica de Base Cero?) y, por tanto, el objetivo del principal es inferior al esperado (se presenta un proyecto de presupuesto que no resulta en un ajuste del gasto suficiente).

Por esfuerzo se refiere, en este caso, a elevar su eficiencia en el ejercicio del gasto, es decir, a maximizar su efecto en el bienestar social sujeto a un menor monto de recursos presupuestales. Dado que el agente es el que toma las decisiones del nivel de esfuerzo a realizar, y posteriormente el principal recibe el producto o resultado de tales decisiones, es inherente a la asimetría de información que las consecuencias de las decisiones del agente son internalizadas por el principal (la SHCP enfrenta el déficit de un insuficiente ajuste al gasto).

Así, el agente toma decisiones que afectan tanto su utilidad como la del principal, y el principal sólo recibe el resultado de las acciones del agente, lo cual es una señal imperfecta de las acciones del agente; ignora si realmente su presupuesto es el eficiente o, en forma alternativa, sólo autojustifica su nivel de gasto actual. Si las acciones del agente permanecieran no observables, el principal no puede inducir al agente a una serie de decisiones que le sean óptimas. Dado lo anterior, es necesario que se contemplen mecanismos de *monitoreo e intercambio de información oportuna y continua* para minimizar el fenómeno de riesgo moral que surge de tal relación. ¿Tendrá la SHCP forma de monitorear en forma oportuna y precisa la justificación de cada objeto de gasto que cada dependencia realizaría en su proyecto de presupuesto? El monitoreo no sólo puede estar ausente, sino que, en caso de existir, puede ser costoso en recursos materiales y humanos, además de incompleto e inexacto en su objetivo.

Es necesario reconocer que la elaboración de un presupuesto de egresos se caracteriza por la existencia de intereses múltiples que compiten entre sí por fondos públicos limitados y que la ausencia de monitoreo externo e independiente en la identificación de prioridades y magnitudes de gasto da lugar a incentivos y oportunidades de minimizar el ajuste del gasto para cada entidad de la red presupuestal. La red de entidades federales, en términos de presupuesto, no es una red colaborativa, sino una red no cooperativa de suma cero, donde, dado un monto fijo de recursos fiscales, el ahorro de unos es el incremento presupuestal de otros.

El efectuar un Presupuesto Base Cero depende de los incentivos particulares de cada entidad presupuestariamente dependiente del gasto federal, lo que requiere un proceso de formación de incentivos, monitoreo y generación de información ex ante su posible implementación

Como se ha reseñado anteriormente, existen obstáculos identificables para un diseño presupuestal Base Cero, por lo que no es creíble o factible su implementación en el Presupuesto de Egresos 2016; por tanto, el ajuste al gasto que la circunstancia internacional exige se mantenga en años posteriores se realizará en la forma tradicional, centralmente planificada y dirigida, y eventualmente sujeta a lo que se prevé sea una nueva legislatura en Cámara de Diputados, tormentosa y carente de un liderazgo identificable hasta el momento, que pueda mantener la prudencia en la planeación del gasto y, en consecuencia, el equilibrio en las finanzas públicas.

Referencias

- Boyd, W. L. (1980). "The Applicability of Zero-Base Budgeting to the Public Sector: An Empirical Review and Comment". *Computers Environment and Urban Systems* 5, 97-103.
- Carlton, D. W. y Perloff, J. M. (2005). *Modern Industrial Organization*. Pearson Addison Wesley.

Presupuesto Base Cero: reto para la nueva legislatura

Pedro Ángel Contreras López*

El anuncio del Ejecutivo Federal de que la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se realizará a través del enfoque del Presupuesto Base Cero implica un importante reto para la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, toda vez que al tener la facultad exclusiva de aprobar anualmente dicho presupuesto, sus integrantes deben estar lo suficientemente preparados y fortalecidos en su capacidad de análisis y discusión en esta materia, situación en la que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas puede jugar un papel importante como proveedor de información y capacitación sobre esta técnica presupuestaria.

Contextualización

Ante la nueva realidad que enfrenta el país (caída de la producción y del precio del petróleo, que implica menores ingresos públicos), el 30 de enero de 2015 el Ejecutivo Federal anunció un ajuste preventivo de gasto para 2015 por el monto de 124.3 mil millones de pesos (mmp), equivalente a 0.7 por ciento del PIB y una reingeniería para la elaboración del Presu-

puesto de Egresos de la Federación en 2016 (PEF 2016) con un enfoque de Presupuesto Base Cero.

Los menores ingresos presupuestarios estimados para 2016 implicarán un ajuste adicional de 135 mmp, que permitirá mantener una trayectoria de déficit decreciente. Este ajuste es equivalente a una disminución anual de 4.3 por ciento con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (PEF 2015) que, se estima, representa la mitad de lo que hubiera sido necesario de no implementar el recorte preventivo.

Respecto al PEF 2016, la administración federal anunció que ha estado trabajando en la reingeniería del gasto público con un enfoque de Presupuesto Base Cero a través de una revisión a fondo de los programas presupuestarios, estructuras orgánicas y programas, así como proyectos de inversión con los siguientes objetivos:

- a) Identificar, dentro de los programas y estructuras, las complementariedades, similitudes o posibles duplicidades, a fin de evitarlas en la medida de lo posible.
- b) Priorizar los programas presupuestarios de conformidad con las metas nacionales y con base en su desempeño.
- c) Establecer criterios adicionales para la relación de programas y proyectos de inversión con base en criterios de rentabilidad social y económica, así como promover mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento.

De acuerdo con el gobierno federal, con el ajuste al gasto y la reingeniería del PEF 2016 se busca hacer más eficiente el gasto público (gastar menos y mejor), desprenderse de inercias y paradigmas manteniendo

* Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Maestría por la New York University. Posee 20 años de experiencia en el sector público como Asesor de Políticas Públicas de la Oficina de la Presidencia de la República; Director de Planeación y Asesor del Secretario de Energía; Administrador Central de Fiscalización de Grandes Contribuyentes y Asesor del Jefe del SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

los niveles de déficit fiscal establecidos (no aumento de la deuda pública), sin necesidad de modificar la estructura tributaria actual (no incremento de impuestos).

En este contexto, el 31 de marzo de 2015 el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión el “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*”. Este documento, más conocido como “Pre-criterios”, representa el inicio del ciclo presupuestario para 2016.

De igual manera, a más tardar el 8 de septiembre de 2015, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2016, instancia que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el presupuesto de egresos, previa discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Sobre este particular, cabe señalar que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

Ante esta situación, el reto que en materia de elaboración del PEF 2016 enfrentarán los integrantes de la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, que entrará en funciones el 1 de septiembre de 2015, es complejo, razón por la cual los legisladores deben tener los conocimientos y competencias necesarias para el manejo de la técnica presupuestaria bajo la cual se analizará, elaborará y aprobará el presupuesto del siguiente año.

En este aspecto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, en calidad de órgano de apoyo técnico, puede jugar un rol relevante como proveedor de información y capacitación a los legisladores respecto a lo que es el Presupuesto Base Cero.

De hecho, el CEFP ya ha trabajado en torno a la divulgación de lo que es el Presupuesto Base Cero a través de un foro internacional, que fue todo un éxito por su alto número de asistentes y la calidad de sus ponentes, así como en la elaboración de documentos sobre esta técnica presupuestaria.

El foro internacional, realizado el 25 de marzo de 2015, se desarrolló bajo tres ejes: 1) metodología para elaborar

el Presupuesto Base Cero, 2) experiencias sobre su implementación y 3) retos y propuestas.

Respecto a la elaboración y divulgación de información sobre el Presupuesto Base Cero, el CEFP elaboró folletos sucintos y prácticos sobre las principales conclusiones de cada uno de los ponentes sobre los tres ejes del referido foro, información que fue puesta a disposición de los 500 legisladores, comisiones y comités de la Cámara de Diputados.

Asimismo, en la actualidad está en proceso la elaboración una memoria del foro, en la cual se expondrá el contenido de cada una las ponencias.

Concepto

“Es un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio” (Pyhrr, 1970).

“Es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes (Sarant, 1987).

Por ello, el Presupuesto Base Cero se considera una técnica presupuestaria mediante la cual se revalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación de una organización. Trata de revisar todos los aspectos presupuestarios, sin tener en cuenta sólo las variaciones del ejercicio anterior.

La expresión “Base Cero” surge de considerar que cada vez que se presupuesta, se parte “desde el inicio”. En este sentido, la elaboración del presupuesto se basa en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores y sin estadísticas históricas.

En suma, bajo esta técnica todo debe justificarse a partir de cero, asumiendo que toda actividad debe someterse al análisis costo-beneficio. Para ello, se requiere que cada unidad de decisión justifique con detalle la totalidad de sus

necesidades presupuestarias, debiendo demostrar el porqué de su implantación y si realmente es rentable.

Principales características del Presupuesto Base Cero

- Anula los criterios inercial y discrecional de asignación presupuestal.
- Realiza un análisis costo-beneficio de las actividades.
- Identifica, describe, justifica y jerarquiza actividades específicas.
- Realiza una reevaluación periódica de todos los programas.
- Proporciona información sobre los recursos necesarios para alcanzar los resultados esperados en cada programa.
- El nivel de gasto de cada una de las actividades deberá estar debidamente justificado y en ningún caso podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores.
- Prioriza el “en qué gastar”, por encima de “cuánto se debe gastar”.
- La asignación de recursos para cada una de las actividades se realizará mediante una priorización previa de las mismas, claramente detallada.

Antecedentes

El origen de la puesta en práctica del Presupuesto Base Cero data de los años sesenta, cuando empezó a ser implantado en diversas empresas privadas de Estados Unidos. Sin embargo, la concepción teórica de esta metodología se le atribuye al estadounidense Peter A. Pyhrr, quien en 1970 aplicó esta técnica en su propia empresa, Texas Instruments Inc., una multinacional de electrónica aplicada. En esta compañía se lograron los siguientes resultados: 1) mayor participación de los niveles más bajos de la dirección; 2) mayor eficiencia al asignar recursos; 3) jerarquización de los gastos, de modo que una reducción del presupuesto solamente requirió la revisión de los gastos marginales; y 4) mayor conocimiento de los costos de las distintas actividades.

Un artículo de Pyhrr, publicado en 1970 en la *Harvard Business Review*, acerca del Presupuesto Base Cero convenció al entonces gobernador del estado de Georgia, y posterior presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, de las ventajas que este método presentaba.

A mediados de 1971 se inició con la implantación de dicha técnica en diversas empresas privadas estadouniden-

ses y en los presupuestos generales del estado de Georgia, bajo la dirección de Peter A. Pyhrr, quien fue contratado como asesor de la Oficina de Presupuesto de dicho estado. La puesta en práctica de la nueva técnica presupuestaria hizo que se ahorraran 55 millones de dólares en Georgia, sin que hubiera una disminución significativa en la calidad de los servicios públicos provistos.

Estos resultados hicieron que Jimmy Carter, una vez ungido presidente de Estados Unidos, pusiera en práctica esta técnica presupuestaria en el gobierno federal, aunque los resultados no fueron todo lo positivos que se esperaban. Éste fue el inicio del no muy largo camino del Presupuesto Base Cero en la administración estadounidense.

Así, el Presupuesto Base Cero se originó siendo propuesto para la empresa privada (implementándose en Texas Instruments, Boeing, Xerox, Eastern-Airlines, International Harvester, Rockwell, Westinghouse y diversas compañías eléctricas y telefónicas) para luego también aplicarse en el sector público (en estados como Arkansas, California, Idaho, Illinois, Missouri, Montana, Nueva Jersey, Rhode Island, Tennessee, Texas y Georgia).

Metodología

En el Presupuesto Base Cero es posible identificar tres procesos:

- De carácter administrativo.
- De planeación.
- Presupuestario.

Asimismo, el proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consta de las siguientes fases secuenciales:

a) *Identificación de objetivos.* Son las declaraciones explícitas de resultados a lograr. Es necesario definir tanto los objetivos de largo como de corto plazos. Adicionalmente, deben establecerse indicadores clave para medir la consecución de resultados. Los gestores de todos los niveles deberán alcanzar estos objetivos.

b) *Identificación de unidades de decisión.* Es el nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades. Se debe establecer unidades de decisión a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel excesivamente alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.

c) *Preparación de paquetes de decisión.* Los paquetes de decisión son los documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir

juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios. Esta información incluye los objetivos que se pretende conseguir, los medios alternativos para alcanzarlos, la identificación de diferentes niveles de financiamiento, actividad o gestión, las ventajas que presenta cada programa y las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo. Asimismo, los paquetes de decisión también pueden ser definidos como el documento que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables.

d) *Jerarquización de los paquetes de decisión.* El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación, el gestor inmediatamente superior revisa y consolida los paquetes que le llegan en un nuevo orden. El proceso se reitera hasta llegar a los responsables de más alto nivel, quienes reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.

e) *Revisión y consolidación por los niveles directivos.* Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.

Todo lo anterior debe descansar en la existencia de un sistema de información que permita procesar los insumos y habilite la toma de decisiones.

Presupuestación tradicional vs. Base Cero

El Presupuesto Base Cero se fundamenta en una pregunta central: ¿por qué se debe gastar?, enfatizando en si la forma elegida es la mejor. Por su parte, las técnicas presupuestarias tradicionales se centran en: ¿cuánto se debe gastar?

A continuación se presentan las diferencias básicas entre estas técnicas de presupuestación.

Experiencias internacionales

Estados Unidos

El país pionero en la implementación del Presupuesto Base Cero fue Estados Unidos, iniciando su aplicación en empresas privadas para luego replicarse en el sector público (estatal y federal). La implementación de éste, tanto en la compañía Texas Instruments como en el estado de Georgia, fue exitosa. Los resultados obtenidos pueden resumirse en un importante ahorro de costos, mayor implicación de los responsables y mayor conocimiento del proceso presupuestario y de las necesidades de la administración por parte de los directores de cada departamento.

Sin embargo, la puesta en práctica en el gobierno federal no se reflejó en los resultados que se esperaban debido a que se implementó de manera precipitada y sin un análisis riguroso sobre cómo y dónde implementarlo. La primera consecuencia de dicha implementación, tal y como lo entendió la administración de Carter, fue la excesiva carga de trabajo burocrático creando un inmenso volumen de “papeleo” que sobrepasó a los directivos.

De esta manera, al segundo año de implantación de esta técnica en la administración central se abandonó su uso, no así para el caso de las administraciones locales que, en la década de los setenta, expandieron la utilización de técnicas como el Presupuesto Base Cero o de programas, aunque a finales de los ochenta aminoraron su uso. Además, desde el punto de vista del sector privado, los resultados no fueron tan significativos como se esperaban, debido a que esta técnica se utilizó con cierto éxito únicamente para el presupuesto de los gastos generales.

Pese a que el Presupuesto Base Cero fue presentado por la administración norteamericana como un nuevo método presupuestario, se intuye que en realidad fue una

Tradicional	Base Cero
¿Cuánto se debe gastar?	¿Por qué se debe gastar?
Principia en la base existente.	Principia con el programa “en blanco”.
Examina el costo-beneficio de nuevas actividades.	Examina el costo-beneficio de todas las actividades.
Principia con unidades monetarias.	Principia con propósitos y objetivos.
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso.	Examina enfoques nuevos.
Concluye en un presupuesto de “tomar o dejar”.	Concluye con alternativas de varios niveles de servicio y costo.

estrategia de la Oficina de Gestión y Presupuestos del presidente para que los diferentes organismos públicos de Estados Unidos presentaran explícitamente propuestas de reducciones de gastos.

Sin embargo, en la actualidad, y derivado de los efectos de la crisis hipotecaria estadounidense de 2008-2009 que ha provocado deterioro en las finanzas públicas en materia de déficit público, se está dando un renacimiento de esta técnica presupuestaria. De hecho, existen algunas experiencias en Estados Unidos en las que en la elaboración de los presupuestos se han utilizado algunos de los elementos propios de este procedimiento presupuestario. Así, a finales de 2010, 20% de las ciudades estadounidense han usado alguna forma de este método, mientras que alrededor de 15% lo hacía antes de la crisis *sub-prime* (Kavanagh, 2011).

Cabe señalar que, en la actualidad, las ciudades tanto de Estados Unidos como de Canadá utilizan formas más prácticas del Presupuesto Base Cero en el sector público, en dos categorías: el Presupuesto Base Cero por partidas y los presupuestos atendiendo al nivel del servicio. El primer método, que es apropiado para organizaciones pequeñas, se centra en los costos y busca encontrar formas más eficientes para producir lo ya existente, mientras que el segundo, que es apropiado cuando el número de paquetes de decisión es pequeño, busca encontrar niveles de servicio para seleccionar uno de ellos sin poner demasiado énfasis en los insumos.

Canadá

Canadá también intentó seguir el ejemplo estadounidense adoptando esta técnica de planificación, gestión y control del presupuesto. Por mala fortuna, la experiencia canadiense fue similar a la de Estados Unidos: entusiasmo inicial, seguido de una burocracia excesiva, desilusión y, finalmente, inevitable desaparición.

Argentina

En la segunda mitad de 1982 tuvo lugar la primera experiencia de implantación del Presupuesto Base Cero en Argentina, de manera específica en la provincia de Buenos Aires.

El propósito de la implementación de esta técnica presupuestaria fue mejorar las decisiones en materia de asignación del gasto. Se considera que esta experiencia fue satisfactoria, toda vez que se cumplieron con los objetivos establecidos.

España

En este país se registran algunos intentos de implantación del Presupuesto Base Cero. En 1980 se pretendió implantar el uso del presupuesto por programas y una introducción gradual del Presupuesto Base Cero, cuyo objetivo final era la revisión anual de la totalidad de los gastos propuestados, y no sólo los adicionales de cada año. Sin embargo, el resultado de la experiencia no fue muy positivo al no poder erradicar el incremento de los gastos.

Entre las causas se señala que la propia organización y gerencia de la administración pública son parte de la causa de la no eficiencia del sector público, a lo que se añade la debilidad de las cortes generales en el proceso de elaboración del presupuesto, tanto en la aprobación de los gastos como en el control de los mismos (Barea y Martínez, 2012).

Adicionalmente, en 1996 se establecieron aspectos fundamentales del Presupuesto Base Cero para la elaboración del presupuesto de dicho año, entre los que destacan: la valoración de la utilidad de los programas presupuestarios vigentes; la definición del costo mínimo asociado a cada programa seleccionado; y finalmente, hallar el costo de oportunidad de mantener o suprimir determinados programas, teniendo en cuenta, en todo caso, el nivel mínimo de realización por debajo del cual no se lograrían los niveles básicos de prestación y calidad de servicios públicos necesarios para la consecución de los objetivos previstos para ese año.

México

En 1980 hubo un intento por implementar el Presupuesto Base Cero en México en la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en la que se ordenó realizar prácticas de campo en 1979 para definir algunas normas de control que reflejaran la realidad administrativa del fomento agropecuario en este sector. Para esto, se empezó a utilizar los paquetes de decisión, que no eran otra cosa que los propios programas de inversión que ya tenía en operación la secretaría. Con estas bases se buscaba formular el presupuesto de 1980, por lo que se definieron las áreas geográficas de decisión. También se consiguió especificar los distritos agropecuarios, tanto de riego como de temporal, que delimitaban con precisión las unidades de producción, objeto de inversión de la SARH.

Sin embargo, dicha técnica presupuestaria no fue posible implementarla por completo debido a que, en ese

momento, no se disponía de una infraestructura administrativa adecuada.

Otro aspecto que obstaculizó la implementación del Presupuesto Base Cero fue que las distintas áreas que componían dicha secretaría no se ponían de acuerdo tanto en la aplicación de los recursos como en la selección de las actividades de mayor prioridad. Por ello, al emplear los paquetes de decisión (programas de inversión), cuando las autoridades superiores los evaluarán podrían definir una estrategia global propuesta por los encargados de la producción. Al final, solamente se integró un presupuesto conciliado, emulsionado en su base, originado en las unidades productivas donde se canalizan los recursos hacia la inversión en producción.

Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero

La evidencia registrada en cuanto a la implantación del Presupuesto Base Cero, tanto en administración pública como en la empresa privada, conduce a identificar los puntos fuertes y débiles de dicha técnica presupuestaria, lo que permite conocer sus alcances y limitaciones, mismos que a continuación se presentan.

Fortalezas

- Es útil en los ajustes presupuestarios.
- Permite la identificación, evaluación y justificación de cada una de las actividades analizadas.
- Anula los criterios inercial y discrecional de asignación presupuestal.
- Reduce o elimina gastos innecesarios.
- Optimiza recursos, evita dispendios y genera ahorros.
- Reasigna recursos de áreas de menor a otras de mayor prioridad.
- Permite encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición y, consecuentemente, se procede a su eliminación.
- Permite erradicar el incremento en los gastos de manera mecánica asociado a otras técnicas presupuestarias, al tener que justificar la necesidad y relevancia de cada partida.
- Prioriza los recursos presupuestarios y mejora su asignación hacia actividades más rentables.
- Disminuye los costos, sin afectar las operaciones.
- Permite lograr mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público.

- Permite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual.
- Mejora el proceso de planeación y estrategia.
- Permite mejor conocimiento en cuanto al destino de los recursos.
- Proporciona información de los recursos financieros necesarios para lograr los resultados deseados.
- Ofrece mayor información sobre la eficacia y eficiencia de los programas.
- Permite realizar un análisis costo-beneficio.
- Provee información oportuna para la toma de decisiones.
- Involucra a los administradores en las decisiones presupuestarias.
- Ofrece a los altos funcionarios información detallada de las actividades, programas y funciones a su cargo.
- Permite que todos los actores de una unidad administrativa piensen, discutan, analicen y replanteen el tema del presupuesto.
- Permite mejorar procesos administrativos.
- Reevalúa de manera periódica todos los programas.
- Jerarquiza actividades y programas.
- Su aplicación permitirá reevaluar en qué se usan los recursos y por qué.
- Apoya la toma de decisiones asignando recursos de manera más racional y eficiente.

Debilidades

- Dificultad para implementarlo cuando no se cuenta con una infraestructura administrativa adecuada.
- Es poco efectivo en la reducción del gasto si el presupuesto actual depende en gran medida del de años anteriores o es muy rígido.
- No es aplicable al gasto irreductible.
- Es muy complejo, ya que requiere de la participación de mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de programas y actividades.
- Demanda mucho tiempo y esfuerzo.
- Requiere de una gran cantidad de insumos e información para evaluar.
- Se traduce en un alto costo derivado de los procesos de análisis, priorización y clasificación.
- La estructura del sector público es una gran restricción para su implementación.
- Asume que la introducción de un nuevo procedimiento presupuestario modificaría de manera automática los comportamientos de los administradores y de sus estilos de gasto.

- La revisión anual de todos los programas genera inconvenientes, como los costos políticos de oportunidad derivados de pretender demasiados cambios en un solo acto.
- Las inercias en el comportamiento de los actores son difíciles de modificar.
- Requiere de una capacitación exhaustiva de todos los participantes en su elaboración, implementación y aprobación.
- Implica un cambio cultural, que genera costos adicionales.
- No siempre se dispone de la información necesaria o a tiempo para elaborar desde cero los paquetes de decisión.
- Existen obligaciones constitucionales o legales a considerar.
- Métodos de planeación de actividades.
- Sistemas y técnicas de costeo.
- Análisis costo-beneficio (social).
- Análisis costo-eficiencia.
- Metodología de evaluación de programas gubernamentales.

De igual manera, es necesario poner especial atención en los aspectos normativos, toda vez que la aplicación del Presupuesto Base Cero está limitada por algunas obligaciones jurídicas. Prueba de ello es que la implementación del gasto programable estaría condicionada al cumplimiento de ciertos ordenamientos jurídicos, entre los que destacan la *Ley General de Desarrollo Social*, *Ley General de Educación* y la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Asimismo, jurídicamente no es posible aplicar esta metodología a los rubros del gasto no programable, tales como el costo financiero, participaciones federales y Adefas.

En este sentido, un gran reto tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo es modificar los instrumentos jurídicos que armonicen con el modelo de Presupuesto Base Cero.

Aunado a lo anterior, la implementación del Presupuesto Base Cero requerirá de un gran liderazgo, voluntad política y coordinación sin precedente en la administración pública entre los poderes federal, legislativo y judicial, además de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, esta diferente forma de entender el presupuesto puede ser un medio propicio para alcanzar la reingeniería en la administración pública y para ejercer mejor control sobre las finanzas públicas. Sin embargo, es importante subrayar que esta técnica presupuestaria, al igual que otras, por sí sola no es capaz de lograr los objetivos buscados.

Retos de la nueva legislatura

El anuncio del Ejecutivo Federal de que la elaboración del PEF 2016 se realizará a través del enfoque del Presupuesto Base Cero implica un importante reto para la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, toda vez que es la única instancia del Congreso de la Unión que tiene la exclusividad de aprobar el presupuesto federal anual.

Para hacer frente a este desafío, la participación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados puede ser muy importante para apoyar la preparación de los nuevos legisladores, a quienes les corresponderá analizar, discutir y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 que el Ejecutivo Federal enviará a más tardar el 8 de septiembre de 2015.

En este contexto, para encarar este reto es necesario:

- a) Fortalecer la capacidad de análisis de los legisladores bajo la técnica presupuestaria en cuestión.
- b) Aplicar un programa de capacitación en esta materia.
- c) Solicitar que el Paquete Económico 2016 entregado a la Cámara de Diputados se acompañe de los principales elementos del Presupuesto Base Cero que fundamentaron la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La instrumentación del Presupuesto Base Cero requiere de un proceso de capacitación en las siguientes técnicas:

Referencias

- Barea, José y Martínez, José Antonio (2012). *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Kavanagh, Shayne C. (2011). *Zero Base Budgeting modern experiences and current perspectives*. Canadá: Government Finance Officers Association.
- Pyhrr, Peter A. (1970). "Zero, Base Budgeting". *Harvard Business Review*, nov.-dic., 111-121.

La austeridad fiscal recrudece los problemas de la economía

Arturo Huerta González*

A pesar de las reformas estructurales de privatización y extranjerización de los sectores estratégicos, el país no ha contado con los flujos de recursos esperados, debido a que la baja internacional del precio del petróleo desestimula la entrada de capitales a tal sector. El entorno de incertidumbre presente en los mercados de divisas y de las materias primas reaviva movimientos especulativos de capitales que obligan al gobierno a priorizar las políticas restrictivas para mandar señales de que se defenderá la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable.

La economía nacional ante la caída internacional del precio del petróleo

El *shock* externo que enfrenta la economía nacional como consecuencia tanto de la caída internacional del precio del petróleo como de las exportaciones, junto a la salida de capitales ante el fortalecimiento del dólar,

condiciona las finanzas públicas, el tipo de cambio y el monto de la deuda. Así, se reduce el ingreso del gobierno y de divisas para financiar el gasto, como el pago de importaciones, y el servicio de la deuda externa, lo cual compromete la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable. Debido a esto se propician acciones especulativas que presionan el tipo de cambio. Ello evidencia la gran dependencia que la economía tiene de dichos ingresos, por lo que al caer éstos se desestabilizan las variables macroeconómicas y se compromete la prosecución de la política predominante.

Después de que la Reserva Federal de Estados Unidos flexibilizó la política monetaria, bajó la tasa de interés y se devaluó el dólar para mejorar la competitividad y salir de la crisis de 2008-2009. Una vez retomada

la dinámica económica y reducida la tasa de desempleo, en 2014 procedió a restringir la inyección de liquidez en los mercados financieros, lo que ha llevado a anticipar el aumento de la tasa de interés, provocando el retorno de grandes capitales que previamente habían salido, lo cual ha fortalecido al dólar y devaluado el resto de las monedas.

La caída de las exportaciones petroleras y no petroleras, derivada de la desaceleración de la economía mundial, y la salida de capitales presionan las reservas internacionales, además de comprometer el financiamiento del déficit de cuenta corriente, como la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable. Ello ha obligado al gobierno a tomar acciones encaminadas a frenar las presiones sobre el tipo de cambio.

* Coordinador del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular de tiempo completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel tres. Fue distinguido con el Premio Universidad Nacional, en el área de investigación de ciencias económicas y administrativas, y el Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog.

Creciente incertidumbre en los mercados

Se ha creado un contexto de incertidumbre respecto a la capacidad de la economía nacional de mantener la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio nominal estable, lo cual hace que siga la demanda permanente y creciente de divisas para salir del país, con la consecuente presión sobre el tipo de cambio. Esto ha llevado al gobierno a reaccionar con política fiscal restrictiva y al banco central a inyectar 52 millones de dólares diarios al mercado de divisas, y 200 millones cuando la devaluación supera 2% del día previo, para mandar señales de que se defenderá la estabilidad y convertibilidad de la moneda. Además, ha anunciado que aumentará la tasa de interés, si es necesario, para frenar la salida de capitales y las presiones cambiarias. Se frena la economía, se incrementa la tasa de interés y se utilizan las reservas internacionales para evitar que se devalúe más el peso y ello no afecte al sector financiero, a pesar de que la devaluación mejora la posición competitiva de la producción nacional. Por más que el banco central y el gobierno afirmen que se trabaja con tipo de cambio flexible, hacen todo lo posible para que ello no se dé, pues afectaría la rentabilidad del sector financiero del país.

Así como el incremento de los precios de las materias primas ayudó a los países exportadores a recibir capitales, impulsar cierto crecimiento y apreciar sus monedas, ahora la caída actual de los precios internacionales afecta el crecimiento de sus exportaciones y economías, además de devaluar sus monedas. Esto se refleja en la alta vulnerabilidad externa y las débiles condiciones endógenas para mantener el crecimiento y la estabilidad de sus monedas, así como no poder manejar de forma soberana su política económica para contrarrestar tal situación.

Al dejar de estar presentes las variables externas positivas que hacían posible la estabilidad de las monedas, en México y otros países latinoamericanos éstas se devalúan, evidenciando que no se encuentran con condiciones endógenas para mantener dicha estabilidad, ni para mantener condiciones de crecimiento.

La economía nacional mexicana dejó de contar con precios altos del petróleo que actuaban en favor de las finanzas públicas, del sector externo y de la estabilidad cambiaria. El problema se agudiza porque no se cuenta con factores internos para contrarrestar tal situación, por lo cual se tiene que contraer el gasto público y la actividad económica, para reducir las presiones sobre esas variables macroeconómicas.

A pesar de las reformas estructurales de privatización y extranjerización de los sectores estratégicos, el país no ha contado con los flujos de recursos esperados, debido a que la baja internacional del precio del petróleo desestimula la entrada de capitales a dicho sector.

El entorno de incertidumbre presente en los mercados de divisas y de materias primas reaviva movimientos especulativos de capitales que obligan al gobierno a priorizar política restrictivas para mandar señales de que se defenderá la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable.

Se responde con política restrictiva frente a los shocks externos

Las finanzas públicas y el sector externo se ven afectados al reducirse los ingresos petroleros por la caída internacional del precio del petróleo y de las exportaciones petroleras. Para evitar que se comprometan los equilibrios macroeconómicos y que la especulación y la paridad cambiaria se disparen, la SHCP responde con restricción del gasto público, y no con aumento de impuestos y de deuda pública. Contrae el gasto para disminuir presiones sobre las finanzas públicas, como sobre la demanda, importaciones, el sector externo y el tipo de cambio. Nos dice Nersisyan que “la política fiscal está en función del régimen cambiario con que decide trabajar el gobierno” (2010). Por tanto, ante el *shock* externo que representa la caída del precio internacional del petróleo y las presiones sobre la paridad cambiaria derivadas del recorte de la inyección de liquidez por parte de la Reserva Federal a los mercados financieros, además de la incapacidad endógena para encarar tal situación, el gobierno privilegia políticas de contracción del gasto y de disciplina fiscal para contraer presiones de demanda sobre el sector externo y para abrir espacios de inversión al capital extranjero para que fluya al país y, así, contribuir a la estabilidad cambiaria.

El gasto público, además de verse restringido por los menores ingresos petroleros, también es afectado por el mayor costo de la deuda externa, que origina la devaluación de la moneda nacional. El gasto público se verá más restringido si aumentan las tasas de interés en EE.UU. y en México, ya que aumentarán el costo de la deuda externa e interna.

Al privilegiarse la estabilidad cambiaria se limita el margen de la política fiscal. Es decir, el gobierno no puede incrementar el gasto para impulsar el crecimiento y el empleo para no presionar los precios y el sector externo y no com-

prometan la convertibilidad de la moneda al tipo de cambio existente. Al caer el ingreso de divisas, se ve obligado a restringir el gasto para evitar presiones sobre importaciones que puedan debilitar más la moneda nacional.

Se cede soberanía a favor del gran capital a costa de dejar de tener una política económica para el crecimiento productivo y del empleo. Tal política va acompañada de alta tasa de interés, para frenar la actividad económica y las presiones de demanda sobre precios, así como para estimular la entrada de capitales; incrementar reservas internacionales, para estabilizar y apreciar la moneda; y abaratar el dólar y los productos importados, para bajar la inflación y así mantener las condiciones de confianza y rentabilidad deseadas por el sector financiero. Ello a costa de seguir manteniendo las presiones sobre el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, tanto por la pérdida de competitividad que origina tal política cambiaría como por la remisión de utilidades del capital que fluye al país.

La estabilidad del tipo de cambio no tiene sustento endógeno alguno. La economía no presenta altos niveles de productividad, ni superávit de comercio exterior para estabilizar el tipo de cambio. Si no se alcanza por la entrada de capitales, se tienen que establecer políticas económicas encaminadas a crear condiciones de confianza para que dicho capital fluya al país.

Se privilegia la austeridad fiscal para no generar presiones sobre precios, el sector externo, importaciones y el tipo de cambio. No se flexibiliza la política ante el temor de que pueda generar inflación y presionar más la paridad cambiaría, lo que incidiría en el mercado de capitales y de dinero y afectaría a los dueños del dinero.

No se recurre a mayores impuestos

El gobierno decide no incrementar impuestos para contrarrestar los menores ingresos derivados de la caída internacional del precio del petróleo y del monto de éste, ya que reconocen implícitamente el efecto negativo que el alza de impuestos de la reforma hacendaria aprobada en 2013 ha tenido sobre el crecimiento económico.

El gobierno no puede optar por incrementar los impuestos, ya que éstos agravarían las finanzas de las empresas y las familias y contrarían más la inversión y el consumo. Por ello se prefiere restringir el gasto público, para ajustar las finanzas públicas. El problema es que el ingreso tributario del gobierno está relacionado con los gastos que realiza, así como con el impacto de éstos sobre el ingreso de empresas e individuos, ya que de éstos depende la captación tributaria.

Recurrir al recorte del gasto público para reducir el déficit fiscal y evitar el crecimiento de la deuda lleva al menor crecimiento de la economía, afecta el ingreso de empresas e individuos y conduce a menor recaudación tributaria, por lo que no se alcanzará el ajuste fiscal buscado.

La reforma hacendaria aprobada a inicios del presente gobierno ha aumentado la recaudación tributaria a costa de frenar el consumo y la inversión privada, además de aumentar los niveles de endeudamiento del sector privado. Dicha reforma no ha reducido el crecimiento de la deuda pública, ni ha incrementado la inversión pública. En la Tabla 1 podemos observar cómo la deuda pública interna pasó de tener una relación con el PIB de 14%, en 2007, a 27%, en 2014; y la deuda pública externa pasó de 3.1% a 12% en el mismo periodo; la deuda pública total pasó de ser 17.1% a 39%; en cambio, el PIB per cápita tuvo un crecimiento en dicho periodo de 0.62%, promedio anual en términos reales (véase Tabla 2).

Tabla 1
México: Deuda Pública Neta, 2007 y 2014
(porcentaje del PIB)

Año	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total
2007	14.0	3.1	17.1
2008	18.4	2.7	21.1
2009	20.3	9.4	29.7
2010	20.9	9.2	30.1
2011	20.9	10.2	31.1
2012	23.3	9.8	33.0
2013	25.2	10.2	35.4
2014	27.0	12.0	39.0

Fuente: SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, 2015.

Tabla 2
México: PIB per cápita,
2007 vs. 2014

(Moneda nacional a precios de 2008)	
Año	PIB per cápita
2007	110,100.1
2014	114,942.9
Tasa de crecimiento media anual (2007-2014)	
0.62	

Fuente: INEGI, BIE y CONAPO, 2015.

Hay también límites políticos al alza de impuestos, por lo que el gobierno prefiere realizar el ajuste con la disminución del gasto público. Perfectamente puede incrementar impuestos a los sectores de altos ingresos, para

mantener el gasto público, y la presencia del gobierno en la economía, y reducir la del sector privado, pero no opta por ello, para no afectarlos, sino que recurre a disminuir el gasto público y el tamaño y participación del gobierno en la economía, abriendo campos de inversión a la cúpula del sector privado, por lo que seguiremos siendo uno de los países con menor carga tributaria en el mundo, sacrificando el gasto público, el crecimiento y el gasto de bienestar social.

No se opta por mayor deuda pública

El gobierno no desea recurrir a deuda para hacer frente a los menores ingresos derivados de la caída internacional del precio del petróleo, ni para financiar el gasto deficitario; pero al contraer el gasto para ajustar las finanzas públicas afecta la actividad económica, así como las finanzas del sector privado y obliga a éste a recurrir al endeudamiento. Ello incrementa los problemas de insolvencia, pues no alcanzarán a ver incrementados sus ingresos en una magnitud tal que asegure el reembolso de su deuda. La contracción del gasto público es la última cosa que el gobierno debe hacer (Auerback, 2011).

El gobierno parte de la concepción teórica de que el mayor endeudamiento público origina la marginación del sector privado respecto de la disponibilidad crediticia y que la mayor demanda de deuda presiona al alza la tasa de interés, lo que significará una carga a las presentes y futuras generaciones, las cuales tendrán que ser sujetas a mayores impuestos para el pago de la deuda. El gobierno quiere evitar mayor crecimiento de su deuda para no limitar la capacidad de gasto futuro, ya que tendría que restringirlo para cubrir el pago de la deuda. Tal posición no toma en cuenta que al restringir el gasto contrae la actividad económica y el ingreso de empresas e individuos, así como los ingresos futuros del gobierno. Así, la capacidad de éstos para gastar, como para pagar las obligaciones de la deuda, los lleva a recurrir a mayor deuda, lo que se da en un contexto recesivo, en el que no tendrán capacidad de pago que puede, de nuevo, desestabilizar el sistema bancario.

El gobierno puede recurrir a deuda y expandir el gasto para incrementar la productividad y la capacidad productiva hacia sectores de alto efecto multiplicador interno para asegurar el incremento de ingreso de empresas e individuos y tener mayor captación tributaria, es decir, que ésta crezca en mayor proporción que el costo de la deuda y, así, evitar presiones sobre el déficit fiscal. Sobre esto regresaremos más adelante.

La austeridad fiscal está dirigida a recibir buenas notas de los mercados financieros

El gobierno justifica la disciplina fiscal (y abre espacios de inversión a la cúpula del sector privado para que invierta donde el gobierno deja de hacerlo) para mandar señales a los mercados de que se mantendrán las condiciones de pago de la deuda (estabilidad macroeconómica para evitar presiones sobre precios, el sector externo y el tipo de cambio, además de evitar prácticas especulativas de salida de capitales que puedan desestabilizar los mercados financieros). Nos dice Kregel que: “el tamaño del déficit es determinado por la confianza que los inversionistas internacionales tienen en un país de que pueda continuar aumentando su endeudamiento externo para encarar sus compromisos de deuda” (2010a). De ahí que la política se encamina a asegurar flujos de capital para cumplir con los compromisos existentes.

En aras de quedar bien con el sector financiero y saciar su demanda especulativa por divisas, se antepone los objetivos de equilibrios macroeconómicos y estabilidad cambiaria, en vez de instrumentar políticas contra-cíclicas a favor del crecimiento, por lo que se contrae el gasto público, y con ello la demanda, que desestimula la inversión productiva, por lo que la economía seguirá manifestando bajas tasas de crecimiento, y proseguirá el desempleo y subempleo, así como la mala distribución del ingreso.

Insisten en la creencia de que dicha estabilidad cambiaria y monetaria se traducirá en mayor crecimiento, pero no toman en cuenta que desde que se estableció dicha política, en diciembre de 1987 a la fecha, la economía trae un crecimiento de 2.4% promedio anual.

Por más señales que el gobierno trate de mandar a los mercados de que se asegurará la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable, a través de las políticas monetarias y fiscales restrictivas, éstas no eliminan la incertidumbre derivada de la caída internacional del precio del petróleo y de las fluctuaciones de las monedas en el mercado de divisas, ni aseguran esas condiciones de confianza y estabilidad; por el contrario, recrudecen los problemas de desaceleración de la actividad económica y de insolvencia, lo que aumenta la incertidumbre de la economía y acelera la salida de capitales, a la vez que frena la entrada de éstos al país.

La incertidumbre no se elimina restringiendo la actividad económica. Por el contrario, ésta acentúa los problemas productivos, de insolvencia e inestabilidad bancaria, y

no reduce las presiones sobre el sector externo, ya que éstas son estructurales, pero acentuada por el contexto internacional de recesión que está disminuyendo los precios internacionales de las materias primas, como el volumen de las exportaciones. Por su parte, las reservas internacionales con que cuenta el país y el crédito flexible obtenido del FMI representan un amortiguador, que no es infinito, y sólo cubren parte del capital financiero externo ubicado en deuda pública, como en la Bolsa Mexicana de Valores.

Al dejar de contar la economía con entrada suficiente de divisas se debilitan los fundamentos macroeconómicos y se manifiestan las presiones sobre el tipo de cambio, lo cual obliga al gobierno a acentuar la política monetaria y fiscal restrictiva para mandar señales a los mercados de que se reducirán las presiones de demanda sobre el sector externo para mantener la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio estable, a fin de frenar las prácticas especulativas de salida de capitales. Nos dice Wray que “cuando se insiste en restaurar la estabilidad y mientras permanezcan los manejadores del dinero sólo estaremos garantizando que otra crisis sistémica habrá en pocos años” (2009).

La respuesta gubernamental al *shock* externo que se enfrenta evidencia que no tiene visión de largo plazo respecto al desempeño de una economía, la cual requiere de crecimiento, de inversión, de aumento de la productividad y de la capacidad productiva, lo que potencia el ingreso nacional y con ello el ingreso tributario del sector público para hacer frente al pago de deuda, así como para reducir el déficit fiscal que impulsaría el crecimiento.

Las presiones sobre las finanzas públicas y el sector externo son estructurales

Las finanzas públicas y el sector externo enfrentan problemas estructurales. Las finanzas públicas enfrentan baja carga tributaria (que ha venido fluctuando por décadas alrededor de 10% del PIB), por lo que han dependido de los ingresos petroleros. Los bajos ingresos tributarios están íntimamente relacionados al gasto que el gobierno ha realizado, el cual ha sido bajo, lo que configura bajo crecimiento económico y, por ende, reducida captación tributaria. “El gobierno recauda lo que gasta” (Wray, 1998: 203). El sector externo muestra déficit de cuenta corriente creciente generado por los fuertes rezagos productivos presentes en el sector agrícola, como en el sector manufacturero, así como por la falta de competitividad de la producción nacional frente a importaciones, el pago del servicio de la deuda externa y

la transferencia de utilidades de las empresas extranjeras que elaboran productos en el país. El déficit externo reduce los efectos multiplicadores internos del gasto sobre el ingreso nacional y las finanzas públicas, lo que restringe la capacidad de gasto del gobierno y del sector privado. En vez de encarar los rezagos productivos que están detrás del déficit del comercio exterior, se procede a realizar un ajuste restrictivo para frenar el crecimiento de demanda y de importaciones. El problema es que ello contrae más la esfera productiva y la competitividad (pues contribuye a frenar el deslizamiento del tipo de cambio) y se recrudecen las presiones de oferta sobre el sector externo, ya que se tiene que importar lo que deja de producirse internamente. Mientras no se resuelvan los rezagos productivos, ni se aseguren efectos multiplicadores internos de la demanda, proseguirá el bajo crecimiento de los ingresos del sector privado y del sector público, así como las presiones financieras del sector privado y del sector público, lo que restringe la capacidad de gasto de ambos sectores, por lo que la economía seguirá dependiendo del valor y el monto de las exportaciones petroleras.

La respuesta gubernamental de contracción del gasto atenta contra la esfera productiva y aumenta las presiones de oferta sobre el sector externo, lo que nos lleva a depender de la entrada de capitales, los cuales, a su vez, terminan realizando fuertes transferencias al exterior por pago de utilidades e intereses. Ello nos coloca en un contexto de alta fragilidad y vulnerabilidad. Al depender la economía de la entrada de capitales se tiene que seguir la misma política que promueve la entrada de capitales, lo cual crea un círculo vicioso que hace que continúen las presiones sobre el sector externo y sobre el tipo de cambio, que pasan a ser agravadas por la caída internacional del precio del petróleo. Se contrae la actividad económica sin que ello aleje las presiones sobre el tipo de cambio, además de que ello genera otros problemas.

La política de ajuste atenta contra las condiciones endógenas de acumulación e incrementa la vulnerabilidad de la economía

A la débil demanda interna derivada de los bajos salarios y la mala distribución del ingreso se suma la política de recorte presupuestal que acentúa los problemas económicos de bajo crecimiento, desempleo, restricción del mercado interno y menores ingresos de empresas e individuos. Ello lleva a la economía a depender de las variables externas

(exportaciones, entrada de capitales), las cuales actúan en forma negativa, por lo que la economía cae en un contexto de alta vulnerabilidad y fragilidad.

La disminución del gasto público no considera la situación en que se encuentra el sector privado y el sector externo, así como el impacto de ello sobre la actividad económica. Nos dice Mitchell: "no puedes definir la sustentabilidad fiscal independientemente de la economía real, y lo que otros sectores están haciendo" (2010). En un contexto en el que el sector privado y las familias no están incrementando la inversión y el consumo y las exportaciones están cayendo, el menor gasto público vendrá a frenar más la actividad económica.

El recorte del gasto público en un contexto de mediocre crecimiento de la economía es riesgoso, ya que contribuye a reducir el crecimiento potencial de la economía. Si la economía tiene bajas tasas de crecimiento y enfrenta altas tasas de desempleo y subempleo es porque el gobierno gasta poco; además, la demanda tiene una fuerte filtración hacia importaciones, dada la apertura comercial generalizada y la apreciación del tipo de cambio. El bajo crecimiento de la economía ha atentado contra la capacidad productiva y la generación de empleo y ha reducido el crecimiento potencial, por lo que se tiene menos capacidad para mejorar salarios, como el nivel de vida de la mayoría de la población. Se reduce la capacidad de incrementar el gasto público para dinamizar el mercado interno y el empleo ante la incapacidad productiva de hacer frente a la mayor demanda, lo cual se traduce en presiones inflacionarias y mayor déficit de comercio exterior. De ahí que el gobierno prioriza la instrumentación de políticas restrictivas para no comprometer la estabilidad cambiaria, lo que lleva a que la economía caiga en un círculo vicioso recesivo que se auto-perpetúa. Teme la desestabilidad del tipo de cambio debido a que ello propicia salida de capitales y menor entrada de éstos, lo que comprometería el financiamiento de la apertura económica y la propia estabilidad cambiaria.

La tendencia decreciente de la actividad económica no parece revertirse con las reformas estructurales recientemente aprobadas, sino por el contrario, se desacelera más, ya que la economía muestra en los dos últimos años (2013 y 2014) un crecimiento de 1.6% promedio anual.

El gobierno en vez de responder con incremento de la inversión para incrementar la productividad y la capacidad productiva procede a restringir el gasto y a ampliar la esfera de influencia del sector privado en la economía, representando ello un cambio patrimonial, pero no mayor crecimiento productivo. La menor inversión del sector

público restringe más el crecimiento potencial de la economía, lo que limita más la generación de empleo y dificulta la reversión de tal situación.

La debilidad de la economía ante los shocks externos

La economía nacional es demasiado frágil dado el deterioro de las condiciones productivas internas, resultado de la política macroeconómica de estabilidad predominante, por lo que es desestabilizada por cualquier *shock* externo, tal como aconteció en 2009, pero el problema se agudiza porque dicha política no da márgenes para encarar el contexto de vulnerabilidad externa.

La economía enfrenta un creciente déficit de cuenta corriente de balanza de pagos como resultado de los rezagos productivos, la baja productividad y competitividad, el pago creciente del servicio de la deuda externa y la remisión de utilidades de las inversiones extranjeras. A ello se suma la caída internacional del precio del petróleo, como las menores exportaciones petroleras que han llevado a desaparecer a inicios de 2015 el superávit petrolero de la economía nacional.

Ante la vulnerabilidad externa, el gobierno recorta el gasto para reducir demanda e importaciones y las presiones sobre la balanza de comercio exterior, así como la deuda externa. Sin embargo, tal política no reduce significativamente el crecimiento de importaciones y no ajusta el déficit de comercio exterior, debido a los altos rezagos productivos existentes (que son acentuados por dicha política), como a los altos coeficientes importados, lo que hace que las importaciones no sean elásticas al ingreso. Es decir, al dejar de crecer éste, las importaciones no caen en igual proporción, debido a que se tiene que seguir importando, dado que muchos productos no se producen internamente.

El menor gasto público evita la mayor devaluación de la moneda, por lo que la economía seguirá sin niveles competitivos para proteger la producción nacional frente a importaciones, ni para incrementar exportaciones, por lo que no se presentan perspectivas de reducir el déficit de comercio exterior, ni de crecimiento hacia el mercado interno, ni hacia el mercado externo, dado por la desaceleración de muchas economías a nivel mundial y por el hecho que otras monedas se han devaluado más que el peso.

La economía no tiene condiciones de mejorar la balanza de comercio exterior, ni de incrementar exportaciones, ni de sustituir importaciones, lo que hará que prosiga el ajuste restrictivo de la actividad económica para reducir las presio-

nes de demanda sobre el sector externo, como sobre el tipo de cambio. Seguirá la reducción de salarios para mejorar la competitividad, para evitar mayores presiones sobre la balanza de comercio exterior y el tipo de cambio.

Se insiste en los equilibrios macroeconómicos como si éstos nos protegieran de los *shocks* externos. No se reconoce que la estabilidad macroeconómica no es alcanzada por la austeridad fiscal, si no que se ha sustentado en gran medida en variables externas (exportaciones y entrada de capitales); cuando éstas dejan de actuar en forma positiva se debilitan los equilibrios macroeconómicos. Además, los flujos de capitales no son permanentes y devengan el pago de ganancias, las cuales se transfieren al exterior, demandando más entrada de capitales para cubrir dichas erogaciones, siendo ello insustentable por el círculo vicioso que se configura. La respuesta gubernamental es realizar ajustes restrictivos para evitar mayores desequilibrios macroeconómicos, lo que actúa en forma pro-cíclica y contrae la actividad económica, evidenciando que la búsqueda de tales equilibrios no nos protege de la adversidad externa, ni mantienen la estabilidad cambiaria, ni la dinámica económica.

Mientras predominen los objetivos de estabilidad cambiaria y austeridad fiscal el país no tiene manejo soberano de la política económica para hacer frente a sus problemas y a los *shocks* externos que se enfrentan.

El déficit de comercio exterior, la estabilidad cambiaria y el pago de la deuda que se deriva de ello serán insustentables en la medida en que la economía deje de recibir flujos de capital. La economía no puede crecer y mantener la estabilidad cambiaria con déficit de comercio exterior si no tiene asegurado superávit de cuenta de capitales que lo financie. De no llegar capitales en la magnitud necesaria, se imponen políticas restrictivas y devaluatorias para corregir el déficit y asegurar condiciones de reembolso. De ahí el porqué se sigue priorizando una política a favor de la entrada de capitales, y no a favor de la atención a los problemas que enfrenta la economía.

Al no retomar el manejo soberano de la política económica no hay viabilidad de encarar el *shock* externo. El gobierno opta por una reacción defensiva (pro-cíclica) de recorte presupuestal, que frenará más la actividad económica.

El Presupuesto Base Cero va aparejado al objetivo de déficit ceo

El gobierno ha señalado que ante los menores ingresos públicos se procederá a evaluar y hacer más eficiente el gasto

público en todas direcciones, en la perspectiva de hacer más con menos, reconociendo que se gastará menos. Se ha señalado que se adecuará el gasto público a los menores ingresos. “Se gastará menos y mejor, para que el ingreso coincida con el gasto, y no generar déficit”. Se revisarán todos los programas en que se gasta y la justificación de los mismos, y se dice que habrá control de resultados. “Se eliminarán duplicidades... y aquellos que no cumplen las funciones para las cuales fueron creados, para preservar la estabilidad macroeconómica”. Se afirma que “se reduce el gasto para que el gobierno no pierda credibilidad en las finanzas públicas”. La preocupación gubernamental es escuchar los mercados financieros, los cuales demandan la disciplina fiscal para evitar presiones sobre el tipo de cambio y para seguir ampliando su participación en todas las esferas de la economía nacional. A pesar de que en el discurso dicen que con el Presupuesto Base Cero se “romperán paradigmas”, sigue predominando el principio de austeridad para evitar comprometer la “estabilidad macroeconómica”, como si ésta se lograra con ello y se tradujera en mayor crecimiento. Se señala que “se ajusta el gasto para evitar tener inestabilidad económica y financiera” y que “se hará todo para asegurar la estabilidad de la economía nacional y así proteger las familias mexicanas”, como si el gasto público fuera la causa de la inestabilidad y como si el menor gasto público, que contrae el crecimiento y la generación de empleo, fuera a proteger a las familias.

Se ha afirmado que “se revisará el tamaño óptimo del gobierno, de acuerdo a nuestra nueva realidad presupuestal”, lo que implica que con menos presupuesto tendremos menos gobierno y, en consecuencia, mayor privatización. Ante tal perspectiva “se revisarán todos los proyectos y programas de inversión del gobierno para ver cuáles pueden ser financiados por el sector privado, para fortalecer la participación del sector privado con la *Ley de Asociación Público-Privado*”. La baja internacional del precio del petróleo y la caída del monto de estas exportaciones es buena excusa para los defensores del menor tamaño del gobierno en la economía; hacer uso de la *Ley de Asociación Público-Privada* para ampliar la esfera de influencia de la cúpula empresarial en todos los sectores de la economía, tal como lo contempla dicha ley, con la excepción del ejército. La inversión privada que se da en los sectores donde deja de invertir el sector público no incrementa la capacidad productiva, ni el empleo, ni el crecimiento económico, sólo representa un cambio patrimonial. Lo que era del gobierno ahora pasa a pertenecer al sector privado, lo que termina restando recursos al gobierno y limitando su capacidad

de gasto e inversión y la actividad económica, así como la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Seguimos en la secuencia de todas las reformas estructurales y leyes aprobadas en los últimos años encaminadas a quitarle el control del dinero al gobierno, a obligarlo a trabajar con disciplina fiscal y defender la estabilidad del poder de compra de la moneda, a favor de quien la controla, que es el sector financiero, para así reducir el tamaño y participación del gobierno en la economía, para que ésta pase a ser determinada por las decisiones de inversión de la cúpula empresarial, relegando los objetivos nacionales de crecimiento, de empleo, de distribución del ingreso y las demandas sociales de educación, salud, etc., donde la sociedad tendrá que pagar por estos servicios. El menor tamaño del gobierno y la mayor privatización de los sectores estratégicos, de la infraestructura y demás servicios públicos reduce el liderazgo del Estado en la economía y lo subordina más a los intereses de la cúpula empresarial nacional e internacional, con la consecuente mayor desigualdad del ingreso y la riqueza.

Las presiones sobre el tipo de cambio no son de demanda por bienes, por lo que no tiene por qué contraerse la demanda

El recorte fiscal y el eventual aumento de la tasa de interés por parte del Banco de México no podrán contener las presiones sobre el tipo de cambio, dado el contexto de incertidumbre generado por las presiones sobre el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos y sobre las finanzas públicas, derivados de la caída internacional del precio del petróleo, como por la menor entrada de capitales y la salida de éstos del país.

Las presiones sobre el tipo de cambio seguirán con las políticas monetarias y fiscales restrictivas debido a que ello recrudece los rezagos productivos y competitivos y las presiones sobre el déficit de cuenta corriente. A ello se suma la menor entrada de capitales y la inestabilidad de los mercados de divisas, así como el menor crecimiento en la economía mundial y nacional.

No se dan cuenta que lo que ha mantenido la estabilidad macroeconómica no es sólo el carácter restrictivo de las políticas monetaria y fiscal, sino el hecho que las variables externas (precio internacional del petróleo, exportaciones y entrada de capitales) venían actuando positivamente. Al actuar éstas en forma negativa, por más restricción del gasto público, no se mantendrán los llamados fundamentos

macroeconómicos, ni blindarán a la economía de los *shocks* externos, tal como se evidenció en 2009, donde la actividad económica cayó en 6.5%.

La austeridad fiscal recrudece los problemas de la economía

La contracción del gasto público se suma al desempleo y subempleo existentes, así como a los bajos salarios, a la gran desigualdad del ingreso que mantienen restringida la demanda y la actividad económica y que retroalimenta dichos problemas.

La austeridad fiscal destruye todo el anclaje de estabilidad en la economía real (Parguez, 2012). Es decir, atenta contra el desarrollo de las fuerzas productivas, las cuales son las bases reales de acumulación, por lo que se tiene menos capacidad para contrarrestar los *shocks* externos para incrementar empleos y salarios y reducir la desigualdad del ingreso. Por más que se pretenda mandar señales con tal política de austeridad, acontece todo lo contrario, debido a que contrae la actividad económica y los ingresos de empresas e individuos, además de reducir la recaudación tributaria, lo que presiona las finanzas públicas y los niveles de endeudamiento de dicho sector. El gobierno, al intentar reducir el monto de la deuda a través de las políticas de austeridad, termina empeorando las cosas, pues contrae el mercado interno, la inversión, el crecimiento de la productividad; aumenta los rezagos productivos, lo que contrae la actividad económica; mantiene las presiones sobre el sector externo, como el desempleo, los bajos salarios y, por tanto, los bajos niveles de ingreso de empresas, individuos y gobierno. La estabilidad macroeconómica no la alcanza la política fiscal restrictiva, sino el crecimiento de la capacidad productiva y/o la entrada de capitales; el recorte presupuestal atenta contra la esfera productiva y nos lleva a depender más de la entrada de capitales, lo que aumenta la vulnerabilidad de la economía. Krugman, criticando a los que defienden la disciplina fiscal para mandar señales a los mercados, dice: “al mercado no le preocupa el déficit fiscal sino la debilidad de la economía” (2011).

En un contexto de desaceleración de la actividad económica no se justifica la disciplina fiscal

Mientras no haya recuperación sostenida de la economía, no se justifica que el gobierno instrumente recortes presupuestales, pues ello atenta contra el desarrollo tecnológico, la

infraestructura y la generación de empleo, así como contra los gastos en educación, salud y vivienda.

Al no haber condiciones internas y exógenas para mantener la estabilidad cambiaria e impulsar el crecimiento, no se puede proceder a instrumentar políticas contractionistas para preservar la estabilidad cambiaria, pues ello atenta contra las condiciones endógenas de acumulación y crecimiento y la hace más frágil y vulnerable, así como más propensa a que se manifieste otra crisis.

Es impropio que el gobierno reduzca el gasto e incremente impuestos para alcanzar la disciplina fiscal en un contexto en el que los factores externos están actuando en forma negativa y cuando la economía se está desacelerando. Proseguir con tal política implicaría incrementar el desempleo, continuar con la caída de los salarios y acelerar la privatización de la economía, con sus consecuencias sobre la mayor desigualdad del ingreso.

Al contraer la disciplina fiscal, la demanda y el mercado interno hacen que la economía dependa de las decisiones de inversión del sector privado, como el de las exportaciones, y la entrada de capitales. Hay límites del endeudamiento del sector privado para incrementar su inversión y consumo; además, ante la contracción del mercado interno no invierten. Las exportaciones no pueden ser motor de crecimiento en un contexto de desaceleración del comercio mundial, de caída internacional de los precios del petróleo (principal insumo de exportación del país, controlado por el gobierno) y el alto coeficiente importado de las exportaciones manufactureras. Todo ello impide condiciones de crecimiento sostenido y configura bajas tasas de crecimiento, con alta vulnerabilidad de las variables externas. Los periodos en que el gobierno ha obtenido superávit fiscal y reducción de deuda han sido seguidos de depresión (Nersisyan y Wray, 2010).

Se podría pensar que se da una respuesta equivocada frente a la caída internacional del precio del petróleo y a la salida de capitales, ya que el menor gasto público y el eventual aumento de la tasa de interés frenan más la actividad económica y aumenta el riesgo de otra crisis.

La política macroeconómica de estabilidad y el libre mercado predominante, al no traducirse en crecimiento económico, mayor empleo y mejor distribución del ingreso, no implica que esté equivocada. Es la política equivocada para tales objetivos, pero no para los que desea el gran capital nacional e internacional, que se ha favorecido de ello, pues le ha permitido incrementar sus ganancias en el sector financiero y expandir su frontera de influencia en todos los sectores de la economía.

Al continuar la actual política económica, el sector financiero seguirá ofreciendo mejores perspectivas de rentabilidad que el sector productivo, por lo que continuará la desigualdad del ingreso a favor del primer sector, en detrimento del sector productivo y del empleo. Ello contrae más el crecimiento de la productividad, así como la competitividad, y mantiene bajos los salarios, así como la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional, que retroalimenta la contracción de demanda y del mercado interno.

La austeridad fiscal y los problemas de insolvencia

Al restringir el gobierno el gasto público, para no incrementar la deuda, actúa en forma pro-cíclica en la actividad económica, lo que merma más las finanzas del sector privado y lleva a tal sector a aumentar el monto de la deuda. Al contraerse la actividad económica, el crecimiento de ingresos y la capacidad de pago de la deuda pasan a estar por debajo de la tasa de interés, es decir, del costo de la deuda, por lo que se recrudecen los problemas de insolvencia y aumenta la deuda y la relación de endeudamiento (véase Tabla 1). Esto es resultado de la desaceleración de la actividad económica, y no causa de ello. En tal situación, la banca tampoco incrementará los créditos, por más reforma financiera que se haga. De acentuarse los problemas de insolvencia y la fragilidad del sistema bancario, obligarán al gobierno a entrar a su rescate, lo que incrementa el monto de la deuda pública y restringe más la demanda, además de perpetuar el contexto recesivo de la economía.

El problema es que se cae en un círculo vicioso, ya que el alto monto de la deuda obliga a contraer el consumo y la inversión para pagar el servicio de la deuda, lo que contrae la actividad económica y continúa aumentando la relación de endeudamiento. El incremento de la deuda aumenta, a su vez, el poder de los acreedores (sector bancario-financiero) y debilita y subordina a los deudores. Ello reduce el crecimiento del consumo e inversión y la actividad económica; además, agudiza la desigualdad del ingreso a favor de lo financiero, en detrimento del sector productivo y las familias.

La restricción del gasto público dirigida a reducir el déficit público, como las presiones sobre la balanza de comercio exterior y el monto de la deuda, y aligerar las presiones sobre el tipo de cambio lleva a otra crisis económica. Acentuará los problemas de insolvencia y la

inestabilidad bancaria-financiera, lo que exigirá otro rescate bancario, por lo que el gobierno tiene que entrar a su rescate, transfiriendo deuda pública, a costa de contraer más el gasto y la actividad económica.

El ajuste fiscal restrictivo no reduce el déficit fiscal, ni el monto de la deuda

La restricción del gasto público no reduce el déficit fiscal, ni el monto de la deuda pública, debido al impacto que el menor gasto público tiene sobre la actividad económica y el ingreso de empresas e individuos, los cuales contraen la captación tributaria y se mantienen las presiones sobre las finanzas públicas y el monto de la deuda. Si el gobierno trata de restringir el gasto deficitario a mitad de recesión, la estrategia está condenada a fallar, ya que disminuye el ingreso nacional y la recaudación, haciendo que el déficit fiscal sea mayor (Papadimitriou *et al.*, 2010).

El déficit fiscal se incrementa no porque el gobierno tenga una política expansiva a favor del crecimiento, sino como resultado de que el costo de la deuda crece en mayor proporción que los ingresos tributarios. En la Tabla 3 observamos que la recaudación tributaria en el periodo 2007 a 2014 tuvo una tasa de crecimiento promedio anual en términos nominales de 8.24%, mientras que el monto de la deuda pública creció en 18.12% promedio anual en términos nominales, por lo que tiende a dificultarse el pago de la deuda, teniendo que restringir el gasto público para cubrir tales obligaciones, lo que frenará la actividad económica y con ello la recaudación tributaria, cayendo en un círculo vicioso.

Año	Recaudación	Deuda
2007	1,360,873	1,962,558
2008	1,617,726	2,138,911
2009	1,490,248	3,669,691
2010	1,725,614	3,928,348
2011	1,896,974	4,428,442
2012	1,977,153	5,033,324
2013	2,173,882	5,480,964
2014	2,368,991	6,296,239
TCPA	8.24	18.12

Fuente: SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, 2015. INEGI, banco de información económica, 2015.

La deuda pública equivale, ya en el primer trimestre de 2015, a 40.5% del PIB, el nivel más alto en los últimos 20 años. En los dos primeros años del actual gobierno, en el que el PIB tuvo un crecimiento medio anual de 1.6%, dicha deuda aumentó a 26.4%, donde la deuda externa explica 80% de este crecimiento. El PIB (y la capacidad de pago) crecen menos que la deuda, por lo que aumenta la relación de endeudamiento. Lo que incrementa dicha relación es el bajo crecimiento económico.

El ajuste fiscal y la mayor desigualdad del ingreso

La política de austeridad fiscal ha contribuido a la desigualdad del ingreso al reducir el tamaño del Estado en la economía y recortar el gasto de inversión y de bienestar social. Ello aumenta la privatización de empresas públicas y de los servicios sociales, además de restringir la generación de empleos, las prestaciones laborales y los salarios. Sacrifica el crecimiento económico y el bienestar de la población para cumplir los objetivos y deseos del sector financiero de estabilidad macroeconómica. La política de austeridad fiscal le transfiere más poder a la cúpula empresarial y debilita al Estado, además de subordinarlo más al gran capital, a costa de desatender las demandas de las grandes mayorías. La reducción del tamaño del Estado en la economía disminuye su capacidad para atender demandas nacionales, por lo que incrementa la desigualdad del ingreso y de la riqueza, lo que exacerba la lucha de clases, como el clima de violencia que se vive en el país.

Nos dice Parguez (2012) que la clase capitalista impone al gobierno la austeridad porque genera diversos efectos: a) se deshace el papel líder del Estado, permitiendo la aceleración de la pérdida del bienestar; b) puede la clase capitalista disfrutar de más altas tasas de explotación cuando el desempleo aumenta, además de restaurar sus ganancias por la privatización de las actividades del Estado. En otro trabajo dicho autor señala que “el Estado transfiere al sector capitalista todas las actividades que pudieran otorgar ganancias a las empresas”. Y añade que “la disciplina fiscal es la forma de quebrar al Estado” (2002).

El gobierno ha decidido instrumentar la austeridad fiscal y las reformas estructurales de orientación de mercado que le abren más espacios de movilidad a las mercancías y capitales, como espacios de inversión al capital privado en los sectores estratégicos de la economía. En consecuencia, se reduce el tamaño del Estado en la economía, ante la necesidad de atraer capitales y mantener los existentes

para contar con condiciones financieras para alcanzar los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad cambiaria, así como hacer viable, por consecuencia, la libre movilidad de mercancías y capitales. De ahí que “el tamaño del gobierno es una decisión política con efectos económicos” (Wray, 2013). Se pierde, además, la direccionalidad que debe tener el Estado en la conducción de la actividad económica hacia una orientación más equitativa, menos vulnerable y más soberana.

No hay justificación del recorte del gasto público, ya que la economía no está sobrecalentada

La economía no está sobrecalentada. No enfrenta presión sobre precios y salarios. Los problemas no son de inflación, sino de crecimiento, de desempleo y subempleo y de alta desigualdad del ingreso. Las presiones sobre el tipo de cambio son de orden especulativo, derivadas de la caída internacional del precio del petróleo y la salida de capitales, que no se resuelven contrayendo el gasto público y la actividad económica. Las presiones sobre las finanzas públicas y sobre el sector externo seguirán, pues no son derivadas del exceso de gasto público.

La respuesta gubernamental de recorte del gasto público es una medida defensiva que debilita más la capacidad productiva y macroeconómica, por lo que se tiene menos capacidad para encarar los *shocks* externos. La economía nacional sigue con la política económica que le ha originado los problemas que la han llevado a crisis económicas y a bajas tasas de crecimiento, a depender en forma creciente de la entrada de capitales y a un contexto de alta fragilidad y vulnerabilidad en torno al comportamiento de las variables externas.

Necesidad de evitar el ajuste fiscal restrictivo

Mientras la política económica siga respondiendo a los intereses del sector financiero, de asegurar la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio nominal estable o semiestable, no hay margen de flexibilización de la política monetaria, cambiaria y fiscal; la economía seguirá con bajo crecimiento económico, sin tener política contra-cíclica y con crisis económicas recurrentes, como en las últimas décadas.

Si el gobierno no se comprometiera a la estabilidad cambiaria, podría flexibilizar el gasto público para tener una

política contra-cíclica frente a la caída del precio internacional del petróleo y de las exportaciones, a fin de mantener la dinámica económica y la generación de empleo. Señala Mitchell que “cualquier noción de sustentabilidad fiscal tiene que estar relacionada a la naturaleza intrínseca del sistema monetario con que está operando el gobierno” (2010). El gobierno puede trabajar con un tipo de cambio flexible para tener política monetaria y fiscal a favor del crecimiento, y además puede recurrir a mayores impuestos al gran capital y/o a más deuda. Se requiere de una reforma tributaria que grave al sector financiero y a la cúpula empresarial, que son quienes han ganado con la política económica predominante, para redistribuir el ingreso y potenciar el gasto del gobierno e impulsar la esfera productiva, el empleo y el bienestar social.

No se puede seguir con la política económica que ha configurado bajo crecimiento, reducción del tamaño y participación del Estado en la economía, aumento de la economía informal, creciente desigualdad del ingreso e incremento del número de pobres, así como problemas políticos, sociales y de violencia. Al no crecer la actividad económica, ni el empleo, ni los salarios, se debilita la prosecución de la política causante de ello. Se requiere que predominen posiciones democráticas en la toma de decisiones para revertir los problemas que se enfrentan.

Necesidad de retomar el manejo soberano de la política fiscal

El gobierno debe dejar de priorizar la convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio fijo y debe flexibilizar el tipo de cambio para poder incrementar el gasto público, como bajar la tasa de interés para reactivar la actividad económica y la generación de empleos. Nos dice Andrea Tereí que “la riqueza de una nación es medida no por el valor del dinero, sino por su capacidad de producir bienes y servicios” (2010).

El gobierno tiene que librarse de la restricción que le impone la estabilidad del tipo de cambio, ya que ello le impide reducir la tasa de interés e incrementar el gasto público a favor del crecimiento. El mercado interno tiene que volcarse como el motor del crecimiento, dado que las exportaciones no lo pueden ser, por el contexto de desaceleración de la economía mundial. Se requiere de aumento del gasto público e incremento del empleo y salarios para dinamizar el mercado interno.

Si el gobierno no quiere recesión, ni inestabilidad bancaria, debe expandir el gasto público a favor de la esfera productiva nacional y del empleo, del crecimiento de la

productividad y de la sustitución de importaciones para asegurar un efecto multiplicador interno; además de reducir presiones sobre el sector externo, como los requerimientos de entrada de capitales para cubrir el reembolso de la deuda.

Jan Kregel (2010b), ante la pregunta de si la responsabilidad de la política fiscal es balancear sus propias cuentas o actuar para permitir al sector privado alcanzar sus objetivos?, responde que la responsabilidad de la política fiscal no es la disciplina fiscal, sino permitir que el sector privado alcance sus objetivos. Es decir, lo que importa es la capacidad de producir bienes y servicios en el futuro, para lo cual se tiene que incrementar el gasto público en ciencia y tecnología y potenciar el desarrollo de las fuerzas productivas para que éstas puedan satisfacer la mayor demanda, cuyo fin es evitar presiones sobre precios, el sector externo y el tipo de cambio. Tcherneva, a la vez, nos dice que un gobierno responsable es aquel que vincula su gasto deficitario a la producción y al empleo (2010a). Si se quiere evitar caer en estancamiento, el gobierno debe trabajar con gasto deficitario.

El contexto de crecimiento promovería la entrada de capitales y frenaría la salida de éstos, lo que fortalecería la esfera productiva y la paridad cambiaria.

Se requiere de más Estado, y no menos Estado

Se necesita incrementar la presencia del Estado para que actúe en forma contra-cíclica y evite la recesión económica; para que incremente el empleo y mejore la distribución del ingreso; para que regule la actividad económica a favor del desarrollo productivo y disminuya las presiones sobre el sector externo, además de evitar prácticas especulativas que desquician la economía; y para que mejoren los servicios públicos.

El gobierno debe tener como misión hacer lo que el sector privado no realiza, es decir, generar empleo para aquel que no es absorbido por el mercado, evitar la creciente desigualdad del ingreso, así como regular al sector financiero y al sector externo para evitar prácticas especulativas que desquicien la economía y hacer eficientes dichos sectores para asegurar condiciones de crecimiento sostenido. Debe tener política contra-cíclica para contrarrestar los embates externos, como la caída del consumo e inversión interna, y encarar la crisis.

El gobierno debe crecer más rápido que la economía (Wray, 2008), a fin de evitar cuellos de botella y falta de

servicios públicos que puedan frenar dicho crecimiento. Si no lo hace, dejará a la sociedad con menores servicios de los deseados y generará estancamiento. A ello se suma la privatización de los servicios, lo que deteriora más el poder adquisitivo de la población y acentúa la desigualdad del ingreso.

Señala Mosler (2010) que el tamaño del gobierno que queremos es una decisión política. Su tamaño no debe estar en función de la cúpula empresarial, como ha sido hasta ahora, sino en función de satisfacer las demandas de las grandes mayorías de la población. Y como son tantas las cosas que el gobierno tendría que hacer (impulsar la generación de empleos, alcanzar la autosuficiencia alimentaria, impulsar el desarrollo industrial, mejorar la distribución del ingreso, combatir la contaminación y mejorar el medio ambiente, y muchas cosas más), se requiere de más Estado, y no menos, para lo cual debería preocuparse por cómo mejorar su capacidad fiscal y financiera para encarar tales problemas, y no proceder a restringir el gasto público y tratar de hacerlo eficiente con el Presupuesto Base Cero. Esto último es improcedente, como hemos dicho, pues la economía enfrenta desaceleración económica y demasiados problemas y desafíos.

Se requiere de mayor gasto público para mejorar las finanzas del sector privado y del sector público

Ante la caída de exportaciones y los problemas de crecimiento que afectan las finanzas del sector público y del sector privado se tiene que dinamizar el mercado interno, lo que requiere incremento de gasto público. Si no está creciendo la inversión y el consumo del sector privado, el gasto público tiene que ser deficitario, a fin de impulsar la economía y mejorar las finanzas del sector privado para que incremente su demanda y cubra el reembolso de su deuda. Mitchell (2010) afirma que “no se puede definir la sustentabilidad fiscal independiente de la economía real y lo que otros sectores están haciendo”.

Por consecuencia, cuando el sector externo y el sector privado no están impulsando la dinámica económica, tiene que hacerlo el gobierno a través del gasto público deficitario a favor del mercado interno. Al dinamizarse la economía y al evitar que ésta origine presiones sobre el sector externo, se mejoran tanto las finanzas del sector privado como del sector público, pues se incrementa la recaudación tributaria y se mejoran las condiciones de reembolso necesarias para asegurar la estabilidad bancaria-

financiera. Nos dice Arestis (2012) que “la política fiscal tiene un papel macroeconómico importante para frenar la recesión y para la estabilidad financiera”.

El incremento del gasto público no necesariamente es inflacionario, ni aumenta el monto de la deuda

La economía cuenta con capacidad ociosa y alto desempleo que da margen para flexibilizar la política fiscal e incrementar la demanda, sin que ello presione los precios, los salarios y el sector externo.

La economía podría incrementar sus niveles de producción y cubrir las necesidades básicas de la mayoría de la población para reducir los altos niveles de pobreza existentes en el país a través de utilizar la mano de obra desempleada y subempleada, como la capacidad ociosa existente en el sector agrícola e industrial, para lo cual debería flexibilizar la política monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal a favor de ello.

Si se trabaja con tipo de cambio competitivo, mayor margen tendrá la política monetaria y fiscal para impulsar la dinámica económica. El mayor gasto-inversión público debe dirigirse a incrementar la productividad y la capacidad productiva para sustituir importaciones y reducir el coeficiente importado, además de aumentar el crecimiento potencial de la economía y evitar presiones sobre el sector externo, como sobre la deuda externa y la entrada de capitales. Abba Lerner (1943) señala que no hay que preocuparse del déficit fiscal, sino de los efectos que tiene sobre la economía. En igual sentido, Tchernevanos (2010b) afirma que uno necesita preocuparse de los efectos reales del gasto deficitario sobre la economía. Ahí está la importancia de la direccionalidad del gasto público.

Al ofrecer el sector productivo opciones atractivas de crecimiento y rentabilidad, hará que los flujos de capital vayan a dicho sector, para lo cual la política económica tiene que actuar a favor de tal sector y dejar de seguir actuando en pro de lo financiero, como ha venido aconteciendo.

Para disminuir el déficit fiscal y el monto de la deuda pública se requiere que la economía crezca, para mejorar las finanzas públicas. Cuando el crecimiento no es impulsado por las exportaciones netas, ni por el gasto deficitario del sector privado para impulsar el consumo e inversión, el gobierno tiene que incrementar su gasto deficitario para reactivar la economía y el empleo para asegurar efectos multiplicadores internos, además de reducir el déficit de comercio exterior y mejorar las finanzas del sector privado. El mayor crecimiento

de empleo reduciría, a la vez, los índices de violencia, así como el gasto de las fuerzas armadas y la policía, lo que disminuiría las presiones sobre las finanzas públicas.

El déficit público y la mayor deuda no originan efecto de exclusión

El gobierno consideró no recurrir a mayor deuda ante la caída internacional del precio del petróleo, a fin de evitar pagar la cuenta a las futuras generaciones. Tal posición teórica ha sido criticada y superada desde hace mucho tiempo. El gobierno puede recurrir a deuda para incrementar el gasto a favor del sector productivo. Nos dice Kregel (2010b) que “el tamaño de la carga de la deuda sobre futuras generaciones y el consumo será determinado por el ingreso nacional”, y añade que “si la deuda ha causado que el ingreso nacional sea más alto de lo que hubiera sido, entonces el ingreso futuro será más alto. Esto no es una carga”.

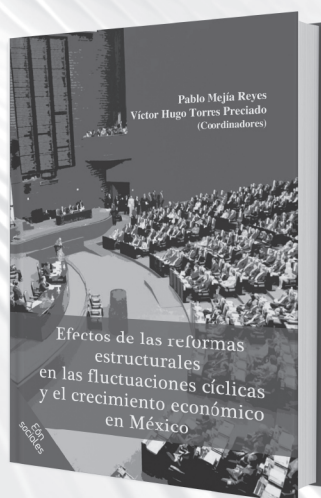
El gasto deficitario, más que excluir al sector privado, incrementar la demanda, las ventas y los ingresos, lo que le permitirá ser sujeto de crédito. Es la disciplina fiscal la que lleva a que no haya crédito al sector privado, pues al contraer la actividad económica el sector privado no tiene ingresos que asegure el reembolso del crédito para ser sujeto de éste, por lo que no habrá crecimiento de la inversión privada, lo que aumentará la tendencia decreciente de la actividad económica. Es la austeridad fiscal la que excluye al sector privado de la economía, y no el gasto público deficitario.

El problema surge cuando se incrementa la deuda pública y privada, y no la capacidad productiva para financiarla. De ahí la importancia de que el gasto financiado por deuda se canalice a incrementar la capacidad productiva.

Las empresas compran deuda pública porque ello representa mayor capacidad de gasto del gobierno y mayores ventas e ingresos de ellos; además, ganan un rendimiento seguro de dicha deuda. El sistema bancario-financiero tiene tantos recursos que puede comprar la deuda pública y otorgar créditos al sector privado, si ve perspectivas de crecimiento y de reembolso, por lo que el mayor gasto público tampoco presionará sobre la tasa de interés. Las presentes y futuras generaciones verán incrementados sus ingresos con el mayor gasto público, lo que permitirá al gobierno ver incrementada la captación tributaria (sin incrementar la tasa impositiva) para encarar el pago de la deuda, por lo que ello no significará mayor carga para la sociedad. El crecimiento guiado por el gasto público es sostenido debido a que permite al sector privado gastar con base en el ingreso, en vez que en deuda privada (Wray, 2009).

Referencias

- Arestis, P. (2012). "Fiscal Policy: A Strong macroeconomic Role". *Review of Keynesian Economics*, Inagural Issue.
- Auerback, M. (2011). "Barack Obama's First Tea Party President". <neweconomicperspectives.org>.
- Kregel, J. (2010^a). "An Alternative Perspective on Global Imbalances and International Reserve Currencies". *Levy Economic Institute of Bard College, Public Policy Brief*, 116.
- Kregel, J. (2010^b). "Fiscal Responsibility: What exactly does it mean?" *Levy Economic Institute of Bard College*, 602.
- Krugman, P. (agosto 14 de 2011). "La crisis secuestrada". *El País*.
- Lerner, A. (1943). "Functional Finance and the Federal Debt". *Social Research*, 10, 38-51.
- Nersisyan, Y. (2010). "The Myths about Government Debt and Deficit as Told Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff". <neweconomicperspectives.org>.
- Nersisyan Y. y Wray, R. (2010). "Deficit Hysteria Redux? Why we should stop worrying about US government deficits". *Levy Economic Institute of Bard College, Public Policy Brief*, 111.
- Mitchell, B. (2010). "Fiscal sustainability teach in and Counter Conference, Washington D.C., oct. 29". <biblio.economicoutlook.net/blog>.
- Mosler, W. (2010). "An interview with Warren Mosler, Modern Money Theory and the Economy". <neweconomicperspectives.org>.
- Papadimitriou et al., (2010). "End game for the Euro?" *Levy Economic Institute of Bard College, Public Policy Brief*, 113.
- Parguez, A. (2012). "Modern Austerity Policies: An analysis of the economics of decadence and selfdestruction". En *Eastern Economic Association Conference, Boston, EE.UU.*
- Parguez, A. (2002). "The Paradox of Fiscal Discipline Policy into Contemporary Capitalist Economies". En *Seventh International Post Keynesian Seminar, Kansas City, EE.UU.*
- Tcherneva, P. (2010^a). "What is Responsible Fiscal Policy?" <neweconomicperspectives.org>.
- Tcherneva, P. (2010^b). "Fiscal Policy: The Wrench in the New Economic Consensus". *International Journal of Political Economy*, 39(3), 5-25.
- Terei, A. (2010). "The Keynesian Moment in Policymaking, the perils ahead and a flow of funds interpretation of fiscal policy". *Levy Economic Institute of Bard College, Working Paper* 614.
- Wray, R. (2009). "The Return of Big Government". *Levy Economic Institute of Bard College, Public Policy Brief* 99.
- Wray, R. (1998). *Understanding Modern Money: The key to full employment and pricestability*. Massachusetts: Edward Edgar Publishing, Inc.
- Wray, R. (2013). *Fiscal Cliffs, Debt Limits and Unsustainable Deficits: Can the US Really Run Out of Dollars?* <www.economonitor.com/lrway>.
- Wray, R. (2008). "Demand Constraints and Big Government". *JEI*, XLII (1), 153-173.



E FECTOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LAS FLUCTUACIONES CÍCLICAS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO

Presupuesto Base Cero: retos y perspectivas

Francisco Ciscomani Frenier*

Desde la perspectiva empresarial, México está obligado a asignar de manera más eficaz los recursos públicos, redimensionar el aparato gubernamental y poner especial atención a los programas sociales y de fomento económico. La creación de más empresas y el crecimiento del empleo formal, la desregulación y simplificación deben ser factores imprescindibles. Se requiere una nueva visión estratégica que tome en consideración diversos aspectos del federalismo y la gobernabilidad del país. Se trata ahora de mejorar el bienestar de la población y promover el progreso de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Introducción

Es una realidad que todos los países están bajo presión para asignar mejor los recursos públicos, mejorar los resultados de las acciones y programas gubernamentales e impactar el crecimiento económico y el desarrollo de nuestras sociedades. Al mismo tiempo, las naciones buscan que el financiamiento del sector público sea saludable y equilibrado, evitando el endeudamiento innecesario.

México no es la excepción. Tras la reforma fiscal los ciudadanos es-

tamos exigiendo una mejor relación precio-calidad por los impuestos que pagamos y, sobre todo, gobiernos más responsables en el uso del dinero de los contribuyentes.

La sociedad mexicana recibió con buenas expectativas el mensaje del jefe del Ejecutivo Federal en la Convención Nacional Bancaria, realizada en este año. México requiere acciones sin precedente para enfrentar el difícil entorno internacional, en particular por la baja de los precios internacionales del petróleo, que impacta los recursos fiscales.

Mejorar el presupuesto, propuesta histórica empresarial

Es positivo el compromiso para mejorar la calidad del gasto en la elaboración del Presupuesto de Egresos 2016. Ésta

ha sido una de las propuestas históricas de la Confederación Patronal de la República Mexicana –Coparmex– y el Consejo Coordinador Empresarial –CCE–. Hemos propuesto realizar una profunda reingeniería de los programas presupuestales, evitar duplicidades y asegurar mayor eficiencia en el uso de los recursos.

La nueva política de gasto público debe poner especial atención en los programas sociales para elevar la calidad de vida y el desarrollo social de todos los mexicanos, sin excepción, cuidando que los esquemas de asignación de los recursos sean sustentables.

Éste, sin duda, será un cambio positivo para México, pero es preciso trabajar en otros frentes para impulsar el progreso económico y social, ante la menor disponibilidad de recursos fiscales.

* Abogado por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; Maestro en Derecho Económico Internacional, por la Universidad George Washington, y en Derecho Europeo, por la Universidad de París Dos. En la actualidad es presidente de la Comisión de Estrategia Pública de la Coparmex.

Visión empresarial sobre el Presupuesto Base Cero

La creación de pequeñas y medianas empresas es crucial en la coyuntura actual por su gran potencial de generación de empleos: 7 de cada 10 empleos formales son creados por estas empresas en el país.

Para el sector empresarial, es evidente que necesitamos políticas públicas que aseguren la creación continua de nuevas empresas y la incorporación de más personas a las actividades productivas y al empleo formal. Además, debemos continuar consolidando a las empresas que están operando actualmente.

¿Cómo contribuir a mejorar la eficiencia del gasto y el sector público, así como la economía en general? Pues poniendo énfasis en los resultados que debe generar el gasto público, con base en información transparente, al alcance de todos, que demuestre el costo-beneficio y sus impactos positivos de las políticas públicas.

El Presupuesto Base Cero debe orientarse a cambiar el paradigma. En lugar de preguntarnos cada año cuánto dinero adicional podemos obtener para destinar a una multiplicidad de acciones y programas, muchas veces inerciales y que no logran los efectos esperados, nos debemos preguntar qué podemos hacer con el dinero disponible, que sea verdaderamente prioritario, de mayor impacto en términos económicos y sociales, y medible en sus resultados.

Dentro de los retos que habrá que considerar es que el Estado, en su conjunto, debe financiar una gran nómina y la operación de instituciones públicas que prestan servicios de toda índole, otorgan autorizaciones y permisos y realizan labores de supervisión y vigilancia. Además, hay otros factores como el envejecimiento de la población y el aumento de los costos de atención de la salud y de las pensiones que se añaden a las presiones presupuestarias.

Debe destacarse como un reto fundamental el hecho de que llevar a la práctica el Presupuesto Base Cero puede tomar más tiempo que el que deseamos. Probablemente se requieren años al amparo de un liderazgo y una voluntad política del máximo nivel para implementarlo, así como una coordinación y planeación bien definidas, con objetivos concretos y calendarizados.

Parte de los retos radica en establecer las prioridades de gasto para garantizar las condiciones mínimas de normalidad en la operación de servicios públicos de calidad que

exigimos los mexicanos, como salud, educación, desarrollo social y seguridad pública, por citar algunos.

No obstante, es igualmente importante revisar los instrumentos de planeación, programas y regulaciones de todo tipo que rigen la actuación de las instituciones públicas. El reto es mayúsculo si consideramos que dichos instrumentos tendrán que modificarse para dar paso a una nueva etapa en la gestión pública, lo que seguramente generará el convencimiento de unos, pero también la afectación de otros.

Como retos adicionales estarán seguramente la fijación de los parámetros del Presupuesto Base Cero. Esos parámetros, ¿a quién corresponden?, ¿al Ejecutivo o al Legislativo?, ¿qué deben abordar? No se trata de abarcar solamente al Poder Ejecutivo Federal, sino igualmente al Legislativo y al Judicial, y a los múltiples órganos autónomos; lo propio puede decirse para los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Los parámetros deben abordar un análisis costo-beneficio, particularmente de programas sociales y de inversión pública, de financiamiento e impulso a las actividades productivas y el empleo formal. Para ello será necesario tomar en consideración las evaluaciones independientes, como las de CONEVAL y otras, que demuestren sus impactos y los resultados esperados.

En turno, los cambios traerán nuevos retos como el redimensionamiento del aparato público, es decir, cambios en las estructuras que están a cargo de los programas y acciones o su reorientación a actividades de mayor impacto, debidamente evaluadas.

La desregulación, simplificación y la mejora del marco jurídico aplicable a las actividades ciudadanas y productivas, incluidas las reglas de operación de los programas sociales que deben cumplir los beneficiarios, son herramientas útiles que permitirían analizar dónde es estrictamente necesaria la intervención gubernamental, liberando cargas de supervisión al Estado y disminuyendo los costos de los ciudadanos y empresarios cuando interactúan con las instituciones públicas.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que existe un área de oportunidad en lo que se refiere a las políticas y el uso de recursos públicos. La transparencia y la rendición de cuentas, la publicidad de los resultados de la gestión pública, el mejoramiento de las capacidades técnicas de las autoridades, incluidas las de otros órdenes de gobierno, son aspectos clave en estos esfuerzos.

Igualmente, existe el reto de valorar procedimientos de reformas continuas que se debaten entre procesos de descentralización y recentralización, mitigar prácticas administrativas que provocan el aislamiento de los programas y fortalecer la coordinación entre quienes deciden la política pública y los que la operan. Igualmente, habrá que ver las implicaciones de la intervención política de grupos de interés, los factores laborales y la participación de la sociedad civil organizada. Éstos son sólo algunos aspectos cruciales a considerar.

Imaginemos un México cuyos ciudadanos conozcan los objetivos nacionales y locales a mediano y largo plazos de las políticas públicas y en el que puedan determinar si su financiamiento es suficiente. Pensemos que esas políticas no están sujetas al cambio político y que existe una alineación en los diferentes órdenes de gobierno y una coordinación entre las instituciones públicas, nacionales y locales, que comparten metas, eficiencias y evitan duplicidades. Esto mejoraría sustancialmente el uso de los recursos públicos. Para todo ello se requieren acciones específicas de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y un acompañamiento sistemático y permanente de las organizaciones de la sociedad para supervisar los programas y el uso de los recursos, conocer qué objetivos persiguen y valorar sus resultados y cumplimiento de los objetivos.

¿Existe una metodología para el Presupuesto Base Cero?

No existe una metodología única para mejorar la eficiencia del sector público. Según la OCDE y otras organizaciones que estudian estos temas, los países han adoptado diversos enfoques para la reforma institucional, que incluyen cambios fundamentales en las prácticas y procedimientos presupuestarios, así como enfoques en la gestión pública que se orientan principalmente a resultados que puedan ser evaluados. La transparencia y la rendición de cuentas jugarían un papel protagónico. Los beneficios de esta estrategia saltarían a la vista; por ejemplo:

- Se generaría mayor concentración del público y los tomadores de decisiones en los resultados de las acciones gubernamentales.
- Se proporcionaría más y mejor información sobre los objetivos y las prioridades del gasto público y sobre

cómo los diferentes programas contribuyen a lograr estos objetivos.

- Se pondría mayor énfasis en la planeación y los resultados para que los actores clave, políticos y sociales, cuenten con información detallada sobre lo que está funcionando y lo que no.
- Se mejoraría la transparencia, proporcionando más y mejor información al Poder Legislativo y al público en general; además generaría una dinámica de exigencia social para hacer más eficiente la gestión pública.

Problemática de la gestión pública

Se observan distintos problemas en la gestión pública que es necesario resolver:

1. Muchos programas muestran desarticulación entre sí y con otras acciones de los diversos sectores; asimismo, si bien se cumple con la parte normativa —en especial los sujetos a reglas de operación—, aún es incierto su impacto real en la calidad de vida de la población.
2. Aunque las evaluaciones han mejorado y sus resultados comienzan a difundirse, muchas veces resultan excesivas y dispersas; tampoco hay lineamientos precisos, o bien cambian constantemente, sobre la manera en que se llevan a cabo para que podamos aprovecharlos, a fin de que la calidad de vida mejore.
3. Hay duplicidad de funciones, ya que no se aprovechan las sinergias al estar desarticuladas las acciones.
4. Existen vacíos jurídicos, normativos y administrativos en temas de gran importancia; también hay una elevada dispersión de funciones en muchos temas como las políticas que promueven valores que atienden a la población indígena y rural o a las minorías. Las políticas de inclusión y equidad, en general, así como de género están en esta situación.
5. Se observa falta de coordinación con las áreas responsables, los programas de infraestructura o los destinados a comunidades que deben ser parte del conjunto de las políticas públicas para lograr mejores resultados.
6. Se utiliza escasamente la infraestructura en muchos sectores y de los programas de otras instancias oficiales que pueden complementar procesos. Por ejemplo, en educación no se aprovechan cabalmente instituciones y políticas de cultura, arte, juventud, deporte, entre otros.

7. La evaluación necesita consolidarse y, de ser el caso, reformularse para que realmente pueda usarse para incidir en el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas. Los estándares de desempeño para poder medir la mejora en la calidad de vida de la población no son claros. En el mismo sentido, los criterios en los que se basa actualmente la asignación de recursos tampoco son transparentes, o bien, resultan muy reducidos o sesgados, por lo que es necesario revisar el esquema bajo el cual se otorgan.

Visión estratégica a partir del Presupuesto Base Cero

México requiere un nuevo esquema con visión estratégica para la gestión pública a partir del Presupuesto Base Cero. Es necesario revisar los procesos de coordinación institucional y plantear un esquema distinto para la gestión pública, sin perder de vista el marco del federalismo en el que se desenvuelve. Éste deberá ser pertinente con las necesidades del país, escuchar la opinión de todos los actores interesados y aprovechar la participación que la ley establece para las entidades federativas.

Proponer un nuevo esquema de gestión pública, una nueva visión estratégica para la gestión e innovación administrativa tiene como propósitos principales articular una política interinstitucional que permita alcanzar los objetivos de la política pública en los diversos sectores, de manera equilibrada y armónica; mejorar las condiciones en que se prestan los servicios públicos y se promueve el desarrollo económico y social; tener el mayor impacto posible en la calidad de vida de la población, la mayor cobertura y equidad; pero, sobre todo, potenciar los efectos positivos que genera en la sociedad.

Entre los aspectos de este esquema de gestión están:

1. Garantizar la ejecución coordinada –de manera transversal– de políticas y programas que la administración federal defina como estratégicos, donde participen una o más dependencias del sector, así como la vinculación entre órdenes de gobierno y modalidades de desarrollo.
2. Desarrollar mecanismos de alineación y articulación de los programas estatales con los programas y dependencias federales, dirigidos a recuperar la alineación vertical intergubernamental.

3. Establecer estrategias y procesos que impulsen la consistencia y solidez de las políticas públicas federales, la participación estatal y su ejecución; en especial, lo relativo a la revisión del presupuesto por sectores y su peso en las finanzas locales.
4. Restablecer las capacidades técnicas y redefinición de perfiles de funcionarios federales y locales.
5. Revisar y, en su caso, reformular las herramientas formales e informales de que se dispone para hacer efectiva y eficaz la ejecución de los programas nacionales.
6. Desarrollar mecanismos que garanticen una participación social activa en la formulación, instrumentación, control y evaluación de las políticas públicas, en todos los órdenes de gobierno.
7. Crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas no sólo en materia de recursos, sino hacer transparentes los procesos administrativos públicos.
8. Generar procesos y prácticas gubernamentales de calidad, no sólo como discurso.
9. Revisar las formas en que se utilizan las nuevas tecnologías, su difusión e incorporación al proceso, haciendo énfasis en la apropiación del conocimiento y las características y necesidades de las comunidades.
10. Instrumentar y dar seguimiento a los proyectos específicos del Poder Ejecutivo, donde participan dependencias de diferentes sectores.
11. Articular los resultados de las evaluaciones, de los programas y otros, para proponer estrategias de innovación y gestión pública, y de las recomendaciones necesarias para la mejora de los procesos que generaron la información.

Este nuevo esquema de gestión e innovación estratégica interinstitucional, a partir del Presupuesto Base Cero, deberá sentar las bases para generar las políticas públicas en la presente administración y garantizar la cooperación, cabildeo, instrumentación, impulso, organización, control, seguimiento y evaluación de las estrategias de acción colectiva de gran alcance en los diversos sectores, que involucre todos los actores.

Su propósito debe ser recuperar las capacidades que la ley exige a la federación y a las autoridades locales, además de elevarlas a su mayor potencial para detonar el desarrollo integral de los sectores y dar respuesta a la demanda social para proporcionar mayor calidad de vida de la población.

Federalismo y gobernabilidad

Hay otras propuestas. Reconocer las debilidades y fortalezas en la gestión pública que llevan a cabo la federación y las autoridades locales es necesario para puntualizar aquello que es indispensable realizar. Primeramente, es necesaria la gobernabilidad del sistema y la continuidad en las políticas. En los últimos años se han mantenido constantes algunas políticas públicas. La continuidad contrasta con la costumbre que había de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia versión de una reforma del Estado. No obstante, aún es necesario desarrollar una estrategia a largo plazo que trascienda los sexenios, no sólo al nivel de los grandes objetivos, sino de metas concretas graduales, dosificadas y que integren las diferencias del país que tenemos, con programas a mediano plazo, pero una visión de mayor alcance, que garanticen el financiamiento de éstas.

Hablar de políticas transexenales o de largo plazo, con carácter perdurable y mayor impacto, significa mayor estabilidad temporal, lo cual requiere de varias condiciones: que el Estado mexicano, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta, formulación e instrumentación; que cuente con bases firmes en la legislación; que involucre diversas voluntades, no sólo de la autoridad; que sean conocidas y aceptadas por la población; que se instrumenten formas adecuadas de rendición de cuentas y transparencia ante la sociedad. Las políticas transexenales pueden ser modificadas, pero deben ser aceptadas como de largo plazo, y no sólo sexenales. Ello les confiere mayor estabilidad, confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas.

El federalismo y la gobernabilidad no pueden desasociarse. La fisonomía del sistema político mexicano ha cambiado notablemente. Nuevos actores surgen y otros se hacen visibles con renovadas formas de intervención en el escenario nacional, y cada vez más en las entidades federativas. La legitimidad de las acciones emprendidas de manera unilateral desde el centro se ve disminuida cuando éstas carecen de fundamento y afectan la vida de las sociedades e instituciones locales. La reestructuración de los sectores debe avanzar para facilitar la operación de los

servicios por las entidades federativas, que éstas asuman su responsabilidad y que participen activamente en la planeación y el diseño de políticas.

Es indispensable un nuevo esquema de gobernabilidad y replantear los mecanismos de articulación entre las dependencias y organismos federales, las secretarías estatales o sus equivalentes, las formas de la participación de los interesados, los municipios, y completar el ciclo de la participación ciudadana.

Las diferencias entre los niveles de desarrollo y las capacidades de gestión de los estados y los municipios varían enormemente de región a región; esto, con frecuencia, representa limitantes al desarrollo. Así, hay que identificar claramente el nivel de desarrollo de las capacidades de gestión con que cuentan las entidades federativas para operar políticas públicas y los principales problemas que enfrentan. Esto permitirá establecer parámetros y medidas de apoyo a las entidades que garanticen un desenvolvimiento más sano de la gestión pública en el país y el avance del federalismo.

En entidades federativas con gestión en desarrollo y avances evidentes es indispensable apoyar los procesos de cambio, innovación y propuestas para ser incorporadas a la estrategia nacional. En estados con gestión por inercia es indispensable fortalecer el papel compensatorio de la federación mediante la asignación de recursos especiales para desarrollar la capacidad local de gestión y asegurar la buena operación de los programas federales. En las entidades federativas con gestión en crisis es necesario establecer mecanismos de intervención directa o indirecta, consensuados con el Estado, que permitan a la federación garantizar la normalidad mínima en los procesos. Éstos pueden ir desde la designación acordada de funcionarios y apoyos condicionados hasta la asunción de manera temporal de actividades sustantivas y administrativas que lleva a cabo el Estado. Esto presupone la asignación de recursos especiales.

Lo que se está proponiendo y apoyando es un cambio de perspectiva. Una mejor articulación de los objetivos de las políticas y el gasto públicos, que ponga más énfasis en el bienestar de la población para promover no sólo el crecimiento económico y social del país, sino también el progreso de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Reforma al presupuesto federal

José Gabriel Martínez González*

A partir de la propuesta del gobierno de reformar el presupuesto federal, se propone que definir mejor los programas, con una orientación de servicio, proveería una base superior para la evolución del presupuesto en función de resultados y para la aplicación de las metodologías de Presupuesto Base Cero. La estrategia de presupuestos programáticos y del Plan Nacional de Desarrollo es inflexible y no se orienta a medir la actividad del sector público como proveedor de servicios.

Introducción

En 2015, el gobierno federal mexicano tuvo que enfrentar un crecimiento en su déficit presupuestal y decidió hacerlo mediante un recorte de emergencia al gasto. Sin embargo, anunció también una reforma al proceso presupuestal a ser aplicada para el ejercicio 2016. Esto denota una preocupación por la existencia de problemas sistémicos (véase el Informe Trimestral de Finanzas Públicas de enero de 2015). Este ensayo revisa las principales estrategias presupuestales que se han seguido en los últimos años en México, para ponderar sus principales virtudes y deficiencias. Se presentan algunas recomendaciones generales para mejorar el proceso.

El concepto de “presupuesto basado en resultados” (PBR), que comenzó a emplearse hace aproximadamente una

década, requiere de precisiones, pero es una buena plataforma para la reforma. El gobierno anunció la adopción de procedimientos de “Presupuesto Base Cero” en la preparación del presupuesto para 2016. Esto debe entenderse en el marco del PBR. En un contexto público, el Presupuesto Base Cero llevará a que se definan escenarios de gasto de los programas para facilitar la toma de decisiones para el ajuste fiscal que se prevé. La Contraloría General del Congreso de Estados Unidos publicó un documento evaluando la aplicación del método en ese país, y una conclusión es que su utilidad en el ámbito público es, en efecto, definir escenarios de gasto para la toma de decisiones (Comptroller General of the United States, 1979). Otra conclusión crítica es que el éxito depende de alinear el proceso presupuestal a los de planeación y evaluación, pues de otra manera el presupuesto base cero se convierte en un obstáculo costoso y rígido que lleva a expectativas incumplidas y a pocos resultados.

Este artículo propone que definir mejor los programas, con una orientación de servicio, proveería una mejor base para la evolución del presupuesto en función de resultados y para la aplicación de las metodologías de Presupuesto Base Cero. La estrategia de presupuestos programáticos y del Plan Nacional de Desarrollo es inflexible y no se orienta a medir la actividad del sector público como proveedor de servicios. El reto más grande al buscar un cambio de política no radica en imponer nuevos procesos y obligaciones a los organismos públicos, sino en entender qué estrategias han dejado de ser vigentes y requieren ser remplazadas.

Los grandes problemas de gasto del gobierno provienen de decisiones estratégicas de largo plazo: los déficits de los sistemas de pensiones, las burocracias que no se dedican al servicio, proyectos de infraestructura fallidos. La estrategia programática que se emplea hace miopes a las entidades públicas al no medirlas integralmente

* Director de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

y las desvía de los objetivos principales de la política al evaluarlas en torno a cuestiones operativas y al uso de insumos.

Antecedentes

La reforma al presupuesto para 2016 se plantea en un ambiente de disminución de recursos. Ello significa que no hay espacio para introducir ideas y métodos en programas nuevos y así lograr una evolución gradual. El gobierno ha anunciado que seguirá una metodología de “Presupuesto Base Cero”, lo que denota cierta urgencia de valorar programas y agencias en forma integral y de obtener algunos grandes ahorros en forma urgente. Si bien la situación monetaria y fiscal del país ha sido relativamente buena en las comparaciones internacionales, sin duda los problemas en varias naciones de Europa y Sudamérica están en el telón de fondo y elevan la percepción de que se necesita actuar.

Algunos antecedentes son los siguientes:

- El gobierno federal ya ha hecho un esfuerzo a lo largo de varios años por adoptar formas más eficaces de presupuestar. Por ello surgen preguntas acerca de cómo han funcionado esas estrategias y de por qué es necesario revalorarlas. Durante la década previa se dio un proceso de reforma hacia “presupuesto basado en resultados” (resultados y desempeño son sinónimos en este caso), así como nueva legislación (leyes de responsabilidad fiscal, reforma fiscal integral y contabilidad gubernamental). El gobierno tuvo a la OCDE como asesor en eso, pero ahora se propone buscar la asesoría del Banco Mundial. Aún en 2014, la misma OCDE y el BID (2014) publicaron un reporte sobre América Latina, en el cual México aparece como líder en el uso de las recomendaciones de la OCDE sobre presupuesto basado en desempeño.
- Cuando se habla de reformar un presupuesto, surge como pregunta clave si se revisará el lado del ingreso; es decir, la forma en que se estructuran y cobran impuestos, derechos y otras tarifas públicas. En cualquier actividad, no tiene mucho sentido hablar de reformar cómo se gasta si no se tiene en orden cómo se genera valor; cómo se genera el flujo de efectivo para pagar los gastos. Es decir, no es posible lograr buenos resultados en la revisión del presupuesto si no se toca el tema de los ingresos. Por su parte, el gobierno federal impulsó una reforma fiscal de 2013, la cual no ha sido popular. Esa reforma fiscal buscó un incremento permanente y grande en los ingresos públicos, de manera que es difícil para el gobierno proponer a la ciudadanía nuevos aumentos en impuestos. Las estructuras del gasto y del ingreso no se pueden separar fácilmente, especialmente cuando se trata de actividades en que el Estado actúa

como proveedor de servicios. Una revisión profunda al tema del presupuesto de gastos obliga, en casos importantes, a pensar en qué va a pasar con los ingresos.

- El déficit público se ha incrementado por la caída en el precio del petróleo y la situación es tal que sería riesgoso esperar un nuevo *boom* en ese mercado para reactivar el gasto público. En ese contexto, un problema crítico para la estrategia del presupuesto es la forma en que se evalúan y aprueban grandes proyectos de inversión física. Parte del ajuste se concentra en proyectos que el gobierno consideraba muy importantes, como nuevos trenes de pasajeros. Las cancelaciones implican costos elevados en desarrollo de proyectos y ponen en duda la capacidad del gobierno para definir el valor y la viabilidad de los proyectos.

El presupuesto basado en resultados

Schick (2014) habla de una “existencia encantadora” de las estrategias de Presupuesto Basado en el Desempeño (PBD). La razón es que el concepto ha sido intentado en distintas versiones durante más de 60 años. La mortalidad de los esfuerzos de PBD es elevada, lo que motiva a que nuevos gobiernos proclamen innovaciones cuando en realidad están repitiendo estrategias que han sido intentadas en el pasado.

El mismo autor señala dos modelos de PBD que compiten por preeminencia en la actualidad. El primero busca asignar recursos con base en resultados actuales o esperados; el segundo sólo aspira a que el presupuesto emplee información de los resultados. Posiblemente, la mejor forma de entender el objetivo de PBD es integrar la administración al proceso de formación del presupuesto: no se busca asignar dinero con base en resultados, sino administrar para tener resultados. Los presupuestos programáticos tradicionales definen metas de insumos ligadas a renglones del gasto, pero, generalmente, no son útiles para valorar los servicios finales provistos por el Estado.

De lo anterior se han derivado otras posibles ventajas de PBD:

- Mejorar la capacidad de ajustar políticas y asignar recursos, ya que el PBD es un ejercicio técnico que puede actualizar información sobre resultados de política y presupuesto.
- Mejorar la rendición de cuentas, pues la evaluación *ex post* depende de la capacidad de contar con información confiable y oportuna y en la orientación y capacidad de las agencias de auditoría.
- Al nivel subnacional, PBD facilita que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre resultados actuales y esperados, con el fin de motivar la participación.

¿Del presupuesto itemizado al de resultados?

Un concepto clave es el de presupuesto por renglón de gasto (PRG) o *itemizado*. El PRG asigna recursos de acuerdo con las clasificaciones contables convencionales, como servicios personales, inversión física, materiales y suministros, etc. Dentro de esos grandes renglones hay cientos de renglones más detallados que cada dependencia del gobierno requiere para pagar sus operaciones e inversiones. El PRG puede verse como una forma contable, que además se asocia a capítulos, ramos, sectores y otros conceptos en que se clasifica el gasto público. Sin embargo, el presupuesto itemizado es también el vehículo para la estrategia de presupuesto incremental que prevalece, pues facilita las negociaciones entre la autoridad presupuestal y las distintas entidades públicas. Esa inercia presupuestal es la que se busca cambiar.

El PBD es una estrategia para superar problemas que crea el presupuesto por renglón de gasto, entre los que se encuentra la inercia a gastar en programas y proyectos que se han hecho obsoletos, en lugar de invertir en nuevas posibilidades de mayor rentabilidad, y la señal hacia las dependencias de que el presupuesto futuro depende del gasto pasado, motivando gasto excesivo y otras estrategias de protección del presupuesto.

Por otro lado, no es fácil pensar en cómo un gobierno puede abandonar totalmente un presupuesto itemizado. Éste contiene información sobre el costo de los insumos (e.g. nómina, compras) y el control financiero y contable se beneficia de esa información. Un sector público más honesto y mejor capacitado, que funciona con mayor eficacia administrativa y transparencia, puede confiar más en controles indirectos y menos en los extensos controles directos que se aplican en México. De aquí surge una pregunta: ¿es el PBD un camino hacia una mejor administración pública o hay una causalidad opuesta? Es decir, ¿son los países que han adoptado PBD con éxito aquellos que cuentan con servidores públicos más honestos y mejor capacitados para la administración?

Presupuestos por programa

El PBD ha tenido históricamente dos acompañantes: el presupuesto por programa y el Presupuesto de Base Cero. El primero se ha establecido como un mecanismo principal para definir las metas públicas y en ocasiones importantes; la evaluación del desempeño es una parte importante del diseño del programa. El Presupuesto Base Cero, por su parte, busca extender la lógica de evaluar los programas año con año en forma integral, no sólo en las decisiones de incrementos presupuestales. Los presupuestos por

programa son una herramienta muy importante en los Estados contemporáneos; los Presupuestos Base Cero nunca se aplican en forma general y ni siquiera es claro si pueden aplicarse en programas específicos.

Hacia la fecha, tres décadas después de la fundación del grupo de trabajo de funcionarios presupuestales de alto nivel de la OCDE (evento que se llevó a cabo en 1980), se puede afirmar que la PBD no se ha convertido en el mecanismo principal de asignación de recursos de los gobiernos¹. Una posible explicación es el argumento de causalidad que dimos antes: si la aplicación exitosa de PBD depende de la calidad de la administración, los intentos por implantarlo sin que haya mejorado previamente la honestidad y calidad de los administradores terminarán siendo poco eficaces. También es posible que los requisitos de información y analíticos sean muy elevados, lo que hace difícil la aplicación de PBD. Otra explicación, relacionada con las dos anteriores, es que el PBD exige y deriva en más información, los gobiernos tienen agotamiento y se dan fases de ciclos en los que se busca la ampliación, seguidos de otras de deterioro en el esfuerzo.

Tenemos entonces que el PBD no es un método aplicado en forma consistente y se da un continuo desde su uso sólo para mejorar el flujo de información, hasta para la toma actual de decisiones de los productores del presupuesto. Así, el documento de la OCDE de 2007 habla de PBD “presentacional”, “presupuestos informados por el desempeño” y “PBD directo”.

En esta discusión, es útil distinguir entre “ministerios de línea” y la “agencia presupuestal central”. Usualmente, los ministerios de línea llevan a cabo la gestión de los programas directamente o juegan un rol en supervisar agencias y se encargan de negociar el presupuesto con la agencia presupuestal central. Cabe indicar —por su importancia en cualquier país— que algunas agencias son tan grandes y tienen legislación tan especializada que pueden jugar simultáneamente el rol de ministerio y agencia, como puede ser el caso en México de Pemex o del IMSS, instituciones que históricamente han tenido una gran independencia de las secretarías de Estado.

Según un reporte reciente de la OCDE sobre PBD, en los años que siguieron a la crisis global que inicia en 2007, el control de la información de desempeño está, con mayor frecuencia, bajo el control del ministerio de línea y no bajo la agencia presupuestal, y se emplea relativamente poco en las negociaciones anuales. Esto describe una realidad: los ministerios de línea siempre tendrán mucha más información que la agencia presupuestal o que el Congreso sobre sus tareas, por lo que es erróneo pensar que el proceso presupuestal es un mecanismo eficaz para controlar la ac-

¹ Véase <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/workingpartyofseniorbudgetofficialsbo.htm>>.

ción de los ministerios de líneas. En el mejor de los casos, el proceso presupuestal sirve para poner restricciones a los ministerios y a sus programas, pero es poco útil para planearlos o evaluarlos.

En vista de lo anterior, se pueden listar tres prerrequisitos para la adopción exitosa de PBD, sea éste aplicado en su versión de “mayor información” o de “usado en toma de decisiones”:

- a. Requisitos institucionales y tecnocráticos, como un calendario oportuno, adhesión a prácticas contables, mediciones coherentes de costo.
- b. Características necesarias, como metas explícitas y coherentes e información confiable de los costos.
- c. Un servicio público motivado y adecuadamente normado.

Un mensaje importante de los autores que proponen estas listas (como Schick, 2014) es que el PBD no puede compensar o eliminar fallas del gobierno, sino que, más bien, las características del gobierno hacen más viable la estrategia. Buenos programas y ministerios eficaces llevan a un buen presupuesto, no al contrario.

De la discusión se obtiene una inferencia importante: la negociación de presupuestos suele inclinarse hacia cambios marginales para ajustar por inflación y cambios orgánicos de agencias y programas, pero posiblemente los grandes cambios en las estrategias del Estado se dan con mayor eficacia en ámbitos distintos al de la negociación presupuestal.

Hay razones adicionales por las cuales el proceso presupuestal puede no ser el espacio más conducente a la reforma del gasto público. Una es que el proceso presupuestal está sujeto a restricciones de tiempo que no son en general las requeridas para reformar los programas o las agencias del Estado. Una segunda razón es que las agencias y programas son administrados por burocracias que tienen un interés en la subsistencia y ampliación, por lo cual no tienen los incentivos correctos para proveer la información necesaria.

Esta discusión refuerza la importancia del diseño y evaluación de los programas, sea que éstos se encuentren dentro de ministerios de línea o de agencias descentralizadas. Una vieja visión del ministerio de línea es como una gran agencia con integración horizontal y vertical, que cumple funciones de gobierno y prestación de servicios y que recibe un presupuesto para cumplir con programas (de ahí la frase *presupuesto programático*). Esos programas usualmente se definen en términos de insumos (véase discusión arriba) y se confía en la calidad de la administración pública para proveer servicios.

Así, por ejemplo, el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública se define en términos de gasto en personal, materiales y suministros, inversión y otros, y las metas programáticas usualmente se refieren a procesos adminis-

trativos y no contemplan la calidad de los resultados. Por ejemplo, en 2015, los objetivos en torno a los programas de libros de texto son los siguientes:

- Los libros de texto y materiales educativos editados responden a los planes y programas de estudio vigentes, y son producidos y distribuidos con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad.
- Materiales educativos editados y seleccionados en distintos soportes y formatos.
- Libros de texto gratuitos y otros materiales educativos producidos y distribuidos con calidad y eficacia, excluyendo aquellos materiales que fueron enviados para cubrir alguna contingencia.
- Libros de texto gratuitos y materiales educativos entregados con oportunidad a fin de que todos los alumnos y docentes cuenten con sus libros el primer día de clases.
- Libros de texto gratuitos y materiales educativos suministrados con suficiencia, “Ningún niño sin sus libros”.

Si bien estos objetivos y sus metas programáticas pueden ser propios de cierto control administrativo, en general se trata de objetivos relacionados con insumos a los programas y no se contempla el tema de la eficiencia del libro en el aprendizaje. Hasta donde hemos podido investigar, no existe una evaluación del programa de libros de texto que cumpla con los requisitos generalmente aceptados en las ciencias sociales contemporáneas. Es claro que para dar el paso a un PBD los objetivos programáticos pueden servir, en el mejor de los casos, para una estrategia informativa, pero no para tomar decisiones presupuestales estratégicas.

Presupuesto Base Cero

Cuando se intenta pasar al uso de PBD como herramienta presupuestaria, se debe enfrentar el reto de definir desempeño. En un caso extremo, se podría intentar que el presupuesto se elabore sobre una “base cero”, lo que obligaría a obtener información sobre desempeño y su relación con el presupuesto con una profundidad y amplitud tal que posiblemente todo el esfuerzo estaría destinado al fracaso.

En la realidad, una gran parte del gasto público no va a cambiar en forma importante de un año a otro, por lo cual aplicar el PBD puede derivar en pocos resultados favorables. Por ejemplo, el gasto en mantenimiento de escuelas o en salarios de profesores, en pensiones de la seguridad social o en salarios de médicos y enfermeras. Si bien los programas de educación y seguridad social deben evaluarse en forma regular, es difícil pensar que en el proceso de negociación anual del presupuesto pueda lograrse algún cambio en los patrones de gasto, excepto en forma marginal.

Lo anterior no significa que el PBD no pueda ser valioso en algunos campos. Una clase importante de programas puede ser afectada en forma importante en el mediano plazo como consecuencia de decisiones presupuestales anuales. Por ejemplo, los programas de ministerios de línea con frecuencia no tienen leyes orgánicas u otra normatividad que imponga un nivel de gasto (como, por ejemplo, el caso de las pensiones). En temas de migración, policía, servicios por las secretarías de Estado, por dar algunos ejemplos, el presupuesto puede proveer el apoyo a cambios ejecutivos en política y el PBD puede ser una herramienta para enmarcarlos con evaluaciones. El gasto de las oficinas centrales de las secretarías de Estado, de las empresas paraestatales, del Congreso y de otras instancias que no prestan servicios finales puede someterse con mayor facilidad a un proceso de Presupuesto Base Cero.

Una estrategia que puede ser de utilidad es enfocar el PBD en aquellos resultados que pueden o no ocurrir dependiendo de las decisiones presupuestales. Esto nos lleva a distinguir en general el gasto relacionado con derechos de los ciudadanos del gasto discrecional. Hay obligaciones que el gobierno no puede denegar, como el pago de pensiones, el financiamiento a la seguridad social con base en las contribuciones, los pagos a beneficiarios de algunos programas de transferencias de efectivo, gran parte del gasto educativo (por ejemplo, el presupuesto operativo de las escuelas). En otros casos, el gobierno tiene cierta discrecionalidad para ampliar, contraer, crear o eliminar programas y agencias; por tanto, debe enfocarse a una estrategia de Presupuesto Base Cero: las obras públicas, los gastos ceremoniales, los gastos de instancias políticas, las oficinas administrativas de los tres poderes, los gastos de provisión de servicios de los ministerios de línea.

Una pregunta muy simple pero de gran importancia es qué programas o agencias, incluso renglones de gasto son los que pueden proveer algunos de los resultados deseados. Si hay objetivos de contención del gasto por razones macroeconómicas, aspectos como el uso de ciertos beneficios de los funcionarios (“perks”) pueden ser simbólicos pero no aportar grandes cambios. Tampoco es útil concentrarse en algunos aspectos que si bien son grandes, pueden ser sumamente difíciles de modificar, como es el caso de las pensiones de la seguridad social o las compras de medicamentos por las instancias públicas.

En cambio, puede haber gran espacio para discutir los programas discrecionales, en los que usualmente los actores políticos tienen interés especial. Existen porque son buenos candidatos para que los opositores los recorten. Los programas de infraestructura son un candidato ideal. Las razones para construir una carretera, una aduana o un edificio público no cambian de un año a otro, son más bien altamente elegibles para una evaluación sistemática, pública, transparente. Sin embargo, los programas de infraestructura

tienen sellos altamente políticos, se definen por sexenios presidenciales y no existe ningún proceso competitivo para la toma de decisiones. El Congreso recibe las propuestas del Ejecutivo y efectúa negociaciones al margen. En la práctica, hay problemas de costos excesivos, proyectos fallidos y corrupción. Los procesos de planeación, licitación y gestión de proyectos de infraestructura han quedado, en general, al margen de la modernización económica del país. El presupuesto es resultado de negociaciones entre ministerios de línea y la autoridad presupuestal, sin que se hayan adoptado mecanismos competitivos para la selección o marcos modernos de regulación. Por ejemplo, las concesiones carreteras siguen el principio de garantizar una tasa de retorno y se permite la renegociación de costos y tarifas, lo que abre la puerta a la ineficiencia y a la corrupción. Los procesos vigentes tienen un sesgo hacia grandes proyectos que no han sido adecuadamente planeados y costeados. Este es un problema vigente en muchos países (Flyvbjerg, 2005).

Revisemos un ejemplo específico de cómo el presupuesto no es la herramienta para generar valor social, promover la actividad económica y lograr proyectos rentables y, más bien, se puede sesgar hacia proyectos demasiado grandes, con previsiones inadecuadas de costos. Se afirma que el proyecto del nuevo aeropuerto para la ciudad de México será uno de los tres más grandes del mundo, lo que evidentemente no se puede lograr, pues el tráfico aéreo lo colocará, cuando mucho, entre los 40 o 50 más grandes. Sólo para la primera etapa se ha anunciado un costo de \$169,000 millones, que representa más del presupuesto anual del Seguro Popular y del programa IMSS-Prospera (los dos principales programas para financiar servicios de salud a población de bajos ingresos). En cambio, la política de aviación del país ha sido muda ante los grandes cambios en la industria, lo cual ha significado que el tráfico de pasajeros en todo México ni siquiera supere uno solo de los principales aeropuertos de Estados Unidos, que el negocio de conexiones (de *hubs*) se haya establecido en Panamá, Chile e incluso otros aeropuertos de Centro y Sudamérica, y que el negocio de carga se haya ubicado en Florida y otros lugares ante la prohibición a empresas globales para invertir en México. Este es un ejemplo de cómo al definir un gran presupuesto de infraestructura se pretende generar una actividad económica rentable, siendo que primero tiene que haber una industria que sea negocio para que haya demanda por servicios aeroportuarios. Mientras el mundo se ha movido hacia una aviación competitiva (OCDE, 2014), la regulación deja a México como un territorio cerrado, lo que hace poco probable que la industria tenga un crecimiento importante en los próximos años. El proyecto de nuevo aeropuerto se ha planteado a partir de proyectos arquitectónicos (véase <<http://www.aeropuerto.gob.mx/>>); no obstante, sin demeritar la valía profesional de quienes

participaron en ese ejercicio, la decisión de construir un aeropuerto no se puede basar en un proyecto arquitectónico, sino que debe partir de la demanda de la industria por servicios. Así, el presupuesto para el nuevo aeropuerto será evaluado en función de los logros en su construcción, lo que es un insumo, ignorándose el tema del servicio final.

Como vemos, los aspectos macro no son los únicos a considerar. Una buena reforma busca encauzar las acciones por un camino de consistencia en el largo plazo, de manera que, a pesar de que no se tengan todos los efectos deseados de inmediato, se evite incurrir en situaciones que dificulten lograr la eficiencia en el futuro. La consideración de la regulación y el diseño de programas e industrias debe jugar un papel previo al rediseño del presupuesto. Los programas deben tener objetivos de servicio, no de uso de insumos: sea un aeropuerto o un libro de texto, el objetivo debe ser el servicio.

Escenarios y evaluación dinámica

Finalmente, debemos señalar que una visión constructiva involucra la construcción de escenarios base y de marcos de gasto de mediano plazo. A partir de ellos se pueden producir proyecciones que empleen el mejor conocimiento de las ciencias sociales y de las finanzas para generar escenarios de cambio en dinero, en los servicios provistos y en los resultados. De lograrse lo anterior, es posible pensar en generar escenarios de impacto posible de cambios en política.

El gobierno federal ha avanzado en la elaboración de proyecciones presupuestales de mediano plazo pero en forma limitada, principalmente a nivel macro, del gasto total. Evidentemente, la previsión ha sido insuficiente, como lo demuestra el hecho mismo de que ante la caída en precios del petróleo (que era un evento previsible a largo plazo) se han realizado ajustes fiscales de emergencia.

Es necesario avanzar hacia la elaboración de escenarios dinámicos de política a nivel de programa y entidad. De este modo, se tendrán previsiones más oportunas y se forzará a cada dependencia a revisar su presupuesto en forma permanente y continua.

Conclusiones y recomendaciones

Fortalecer la estrategia de PBD puede ser el camino más rentable para la reforma presupuestal. El origen del problema actual es, de forma inmediata, la crisis de ingresos que enfrenta el gobierno, pero detrás está una visión que ha impulsado el gasto "hasta el límite": gastar todo lo que se pueda mientras aguante la deuda.

Una estrategia basada en resultados requiere que cada peso de gasto público se justifique en su rentabilidad pues, al final, cada peso que no lo hace termina siendo un impuesto para los ciudadanos.

Una serie de recomendaciones es la siguiente:

- Definir, en el mayor grado posible, los programas del gobierno con un enfoque contractual y de servicio. Esto permitirá la definición de metas de mediano y largo plazo y la evaluación de la rentabilidad programa por programa. En la medida en que las entidades y programas tengan metas de servicio final, se eleva su responsabilidad ante la ciudadanía y se simplifica el control.
- Incorporar los mecanismos de generación de ingresos en el análisis presupuestal siempre que sea posible. Cuando el Estado es proveedor de servicios (que es el caso que aplica a la mayor parte del presupuesto), no tiene sentido analizar estrategias de gasto si no se contempla la forma en que se generan los ingresos. Los incentivos a contener costos y a innovar dependen de esas fórmulas, no sólo los flujos de ingresos. Por ejemplo, no tiene sentido hablar del presupuesto de gasto en sistemas de agua o carreteras sin hablar de las tarifas o hablar del gasto en proyectos de energía sin hablar de la regulación de precios.

Mejoras institucionales:

- Introducir instituciones independientes de evaluación, con rigor académico, no politizadas, que se aboquen a evaluar los programas en forma integral.
- Fortalecer las instancias del Congreso de evaluación presupuestal.
- Dejar atrás la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y los enfoques programáticos. Razones: el enfoque sexenal es una mala idea, seis años es mucho tiempo para revisar prioridades, hay un sesgo hacia grandes proyectos y es necesario resolver los problemas de servicio y regulación antes de tomar decisiones sobre proyectos de infraestructura.

Referencias

- Comptroller General of the United States (1979). *Report to the Congress of the United States. Streamlining Zero-base Budgeting-Will Benefit Decision-making*. PAD 79-45.
- Flyvbjerg, B. (2005). "Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures", *World Bank Policy Research Working Paper* 3781.
- OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD Publishing.
- OECD/BID (2014). *Government at a Glance. Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*. París: OECD.
- Schick, A. (2014). "The metamorphoses of performance budgeting". *OECD Journal on Budgeting* 13 (2). Recuperado de <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8#page1>.

¿Por qué Presupuesto Base Cero (PBO)?

Jorge A. Chávez Presa*

Es indispensable aplicar técnicas presupuestarias que revelen ineficiencias, dispersión y alineen los recursos públicos conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya no hay cabida para los programas y proyectos que disfrutaron de una “impunidad” presupuestaria con crecimientos inerciales sin tomar en cuenta el desempeño.

Introducción

El fuerte descenso de la cotización internacional del petróleo ha puesto nuevamente al descubierto la vulnerabilidad de la hacienda pública. Como en otras ocasiones, el Gobierno Federal ha tenido que iniciar el ajuste de las finanzas públicas, en especial el nivel del gasto público.

Este inicio de reducción de los egresos se da después de una de las expansiones de gasto más prolongadas de las que se tiene registro desde 1982. El gasto público observó, desde 2000 hasta la fecha, uno de los aumentos sostenidos más altos, muy por encima tanto de la tasa de crecimiento de la economía como de la recaudación de impuestos. El aumento es simplemente impresionante: de 2000 a 2015, el gasto primario incrementó su participación dentro del producto interno bruto (PIB) en seis puntos porcentuales.

Esta fuerte expansión del gasto tuvo lugar gracias a lo siguiente: en primera instancia, al incremento de la producción petrolera que culminó en 2004; en segundo lugar, a la reducción del costo financiero de la deuda pública por menor tasa de interés; y tercero, al alza sin precedentes en el precio del petróleo desde 2003 hasta 2014,

interrumpida en 2009 por la Gran Recesión. En consecuencia, al deteriorarse los términos de intercambio de la economía mexicana con la baja del precio del petróleo y al depender el financiamiento del gasto público de los ingresos petroleros, el Gobierno Federal se ha visto obligado a ajustar las erogaciones a la nueva realidad de precios y nivel de producción de hidrocarburos.

Para llevar a cabo la reducción del gasto público, el Jefe del Ejecutivo ha anunciado que la Administración Pública Federal aplicará el enfoque de presupuesto base cero para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que enviará en septiembre próximo a la H. Cámara de Diputados.

Ante este anuncio, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas convocó en marzo pasado al Foro Internacional Presupuesto Base Cero, al cual tuve

* Economista con licenciatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México; Maestría y Doctorado por The Ohio State University. Ha sido Director General de Política Presupuestal (1992-1995) y primer Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal (1995-1998) de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Diputado Federal en la LVIII Legislatura (2000-2003), primero fue Secretario y luego presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público, integrante de la Comisión de Presupuesto. Actualmente es Director de Instituciones y Tecnología Gubernamentales, S. C.

el privilegio de ser invitado a participar. A continuación escribo este texto basado en la exposición que hice en el Palacio Legislativo de San Lázaro, y que estructuré a partir de una serie de preguntas. Al no tener ahora una restricción de tiempo, complemento esta exposición con algunas preguntas adicionales.

¿Qué es Presupuesto Base Cero (PB0)?

El Presupuesto Base Cero (PB0) es un concepto al que se recurre para determinar un nuevo nivel de asignación de recursos a una organización, a parte de ella o a algunas unidades de administración/responsabilidad/centros de negocios, sin tomar en cuenta la asignación presupuestaria en curso o la que imperó en el pasado. Esto es, busca esencialmente romper con la inercia que, desde tiempo atrás, va asignando recursos de manera incremental sin cuestionar lo que se ha logrado o lo que se busca alcanzar.

Para aplicar este concepto de Presupuesto Base Cero, hay que diseñar todo un proceso que permita obtener información de la organización o las unidades/centros de negocio o costos que se pretenden cambiar, reducir, reorientar, sustituir, etc. Esto obliga a plantear con gran claridad los objetivos que se persiguen tanto para la organización como para la unidad en cuestión. Dejar de tomar el pasado como referencia y poner el futuro como norte obliga a repensar cómo alcanzar los nuevos objetivos, lo que da pie a una nueva asignación de recursos a partir de las prioridades establecidas y jerarquizadas. El proceso que se sigue para tomar decisiones, en la gran mayoría de las ocasiones, es para:

- Reducir el costo/gastar menos;
- Reasignar recursos de áreas menos eficientes a más eficientes, y
- Reorganizar/rediseñar estructuras y programas de una organización.

Esto implica construir un presupuesto sin referencia a lo que se ha hecho anteriormente, basado fundamentalmente en un replanteamiento y reevaluación de los propósitos, métodos y recursos.

Dependiendo del ejercicio de presupuesto base cero (PB0), implica hacer más con menos o incluso revela déficit de recursos para cumplir con nuevas responsabilidades. Lo que sí es un común denominador en todo ejercicio es acabar con la ineficiencia y el desperdicio, duplicidades, redundancias. PB0 Es también un ejercicio para “pensar fuera

de la caja” y buscar nuevas formas de prestar servicios con menos recursos. Por ejemplo, obliga a buscar y desarrollar innovaciones tecnológicas que permitan ofrecer el servicio a más usuarios y, en el caso de gobiernos, a identificar cambios legislativos que permitan cumplir de una mejor manera responsabilidades a partir de las nuevas tecnologías de la información.

Principios y elementos del PB0

Este concepto y su técnica de aplicación ha evolucionado desde sus orígenes y ha sido sustancialmente mejorado y refinado. Recurrentemente se hace referencia a Peter A. Phyr, autor de *Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses* (Nueva York: Wiley, 1973), quien lo aplicó en la empresa Hewlett-Packard como un instrumento de administración/*management* para recortar gastos.

Principios	Elementos
Deben adaptarse a cada estructura administrativa y cultura de cada organización.	Identificación de unidades de decisión.
Pueden coexistir muchas versiones de PB0.	Análisis de las unidades de decisión y la formulación de paquetes de decisión.
Su característica está en el requerimiento/solicitud de presupuesto.	Jerarquizar.
Las actividades actuales dejan de ser inmunes al escrutinio.	Segmentar las actividades en “paquetes de decisión”.
Se examinan las actividades actuales junto con nuevas actividades.	Segmentar las actividades en “paquetes de decisión”.

¿Por qué el ajuste fiscal?

Ante un escenario de menor precio de petróleo, y dada la expansión del gasto, el ajuste fiscal y, en particular, la reducción del gasto público necesitan hacerse con gran cuidado.

Es importante tener en cuenta que la expansión del gasto pudo darse “conservando” en todo momento la “disciplina fiscal” por dos factores que hoy ya no están presentes y un tercer factor que muy pronto cambiará. Los dos primeros factores están relacionados con el petróleo. Uno, el aumento de la plataforma de producción petrolera que se dio por acelerar la extracción de hidrocarburos del yacimiento Cantarell, el cual llegó a su máximo en 2004. Y dos, el incremento sostenido en el precio del petróleo por el aumento en la demanda de la economía global impulsado principalmente por China y la India. El tercer factor que permitió la expansión del gasto público federal

fue el descenso en las tasas de interés, en su primera etapa resultado de la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal que redujera el riesgo, y en su segunda etapa por la disminución de las tasas de interés en los principales mercados financieros como resultado de la expansión monetaria que permitió amortiguar la Gran Recesión. En consecuencia, el menor costo financiero hizo nuevamente atractivo el uso creciente del endeudamiento público para financiar más egresos. Desafortunadamente, el incremento en el gasto público, tanto por su composición como por su calidad, no se vio reflejado de manera significativa en la tasa de crecimiento económico.

Actualmente, el Gobierno Federal gasta, en términos reales per cápita, más de lo que se gastó en la administración del presidente López Portillo. Se gasta mucho más y no se refleja en mayores tasas de crecimiento económico; contribuye poco a la generación de empleo en los sectores privado y social, y la reducción de pobreza sigue siendo una asignatura pendiente pese al incremento en el número y asignación de recursos a los programas de desarrollo social. Ergo, visto por el impacto deseado, algo está mal en el nivel y asignación del gasto dentro del presupuesto público.

Los ingresos recurrentes no están alcanzando para cubrir el costo de las funciones básicas del Estado y los derechos sociales. Las luces rojas en el tablero de control

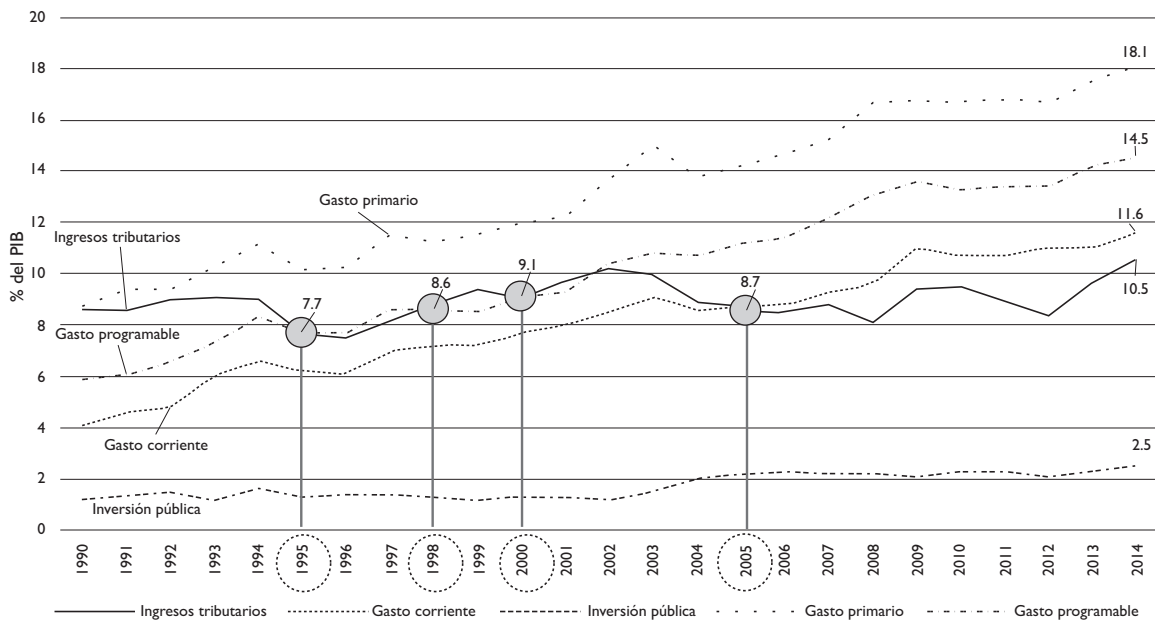
de la Hacienda Pública se encendieron años atrás, pero el aumento del precio del petróleo simplemente nubló estas alertas (véase Gráfica 1).

Con el incremento al acervo de la deuda pública y la depreciación del tipo de cambio, el costo financiero de la deuda pública ya empezó a aumentar con respecto al PIB. Mientras que el costo financiero como porcentaje del PIB se había reducido, a partir de 2014 empezó a aumentar.

Por otro lado, es importante observar que los nuevos niveles del gasto público prácticamente no se financiaron con el aumento en la recaudación de impuestos, salvo en los ejercicios fiscales de 2014 y 2015. El espacio presupuestario se abrió por la disminución del costo financiero de la deuda pública y los incrementos tanto de la producción como de los precios del petróleo crudo.

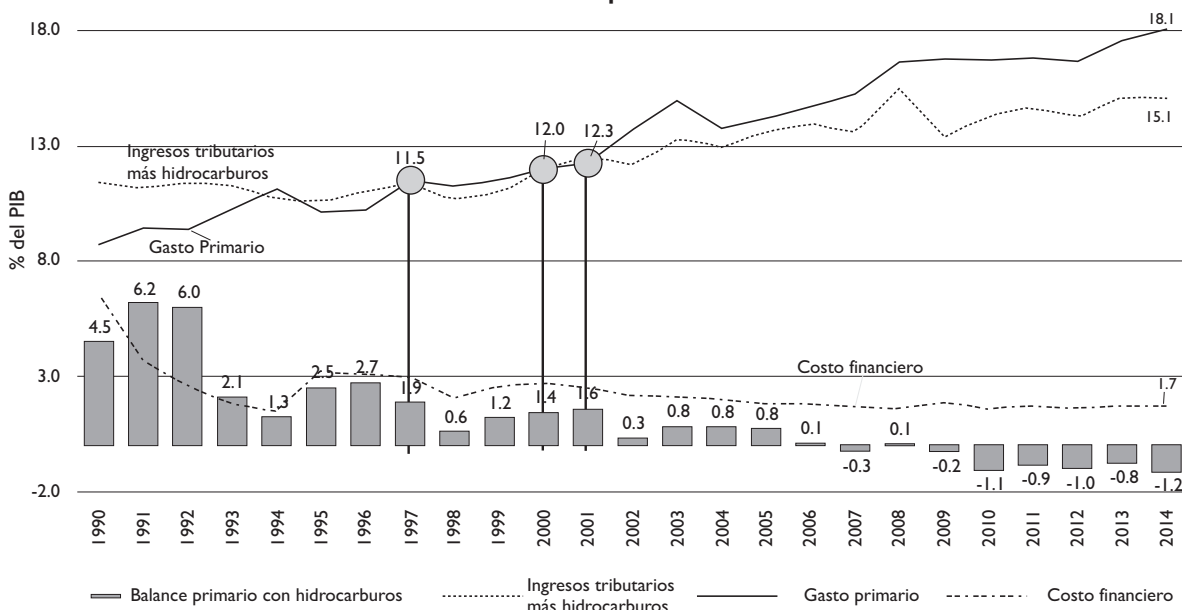
Otro hecho a considerar es el relativo al uso del patrimonio. De continuar con la actual tendencia y composición de gasto, financiadas con ingresos no recurrentes y endeudamiento, continuará el consumo implacable de patrimonio con un impacto nulo en la tasa de crecimiento económico. Obsérvese en las gráficas 2 y 3 que el superávit primario ha desaparecido y que el balance primario, al restarle los ingresos derivados de los derechos de hidrocarburos, revela un elevado déficit que manifiesta la vulnerabilidad de la hacienda pública a precios y producción petrolera.

Gráfica 1
Los focos rojos en la hacienda pública



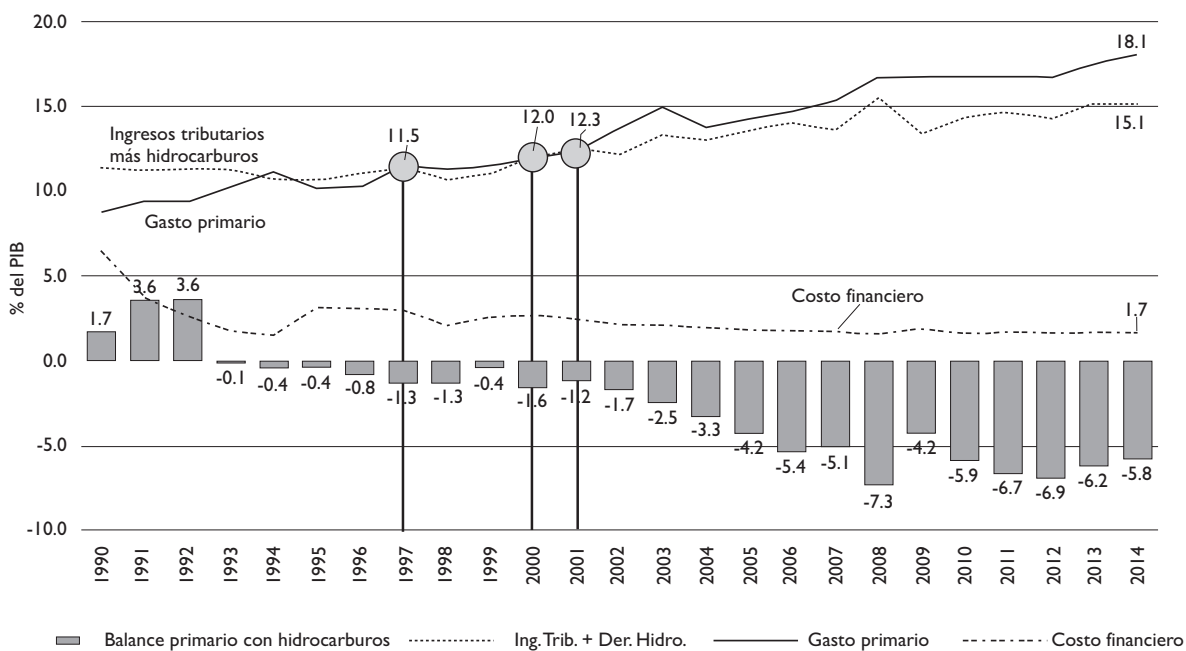
Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

Gráfica 2. Balance primario con hidrocarburos
Gobierno Federal
Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs. gasto primario
vs. balance primario



Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

Gráfica 3. Balance primario sin hidrocarburos
Gobierno Federal
Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs. gasto primario
vs. balance primario sin hidrocarburos



Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

¿Para qué hacer este ejercicio de PBO o por qué lo deberíamos de hacer?

Expuesto lo anterior, es necesario replantear varios aspectos en la conformación del presupuesto de egresos y el nivel del gasto.

1. Conformar un presupuesto público que contribuya al crecimiento económico y, desde luego, a la estabilidad. La estabilidad no es un objetivo, es una restricción, más cuando el costo de la indisciplina fiscal lo pagaron las generaciones de mexicanos de las décadas de los setenta y ochenta, y el de la expansión de crédito privado se pagó durante la segunda mitad de los noventa.
2. Es indispensable aplicar técnicas presupuestarias que revelen ineficiencias, dispersión y alineen los recursos públicos conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya no hay cabida para los programas y proyectos que disfrutaron de una “impunidad” presupuestaria con crecimientos inerciales sin tomar en cuenta el desempeño.

¿A qué me refiero con “impunidad presupuestaria”? A los programas y proyectos que pasan por la Cámara de Diputados, tanto en la etapa de aprobación como en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, sin ser sujetos a cuestionamientos severos. El antídoto estaría en la evaluación ex-ante y ex-post tanto de programas y proyectos en términos de su impacto en las metas nacio-

nales que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Ese es uno de los principales temas a considerar para el presente y futuro ante una menor disponibilidad de recursos.

¿De qué tamaño se requiere el ajuste fiscal?

Si uno de los objetivos es preservar la estabilidad macroeconómica y fomentar la disciplina fiscal, sin lugar a dudas el principal referente a apuntar es el balance primario. En este sentido, el objetivo de política fiscal es lograr nuevamente que el superávit primario iguale el costo financiero de la deuda —eso sería lo ideal—. Obsérvese que el Gobierno Federal viene registrando déficit primarios desde 2007. En consecuencia, ¿qué implica un déficit primario? Tiene una implicación muy negativa: que el Gobierno Federal recurra al endeudamiento para pagar parte de los intereses de la deuda pública. Esto, además de ser contrario al sentido común, en estricto sentido no respeta la restricción impuesta por la Constitución en la fracción VIII del Artículo 73.

¿De dónde venimos, dónde estamos y adónde queremos llegar?

La expansión de gasto observada es la más importante que ha tenido el Gobierno Federal desde la década de los setenta y principios de los ochenta. El cociente gasto primario a producto interno bruto pasó de 12%, en 2000, a 18.1%, en 2014. Esta expansión se justificó a nombre del llamado “gasto en desarrollo social”.

Tabla I
Estructura del gasto del Gobierno Federal
(% del PIB)

	2000	2006	2009	2012	2013	2014	2015*
Gasto primario	12.0	14.7	16.8	16.7	17.5	18.1	18.0
Gasto programable	9.1	11.4	13.6	13.4	14.2	14.5	14.4
Gasto corriente	7.7	8.8	11.0	11.0	11.0	11.6	11.9
Gasto de capital	1.4	2.6	2.6	2.5	3.1	2.9	2.6
Desarrollo social	6.4	6.3	9.4	9.7	10.1	11.9	10.5
Salud	0.6	0.9	1.2	1.3	1.3	2.7	1.3
Educación	3.2	3.5	4.0	3.7	3.7	3.7	3.8
Protección Social	1.6	1.6	2.3	3.1	3.3	3.7	3.6
OTROS	1.0	0.3	2.0	1.7	1.9	1.8	1.8
Participaciones	2.7	3.1	3.1	3.2	3.3	3.4	3.4
Adefas y otros	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos corroborados por la SHCP.

Nota: los datos no pueden coincidir debido al redondeo.

Cada vez se financia una mayor parte del presupuesto público con endeudamiento y, en el pasado reciente, con el aumento en los ingresos petroleros. Como resultado de la reforma energética, a partir de 2015, ya no habrá el rubro de derechos de hidrocarburos, el cual se denomina como transferencias que hace el Fondo Mexicano del Petróleo al Gobierno Federal.

La Gráfica 4 muestra la estructura de los ingresos del Gobierno Federal, y ahí se puede observar el incremento de la deuda, la parte de hidrocarburos y del IVA, como las fuentes crecientes para financiar el gasto público.

La evidencia está ahí: fue un gran acierto que esta legislatura aprobara la homologación del IVA para todo el territorio nacional. No puede haber mexicanos de primera y mexicanos de segunda. Esa simple medida aumentó en más de 0.4% del PIB la recaudación de impuestos; es la medida más pequeña que más rendimiento en recaudación ha tenido, un gran éxito, pero no es suficiente, ya que el gasto también ha aumentado (véase Gráfica 5).

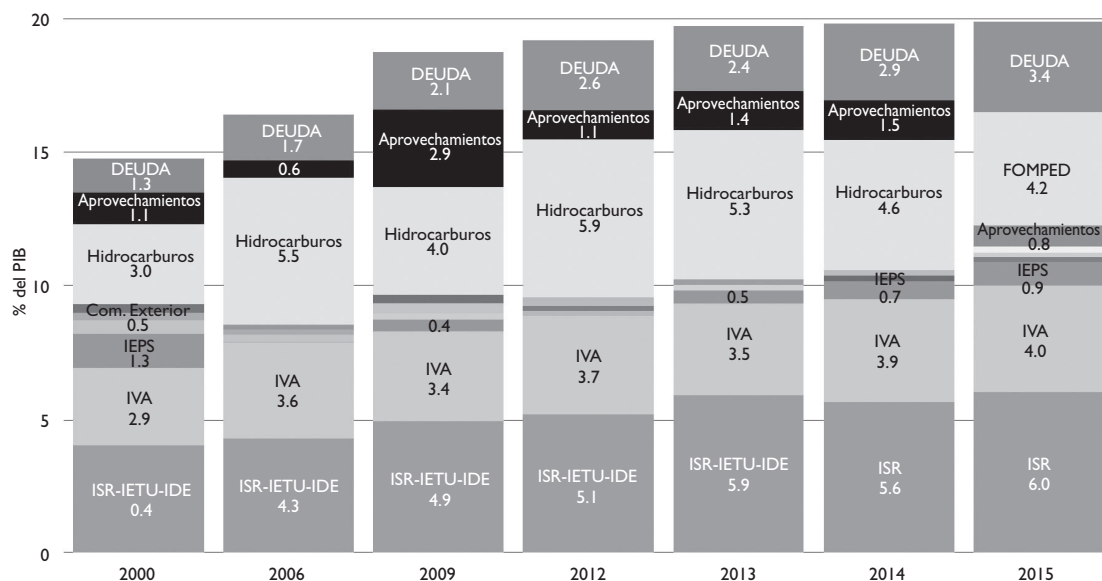
La expansión vigorosa del gasto público se ha reflejado también en la expansión de varias categorías de la estructura programática. Y hago referencia a la estructura programática, porque ésta será la plataforma sobre la que se aplique el concepto de PB0.

Como antecedente, la estructura programática actual proviene de la que se introdujo por primera vez en el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998. Esta estructura programática tiene también el mérito de haber sido con la que la Cámara de Diputados, sin mayoría del partido en el gobierno, aprobó un presupuesto de egresos. Por eso es histórico y es un parteaguas en la historia presupuestaria que se transparentara la estructura programática y se alineara con los programas sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Obsérvese cómo ha cambiado el número de categorías que se incluyen en la estructura programática y cómo ha crecido el número de programas. Esto ha hecho que la estructura programática sea muy volátil. Para 2015, existen 894 programas presupuestarios. En 2006 se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lugar de haber modificado la Ley de Planeación, para incluir una nueva modalidad programática. Ésta corresponde a la nueva categoría de “programa presupuestario”, a partir de la cual se aplicó una metodología conocida como “marco lógico” para derivar una matriz de indicadores de resultados.

Si bien la introducción de los programas presupuestarios fue útil para adoptar una metodología de presu-

Gráfica 4
Fuentes del Gobierno Federal
(% del PIB)

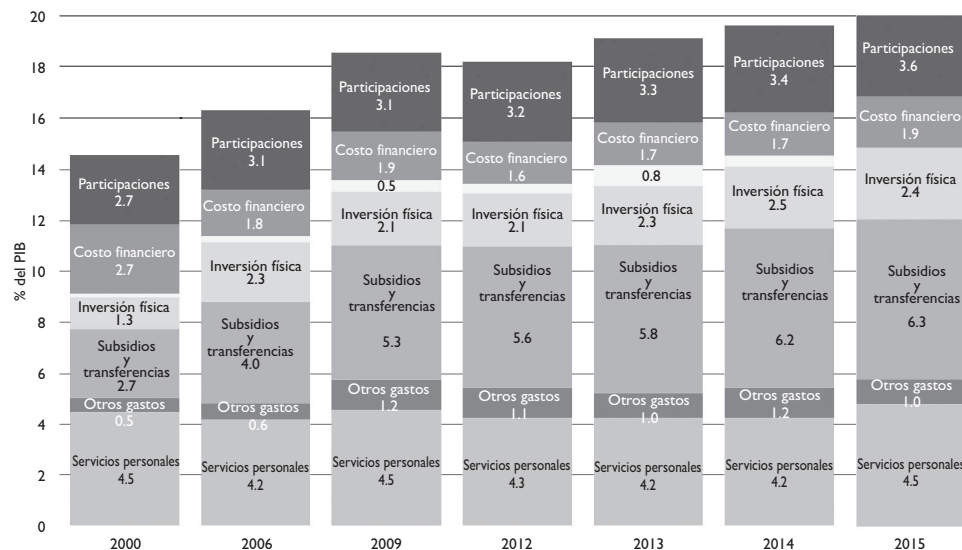


Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos tomados de LIF 2015.

** Los ingresos por derechos sobre hidrocarburos ahora se harán mediante trasferencias del FOMPED.

Gráfica 5
Usos del Gobierno Federal
(% del PIB)



Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos tomados del PEF 2015.

Tabla 2
Evolución de la estructura programática del PEF
(Categorías programáticas)

Categorías programáticas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grupo funcional (GF)							4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Función (F)	21	21	21	22	21	10	27	29	29	29	29	29	28	28	28			
Subfunción (SF)	55	55	55	64	46		103	98	102	102	102	102	111	111	111			
Subfunción agrupada (SFA)						45												
Subfunción específica (SFE)						88												
Programa sectorial (PS)	36	36	36	0	54	10	10	10	10	10								
Programa subsectorial						15	15	15	15	14								
Programa temático (PT)						32	32	33	33	32								
Programa especial (PE)	30	30	30	80	6	6	7	7	7	7								
Programa regional (PR)					9	8	8	8	8									
Programas sujetos a reglas de operación							112	134	137	142	125	111	107	110	103	99	95	92
Programas presupuestarios											18	22	23	21	21	942	817	894
Grupo de actividades institucionales	9	9	9	9	9	9	9											
Grupo de actividades institucionales por sector administrativo								16	16	16								
Actividad institucional	117	127	134	149	nd	nd	p	p	p	p	p	p	251	245	240			

Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública.

puesto con base en resultados, ya introducida en la Nueva Estructura Programática (NEP) de 1998 con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el costo fue muy alto: se perdió la alineación del presupuesto de egresos con los programas sectoriales y en consecuencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esto es muy delicado, pues los programas sectoriales son nada más y nada menos que la manifestación programática expresada en estrategias y objetivos de las políticas públicas. Entonces, ¿qué sucedió en el camino? De ahí que el planteamiento del subsecretario de Egresos, el licenciado Fernando Galindo, sea una excelente noticia, pues se abre la

oportunidad de cuestionar la misma estructura programática y, en particular, corregir la multiplicación y dispersión de programas presupuestarios.

Desde cualquier ángulo que se vea, la composición de la Hacienda Pública es sumamente vulnerable y eso es lo que nos tiene que preocupar. El nivel de gasto público es sólo sostenible con altos precios del petróleo, los cuales no se observarán en varios años. Y es muy pronto para que el componente de hidrocarburos de la reforma energética dé más ingresos como resultado de un aumento en las reservas y, en consecuencia, de la producción. Los ingresos recurrentes son insuficientes bajo una métrica muy sencilla: la recaudación de impuestos no alcanza para cubrir el gasto corriente del Gobierno Federal. Una empresa que con su ingreso de operación no cubre la nómina simplemente está mal.

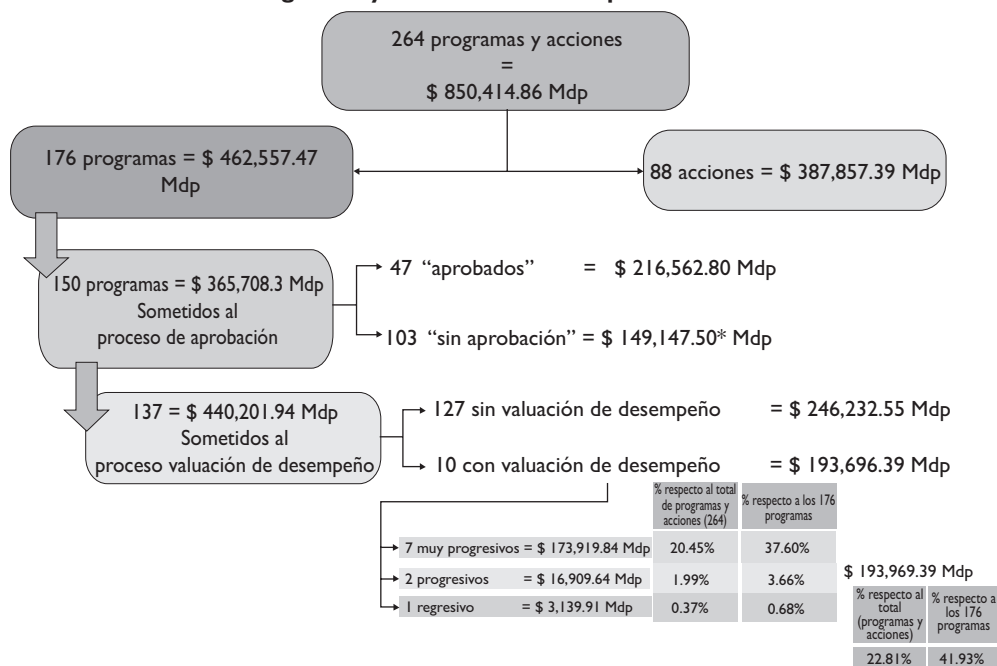
Evaluación de los programas de desarrollo social

La aplicación de PBO es una excelente oportunidad para usar las evaluaciones, en especial las que ha llevado a cabo

el Coneval. Indiscutiblemente, la Hacienda Pública requiere de ajustes tanto por el lado de ingreso como por el lado del gasto. Si bien es indispensable recaudar más a partir de una ampliación de la base de contribuyentes y de reducir el Presupuesto de Gastos Fiscales, el Gobierno Federal está obligado a gastar mejor. Esto implica reorientar la Hacienda Pública, tanto por el lado de la recaudación de impuestos como por el diseño y ejecución de programas, al crecimiento económico como el medio más eficaz para reducir la pobreza.

Es en este contexto donde se ve la necesidad de revisar cada uno de los programas presupuestarios que se relacionan con el desarrollo social. Con base en cifras del Coneval, se registran 264 programas y acciones que importan 850 mil millones de pesos; 176 son programas y 88 son acciones. Es curioso que el Coneval tuviera que recurrir a esta palabra de “acciones”, lo menciono porque la estructura programática no contempla “acciones”. Es preocupante que el Coneval manifieste que 176 “programas” no son susceptibles a ser evaluados, pues no siguieron el marco lógico (véase Diagrama I).

Diagrama I
Programas y acciones evaluados por el Coneval



* Este presupuesto ejercido es de 72 programas presupuestales, ya que 31 no cuentan con información disponible. Inventario Coneval de programas y acciones de desarrollo social 2012-2013.

Muy progresivo: Seguro Popular (68.3 mMdp); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (64.01 mMdp); Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores (24.3 mMdp); Programa IMSS-Oportunidades (8.8 mMdp); Programa de Apoyo Alimentario (4.7 mMdp); Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (1.85 mMdp); Programa de Empleo Temporal (PET) (1.82 mMdp).

Progresivo: Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (15.8 mMdp); Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (1.08 mMdp).

Regresivo: Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (3.1 mMdp).

Fuente: Elaborado por ITG con base en datos del archivo “Valoración de desempeño 2012-2013”, Coneval y del Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

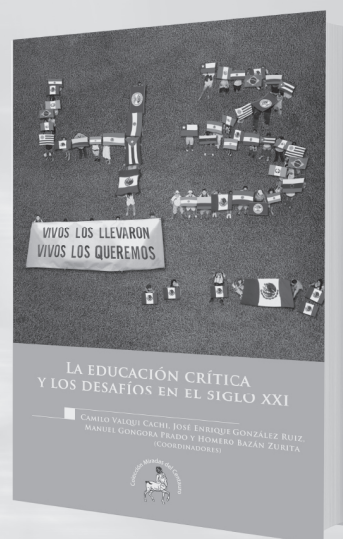
Conclusiones

La disminución de los ingresos petroleros abre ventanas de oportunidad para la aplicación del PBO. Sin embargo, la aplicación del PBO tiene límites. Entre otras limitaciones, en particular en el corto plazo, sobresalen la creciente de obligaciones de gasto por disposiciones jurídicas.

El PBO abre también la oportunidad para replantear todo aquello que dentro de la administración pública genera gasto. Como ejemplo, los altos costos de transacción que se han generado con la normatividad para el ejercicio del gasto. Es recomendable acompañar el PBO con un equivalente en la regulación del gasto: Regulación Base Cero, para que al interior de la administración pública se eliminen cadenas que hacen lento e ineficiente el gasto público.

El destino nos alcanzó con la caída de la producción y los precios del petróleo. Es una de esas oportunidades que se presentan para tomar decisiones y corregir el rumbo en la expansión programática y el nivel del gasto público. Como botón de muestra para aplicar el PBO, ¿es necesaria la existencia de 10 padrones de beneficiarios de los programas sociales? Ante escasez de recursos y ante el imperativo de hacer el mejor uso de los recursos públicos, ¿es válido que receptores de apoyos los reciban de manera duplicada o triplicada? Definitivamente, la aplicación del enfoque de PBO tiene un gran potencial para hacer sustancialmente más efectivos los esfuerzos iniciados desde 1997 con la NEP y el SED, y reexpresados y relanzados con el Presupuesto con Base en Resultados en 2008.

La educación crítica y los desafíos en el siglo XXI



Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados

Héctor Rafael Pérez Partida*

En este artículo se realiza una comparación resumida de los diferentes métodos de presupuestación utilizados en el sector público, señalando las ventajas y desventajas de cada uno. Se abordan los diferentes enfoques desde una plataforma teórica y, para aportar al análisis de estudio de casos, se presenta la experiencia del Gobierno del Estado de Jalisco en materia presupuestal.

Introducción

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

En el primero se asume una función no intervencionista del Estado, pues se confía en la conducta racional

de los individuos, quienes siempre buscarán su máximo beneficio. En este contexto, el Estado sólo tiene que garantizar las condiciones mínimas de paz y estabilidad social para una convivencia armoniosa entre los grupos.

En el segundo enfoque, por el contrario, se reconoce que sólo con la intervención directa del Estado se logrará una distribución de la riqueza y los beneficios del desarrollo entre todos los grupos sociales. Así pues, el bienestar de la población es una responsabilidad del Estado.

Independientemente de las perspectivas teóricas, la historia moderna ha demostrado que el mercado por sí solo no garantiza condiciones de equidad en el reparto de los beneficios económicos ni la erradicación de la pobreza. El grado de intervención estatal dependerá de la tradición de política económica en cada país, así como de sus objetivos de desarrollo.

En México, el Estado tiene una función rectora en el desarrollo económico y en el bienestar social, según lo estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Además, señala que debe desempeñar estas tareas con eficacia; por ello, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales son esenciales (SHCP, 2014).

La acción de gobernar implica la ejecución de actividades jurídicas, administrativas y técnicas que tienen como finalidad dirigir a la sociedad hacia los objetivos de desarrollo planteados por la administración. De acuerdo con Navarro (2005), para ello se emiten normas y documentos rectores del quehacer gubernamental, se asignan recursos que permitan realizar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados y se desarrollan herramientas de seguimiento

* Secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Economía por El Colegio de México y M. A. in Economics por la Universidad de Essex (Inglaterra).

y evaluación que miden el desempeño gubernamental desde diferentes perspectivas (calidad, eficacia, eficiencia, etcétera).

Usualmente, la manera en la que el gobierno da forma a sus intervenciones es a través de la formulación e implementación de políticas públicas. Como todo concepto de las ciencias sociales, el término de políticas públicas ha sido objeto de diversos debates que han generado el surgimiento de dos enfoques: el académico-teórico, dentro de la Ciencia Política, y el práctico, dentro de la Administración Pública. De acuerdo con Cardozo, las políticas públicas pueden definirse como

Un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinados, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (2006, 25).

Aguilar (2009, 14) las define como “un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público [...]”.

Las políticas públicas se instrumentan por medio de programas. Un programa público es un conjunto de actividades relacionadas entre sí, que implican ejercer recursos para el logro de un objetivo.

Los programas se justifican en la medida que generen resultados y efectos favorables para una población que tenga un problema o una necesidad insatisfecha. Los recursos materiales humanos y financieros que utilizan las dependencias ejecutoras deben usarse de manera eficaz y eficiente.

El presupuesto es un documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante un periodo de tiempo determinado y el detalle de los ingresos que se prevé obtener para su financiamiento. De acuerdo con Rodríguez (2013), es uno de los documentos de mayor trascendencia para las Administraciones Públicas debido a tres razones: 1) es un documento jurídico que faculta y vincula a las diferentes unidades que conforman las Administraciones Públicas; 2) es una técnica de gestión potente, ya que aporta información valiosa para determinar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones; y 3) sirve como garantía para los administrados; en tanto que es el

uso y destino de los recursos, está sometido a controles de rendición de cuentas y transparencia.

Así pues, cabe resaltar que el presupuesto como herramienta tiene funciones diferenciadas en la esfera pública y privada. En el sector privado es puramente orientativo, mientras que en el sector público es vinculante y limitativo. El presupuesto como concepto, según la tesis de Rodríguez (2013), puede ser abordado desde tres diferentes perspectivas: económica, jurídica y política.

Desde la óptica económica, funciona como un instrumento de racionalización en la asignación de recursos y como principal herramienta de planeación de la política económica.

Desde un enfoque jurídico, se entiende que adquiere la forma de ley al ser un documento autorizado por el Poder Legislativo, quien establece los límites de gasto del Ejecutivo durante el año fiscal. Como señala Rodríguez (2013), “el presupuesto se convierte en una autorización normativa que obliga al Ejecutivo a realizar únicamente los gastos en él previstos”.

Y, finalmente, desde un abordaje político, el presupuesto se entiende como programa de acción anual que direccionará el quehacer gubernamental. Es a través de éste que se conocen las prioridades de un gobierno.

Contexto nacional actual

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el panorama económico y financiero para México en los próximos años no es del todo alentador. Esto debido al entorno económico internacional caracterizado, por un lado, por la inminente caída en el precio del petróleo, el aumento en las tasas de interés, derivadas de la normalización en la política monetaria de Estados Unidos, lo que impactará los flujos financieros internacionales hacia países emergentes y, finalmente, una desaceleración global generalizada causada por inestabilidades geopolíticas en diferentes regiones del mundo (SHCP, 2015).

Para enfrentar el panorama actual de disminución de los ingresos fiscales en los tres niveles de gobierno, es indispensable que las administraciones públicas realicen un esfuerzo sistemático y organizado para reducir sus gastos operativos, suprimir, reorientar o fusionar programas de gobierno que no están alcanzando los resultados esperados, reorientar los recursos a programas prioritarios y realizar una reingeniería administrativa para suprimir áreas duplicadas o que ya no tienen razón de ser.

En este contexto, en el que la mayoría de los gobiernos hace frente a dificultades económicas y fiscales, se ha puesto en la mesa de discusión utilizar la metodología del Presupuesto Base Cero (PBC) como un instrumento para lograr una mayor eficiencia del gasto público. A continuación se presentará un breve recorrido histórico desde los orígenes del Presupuesto Base Cero, señalando sus fortalezas y debilidades.

Orígenes del Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero tuvo su origen en el sector privado. Fue a finales de la década de los sesenta cuando empezó a utilizarse el Presupuesto Base Cero en las grandes corporaciones privadas. El diseño de esta herramienta se atribuye a Peter Phyrri, quien, en 1969, junto con un grupo de analistas, desarrolló una estrategia financiera que le permitiera enfrentar dificultades.

Previo a esta innovación se operaba con el presupuesto tradicional, que funciona bajo un enfoque incremental. Es decir, las unidades operativas tomaban como punto de origen el presupuesto del periodo anterior y se ajustaba normalmente a la alza, tomando en cuenta las previsiones para el periodo próximo. Este esquema conlleva ineficiencias en el gasto que pueden ser perpetuadas e incentivadas por el presupuesto tradicional.

A diferencia del modelo tradicional, “el Presupuesto Base Cero hace referencia a un proceso en el que las unidades de una organización relacionan sus gastos a unos paquetes de decisión y los evalúan a la luz de las metas organizacionales, ingresos anticipados y potenciales eficiencias” (Shelby, 2013: 5).

Los paquetes de decisión, por su parte, son documentos que identifican y describen cada actividad específica y se elaboran para poder analizar y jerarquizar las actividades, proyectos y funciones de mayor a menor beneficio. Éstos incluyen análisis de costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

Siguiendo al mismo autor, gracias a esta herramienta se pueden identificar deficiencias en la distribución de recursos, así como fallas en la comunicación entre las diferentes unidades productivas, factores que impiden alcanzar las metas previamente establecidas.

En 1976, el entonces gobernador de Georgia, Jimmy Carter, contrató a Phyrri para implementar por primera vez el Presupuesto Base Cero en la administración pública. En 1979, ya convertido en presidente de Estados Unidos, se instruyó para aplicar esta técnica a nivel federal, sin

obtener los resultados esperados, por lo que, en la década de los ochenta, el modelo fue abandonado por la excesiva burocracia que suponía y las crecientes necesidades de personal (Shelby, 2013).

Fue en 1979 cuando el modelo se utilizó parcialmente en México en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), pues sólo se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se tenían. Tampoco tuvo el éxito esperado en la aplicación.

Si bien es cierto que el PBC presenta más ventajas que el presupuesto tradicional, su ámbito de aplicación es más efectivo en las funciones administrativas del gobierno. Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos partiendo siempre de cero, evaluando y justificando el monto y la necesidad de cada área de gobierno y de cada programa. Cuando las dependencias están gastando más de lo necesario, se elabora el Presupuesto Base Cero para reorientar los recursos con mayor efectividad.

Además, proporciona información sobre los recursos que se necesitan para alcanzar los resultados deseados, en lugar de un porcentaje de aumento o disminución sobre el año anterior.

En suma, el Presupuesto Base Cero es un proceso de tres dimensiones: administrativo, de planeación y de presupuestación. Es *administrativo* porque parte del análisis de todos los gastos incluidos, los ya existentes y no sólo los nuevos. Es un proceso de *planeación*, porque requiere fijar metas y objetivos para tomar decisiones de acuerdo con el plan de desarrollo y, finalmente, es un proceso de *presupuestación*, porque es indispensable presentar una justificación de todas las partidas incluidas en el nuevo presupuesto.

Ventajas del Presupuesto Base Cero

La planeación del presupuesto en la administración pública es una tarea que se realiza cada año. Como resultado de esta periodicidad, los planeadores pueden ser presa de la inercia propia de la actividad y terminar diseñando un presupuesto incremental. Ante este frecuente escenario, el Presupuesto Base Cero presenta una serie de alternativas y ventajas para el manejo eficiente de los recursos.

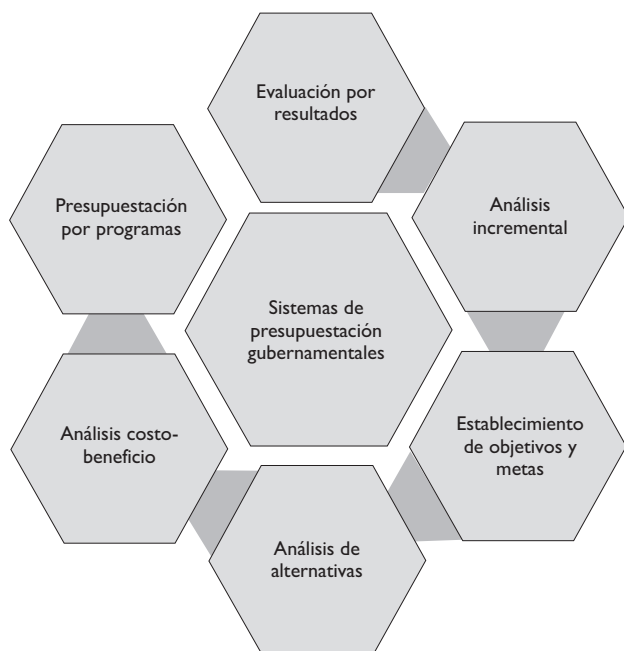
Algunas de las fortalezas del Presupuesto Base Cero, según los principales estudiosos de la técnica (Stonich et al., 1977; Phyrri, 1973; y Fong y Kumar, 2002), son:

- a) Permite analizar y justificar el presupuesto por actividad, al realizar contrastes de costo-beneficio.

- b) Minimiza costos al obtener la mejor alternativa.
- c) Mayor involucramiento de quienes ejecutan las actividades en el proceso de planeación presupuestal.
- d) Asigna recursos en forma racional y eficiente, de acuerdo con los planes estratégicos de las organizaciones y tomando en cuenta las dificultades económicas de las mismas.
- e) No toma en cuenta los datos históricos de años anteriores. Se olvida del pasado para planear el futuro.
- f) Permite diseñar el presupuesto desde una postura más crítica, de manera que las ineficiencias pueden reducirse.
- g) Implica lograr acuerdos para la aplicación de los recursos, especificar las actividades de mayor prioridad.
- h) Genera información presupuestal valiosa en tanto que detecta duplicidades en las actividades, funciones y áreas de operación.
- i) Brinda la posibilidad de detectar posibles economías internas en los programas, para financiar otros de igual relevancia.
- j) Estimula a los funcionarios para que piensen en la posibilidad de efectuar sus actividades en diferentes maneras: métodos alternativos de operación.

El Presupuesto Base Cero utiliza técnicas de planeación y control dentro de un marco sistemático cuyos principales elementos son los que se señalan en la Figura 1.

Figura 1
Técnicas de planeación y control del PBC



En cambio, el presupuesto tradicional o incremental toma como base el presupuesto existente, y analiza, partiendo de ahí, las adiciones y substracciones.

Comparativo presupuesto tradicional vs. Presupuesto Base Cero	
<i>Presupuesto tradicional</i>	<i>Presupuesto Base Cero</i>
Principia en la base existente	Principia con el programa "en blanco"
Examina los beneficios-costos de nuevas actividades	Examina costos-beneficios de todas las actividades
Principia con unidades monetarias	Principia con propósitos y objetivos
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	Examina explícitamente enfoques nuevos
Concluye con un presupuesto de tomar o dejar	Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo

Presupuesto basado en Resultados (PbR)

Paralelamente al desarrollo de los ya mencionados modelos de presupuestación, surgió el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR). Si bien es cierto que empezó a utilizarse por el gobierno de Estados Unidos en los años sesenta y en Alemania en la década de los setenta, su mayor auge lo tuvo una década más tarde.

En los ochenta, las economías atravesaban por un periodo de inestabilidad financiera causada por años de expansión del gasto estatal. La fórmula incrementalista en el diseño del presupuesto se volvió un obstáculo para la planeación fiscal, cada vez más rígida.

Esta situación propició que surgieran otras formas de planeación presupuestal que permitieran la implementación de los programas de estabilización macroeconómica, a través de ajustes fiscales y el regreso a las reglas del presupuesto equilibrado (García, 2010).

En México, a partir de 2006 se empezó a cambiar la manera tradicional de presupuestar y en 2008 se adoptó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como una tarea prioritaria enfocada al cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales, a través de la optimización del gasto público.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Presupuesto basado en Resultados es

un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias en información

que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos, y promover la transparencia y rendición de cuentas (2013, 60).

La implementación del PbR necesita la existencia de los siguientes elementos (García, 2010: 38):

- Información sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto público, generada a través de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.
- Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

Metodología del Marco Lógico

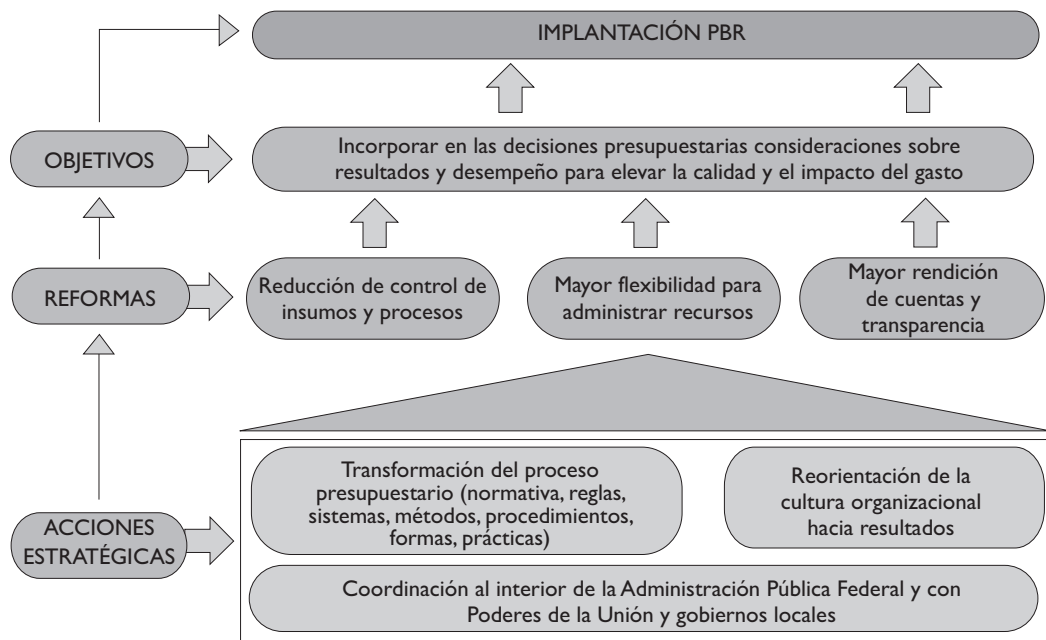
La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales. Con esta metodología se construye la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que concentra toda la información del programa para el proceso de planeación, monitoreo del desempeño y rendición de cuentas.

La MIR permite establecer objetivos claros, definición y medición de metas, debido a que se trata de una herramienta de gestión pública orientada a resultados y concentra información vital para la toma de decisiones.

Etapas para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico (MML)

1. *Definición del problema:* necesidad de identificar el problema principal, su magnitud, delimitación de la población afectada por el problema (población potencial).
2. *Análisis del problema:* identificar a personas y grupos relacionados con el problema, conocer los intereses de los afectados, determinar actores claves con influencia en su resolución. Construcción del árbol del problema:

Figura 2
Objetivos, reformas y acciones para la implementación del PbR



Fuente: SHCP, Sistema de evaluación del desempeño, p. 18.

analizar causas (raíces) y efectos (follaje) del problema principal.

3. *Definición del objetivo:* construcción del árbol de objetivos (proyección de la situación futura deseada). Se busca transformar el problema definido y analizado en una solución factible y realista del mismo. Convertir las causas en medios y los efectos en fines.
4. *Selección de alternativas:* definición y comparación de posibles alternativas para el programa. Las alternativas se deducen del árbol de objetivos.
5. *Definición de la estructura analítica del programa:* fin superior del programa alineado al PND o al programa sectorial, propósito (objetivo a lograr, un solo resultado), componentes (medios identificados en el árbol de objetivos) y actividades (medios indirectos del árbol de objetivos), tareas necesarias para contribuir directamente al componente.
6. *Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados* siguiendo la siguiente estructura:

Nivel	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Caso Jalisco, la experiencia de implementar PbR

La Administración Pública es el espacio que nos posibilita trabajar, día a día, por el bienestar de los ciudadanos, de la gente. Para lograrlo, debe forzosamente haber responsabilidad y cuidado en el manejo de los recursos públicos, para que éstos puedan destinarse a hechos y acciones concretos en beneficio de la comunidad.

En Jalisco, en los últimos dos años, desde la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se han venido implementando políticas presupuestales que impulsan la transformación del estado con grandes proyectos que benefician a todos los jaliscienses.

En Jalisco se ha aplicado el Presupuesto basado en Resultados como un sistema de planeación, presupuestación, ejercicio, seguimiento y control de los programas y recursos públicos.

Los principales resultados de estos procesos presupuestarios se han traducido en la implementación de proyectos de alto impacto social que llevan a miles de jaliscienses beneficios que día a día mejoran sus condiciones de vida.

En el rubro de movilidad los principales logros son:

- Ampliación de la línea 1 de tren eléctrico.
- Nueva línea 3 de tren eléctrico.
- Programa de bicicleta pública.
- Renovación de unidades de transporte público.
- Ley de movilidad, primera ley de su tipo en el país.

En el rubro de seguridad los principales logros son:

- Programas de Fuerza Única.
- Programa Salvando Vidas.

En el rubro de política social los principales logros son:

- Programas de transporte gratuito a estudiantes.
- Programa de mochilas con los útiles.
- Programas de adultos mayores.
- Programas para jefas de familia.

Quedan aún asignaturas pendientes. Se están evaluando programas de gobierno, desde su diseño hasta su impacto, para hacer el planteamiento de la continuidad de las políticas públicas a partir de estos resultados.

En el proceso de planeación y presupuestación se implementará el Presupuesto Base Cero como un complemento al Presupuesto basado en Resultados, especialmente en las áreas internas de gobierno que no tienen impacto directo en la población.

El Presupuesto Base Cero puede ser de utilidad en la presupuestación de gastos operativos y administrativos de gobierno. También para el proceso de reingeniería del gobierno que, sin duda, conlleva ahorros y economías

que se pueden aplicar a programas prioritarios del sector social.

En Jalisco se está marcando la diferencia, respondiéndole a la ciudadanía e impulsando mejores prácticas.

Consideraciones finales

El Presupuesto Base Cero (PBC) puede ser un complemento para el Presupuesto basado en Resultados, especialmente en la presupuestación de las áreas internas de gobierno que no tienen impacto directo en la población. En otras palabras, el PBC puede ser de utilidad en la presupuestación de gastos operativos y administrativos de gobierno (caja negra o administrativa del gobierno), así como para el proceso de reingeniería administrativa del gobierno.

Por el contrario, el PbR es más efectivo para la presupuestación de programas sustantivos de gobierno que impacten en el ciudadano. Por ello, es más completo como un sistema integral de planeación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, control y transparencia de los programas y recursos públicos.

En el gobierno mexicano se tiene más experiencia en la utilización de este último y, poco a poco, se ha perfeccionado su implementación. Aun así, el reto es consolidar su adopción como herramienta de planeación presupuestal en otros órdenes de gobierno, primordialmente a nivel municipal.

Frente a la escasez de recursos es importante, además de aplicar el PBC en áreas administrativas, ampliar el ámbito de aplicación del PbR, establecer la obligatoriedad de indicadores, ampliar la evaluación a más programas y bajo enfoques más diversificados y mejorar el diseño de la MIR para lograr mayor calidad en la información que proporciona.

Referencias

- Aguilar, L. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas". En Mariñez, F. y Garza, V., *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Fong, C. y Kumar, N. (2002). *Cost Accounting*. Hong Kong: Association of Accounting Technicians.
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, C. (2005). "Políticas de subsidio al transporte público. Evaluación del diseño del Programa de Apoyo al Transporte para Estudiantes del estado de Jalisco, México". Tesis para obtener el grado de Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, España.
- Pyhrr, P. (1973). *Presupuesto base cero*. México: Limusa.
- Rodríguez, J. (2013). "La dimensión económica de la gestión: la disciplina presupuestaria y su evaluación en organizaciones, proyectos y programas". (Material de Apoyo sin publicar de la asignatura Sistemas de Seguimiento y Control). España: Departamento de Economía Aplicada-Universidad de Sevilla.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014). *Planeación orientada a resultados*. Material del Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <<http://pbr.planeacion.unam.mx/>>.
- SHCP (2015). "Conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016, y los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2014". Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2015/lvc_fin_publicas_iv_trime_2014_30012015.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2015).
- Shelby, R. (2013). *Zero-Base Budgeting for the 21st Century Public Administrator*. Atlanta: Fiscal Research Center/Andrew Young School of Policy Studies/Georgia State University.
- Stonich, P.; Kirby, J.; Weil, H.; Thompson, K. y Von Bauer, E. (1977). *Zero-Base Planning and Budgeting*. Homewood: Dow Jones-Irwin.

Presupuesto Base Cero, una oportunidad para invertir mejor

Mario Sánchez Ruiz*

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

Desde hace ya varios años, México cuenta con un marco macroeconómico prácticamente estable; la inflación ha permanecido en niveles por debajo de 5.0%, la acumulación de divisas ha mantenido una tendencia alcista, generando una importante cantidad de reservas internacionales que al mes de abril acumularon 195.3 mil millones de dólares. A su vez, y a pesar de todo, siguen llegando inversiones extranjeras, que ayudan también al dinamismo productivo nacional.

Estos son sólo algunos ejemplos de las bondades macroeconómicas que tenemos a nuestro alcance y que no se han sabido aprovechar en su máxima expresión. La pregunta clave

es: ¿de qué sirve tener altas reservas, llegada de inversiones extranjeras e inflación prácticamente estable si en nuestros presupuestos existen apoyos o programas que, en vez de acelerar, frenan el comportamiento progresista de los agentes económicos, siendo que este dinero podría generar ingreso y productividad en otro sector?

México enfrenta hoy una situación económica que hace indispensable elaborar un Presupuesto Base Cero. El pobre crecimiento económico de apenas 2.3% en los últimos 15 años, y recientemente la caída del precio del petróleo, entre otros factores, nos obligan a analizar y canalizar de manera responsable los recursos con los que ahora contaremos. El reto y la gran oportunidad es romper con viejos esquemas en la elaboración del presupuesto, los cuales se han constituido en un factor adicional que ha inhibido el crecimiento sólido y sostenido de México.

¿Qué es el Presupuesto Base Cero?

El Presupuesto Base Cero consiste en establecer esquemas de planeación que se aplican tanto en la gestión empresarial como en los programas públicos. Surgió como tal en 1970, cuando su creador, Peter Pyhrr, lo introdujo en la empresa estadounidense Texas Instruments. Ante el éxito del sistema, se extendió a otras grandes empresas como Westinghouse, Boeing y AT&T.

En 1971, el entonces gobernador del Estado de Georgia, Jimmy Carter, contrató como asesor a Pyhrr para la implantación de este sistema presupuestario en la Administración del Estado. Y fue hasta 1977, cuando Carter fue elegido presidente de Estados Unidos, que instauró esta valiosa herramienta de elaboración del presupuesto en la Administración Federal para el ejercicio fiscal de 1979.

* Presidente de la Comisión de Economía de la H. Cámara de Diputados. Contador Público por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. De 2010 a 2012 fue presidente del Consejo Coordinador Empresarial.

El Presupuesto Base Cero fundamenta su éxito en premisas esenciales que lo consolidan como la metodología por excelencia en la misión de hacer más competitivas y productivas a las empresas y a las naciones, teniendo como eje el manejo eficaz del gasto. Algunas de estas premisas se explican a continuación.

En primer lugar, esta metodología proporciona información detallada sobre los recursos que se requieren para lograr los objetivos deseados. Es decir, primero se requiere trazar objetivos y metas concretas con base en las prioridades de un país y, posteriormente, definir a qué rubros se orientarán dichos recursos.

Un segundo elemento, que complementa el anterior, es la elaboración de un análisis de costo-beneficio. Este ejercicio permite, a su vez, evitar la duplicidad de funciones y de programas con base en el diseño de paquetes de decisión. En estos paquetes se describe una función o una actividad específica que ayuda a su evaluación y clasificación en comparación con otras actividades.

De las dos premisas anteriores se desprende una tercera, la necesidad de reevaluar cada año el presupuesto ejercido y la eficacia con la cual se cumplieron los objetivos y las metas establecidas, y realizar, en consecuencia, los ajustes pertinentes.

Para evaluar los programas más sustentables o sostenibles se tienen diferentes métricas de evaluación en las que se considera el número de ciudadanos atendidos, el impacto económico generado y –muy importante– la generación de empleos; es decir, analizar si se ayudó o no a que las empresas crecieran o las exportaciones aumentarán, entre otros aspectos relevantes a revisar.

Con este tipo de mediciones se puede identificar qué dependencias y programas son más requeridos y útiles y, en consecuencia, cancelar aquellos que no son indispensables para la productividad del país.

Construyendo un nuevo presupuesto

Desde hace un par de meses, el gobierno federal ha pronunciado en diversos foros la intención de ordenar su gasto, bajo la metodología del “Presupuesto Base Cero”. La principal diferencia entre el enfoque del presupuesto tradicional y el del Presupuesto Base Cero estriba en los criterios que se usan para asignar recursos a los distintos programas y proyectos.

En el presupuesto tradicional o incremental utilizado en nuestro país, los recursos se distribuyen al conjunto de programas y proyectos ya existentes, en cierta medida por el hecho de que ya obtuvieron recursos en años anterior-

es, es decir, la asignación de estos recursos es de manera inercial. En cambio, en el Presupuesto Base Cero, la toma de decisión no parte de la inercia presupuestaria, sino que utiliza criterios más estratégicos ya que ningún programa o proyecto recibe recursos por su mera existencia y cada uno de ellos debe demostrar de qué manera contribuye al logro de sus objetivos.

Debemos mencionar que desde 2006 el gobierno federal presentó la estrategia del “Presupuesto basado en Resultados” (PbR), con la finalidad de que los recursos se asignaran conforme a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y, a su vez, fueran evaluados, para así promover una mayor eficiencia de gasto público.

Aunque podría significar un ejercicio similar al requerido para el Presupuesto Base Cero, la gran diferencia se puede atribuir a que en ningún momento se eliminó la inercia presupuestaria, además de que se presentaron diversas inconsistencias en las metodologías para evaluar los programas.

Una métrica adecuada para evaluar los programas podría ser la diferencia entre la inversión eficiente o la continuidad del despilfarro de nuestros recursos.

Nuestro presupuesto debe considerar prioritariamente aquellos programas y proyectos que contribuyen con nuestra economía generando empleos y elevando el PIB. No podemos ser rehenes de costosas estructuras que únicamente dejan beneficios políticos y cuotas de poder, de programas que, lejos de erradicar la pobreza, sus resultados arrojan todo lo contrario o la mantienen o, en el peor de los casos, la incrementan.

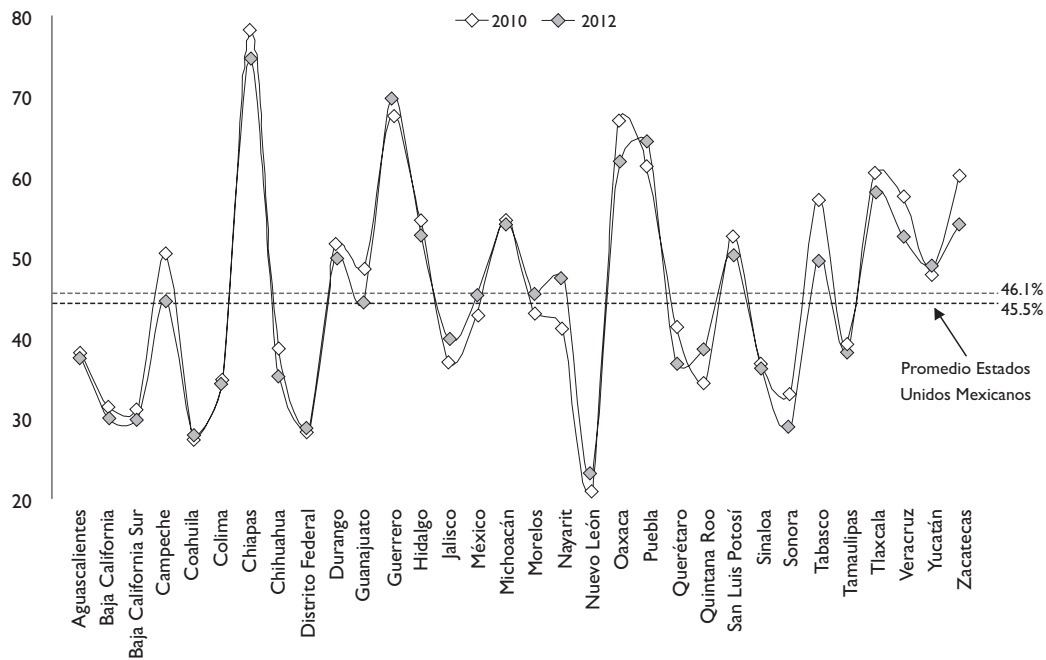
De acuerdo con los resultados de pobreza en México 2012, a nivel nacional y por entidad federativa, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en ese año existía en nuestro país un total de 53.3 millones de personas pobres¹, o bien, 45.5% del total de la población estaba bajo esas condiciones. Esta cifra registró un incremento de 500 mil personas respecto al estudio referente al año 2010. De este gran total, unas 11.5 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza extrema² en 2012, reduciéndose en 1.5 millones respecto a 2010.

A continuación se muestra la tendencia de la pobreza y de la pobreza extrema por entidad federativa como porcentaje de la población en la entidad para los años 2010 y 2012 (véanse las gráficas 1 y 2).

¹ La población en pobreza es la que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas.

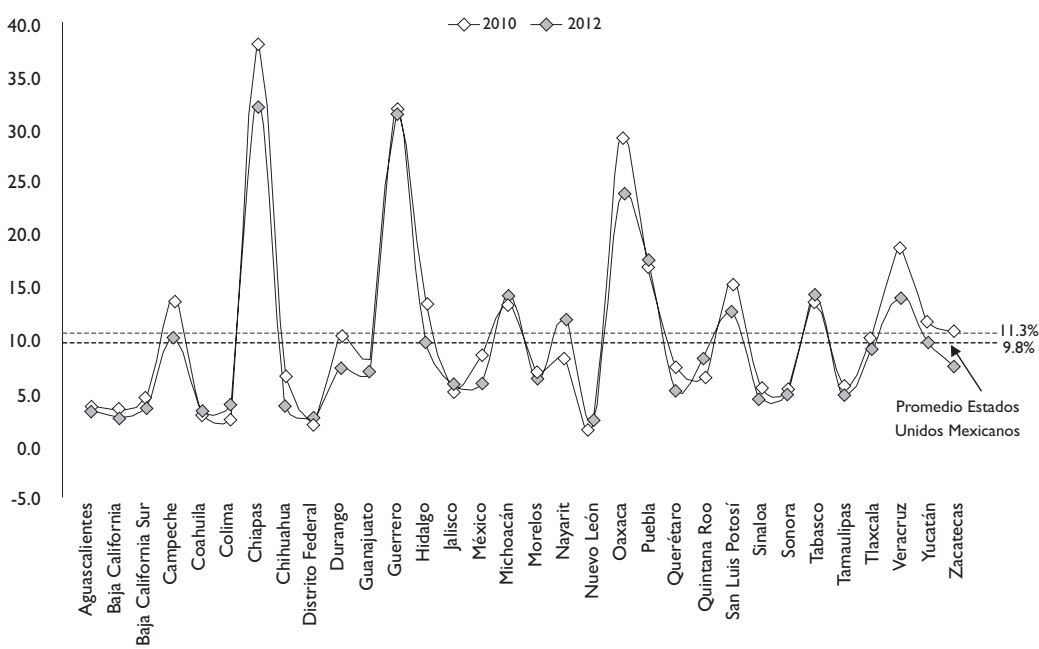
² Se considera que se encuentran en pobreza extrema las personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica.

Gráfica 1
Pobreza por entidad federativa
 (% respecto a la población total de la entidad)



Fuente: Elaborada por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados con datos del CONEVAL.

Gráfica 2
Pobreza extrema por entidad federativa
 (% respecto a la población total de la entidad)



Fuente: Elaborada por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados con datos del CONEVAL.

Hay que destacar y aclarar que si bien el porcentaje de la pobreza total parece haberse reducido en 2012 respecto a 2010, a pesar de que en términos absolutos registró un incremento (las 500 mil personas mencionadas con anterioridad), las cifras podrían ser engañosas. Esta reducción en el porcentaje se debe a que el crecimiento de la población fue más acelerado en el periodo de 2010 a 2012 que el avance de la pobreza total.

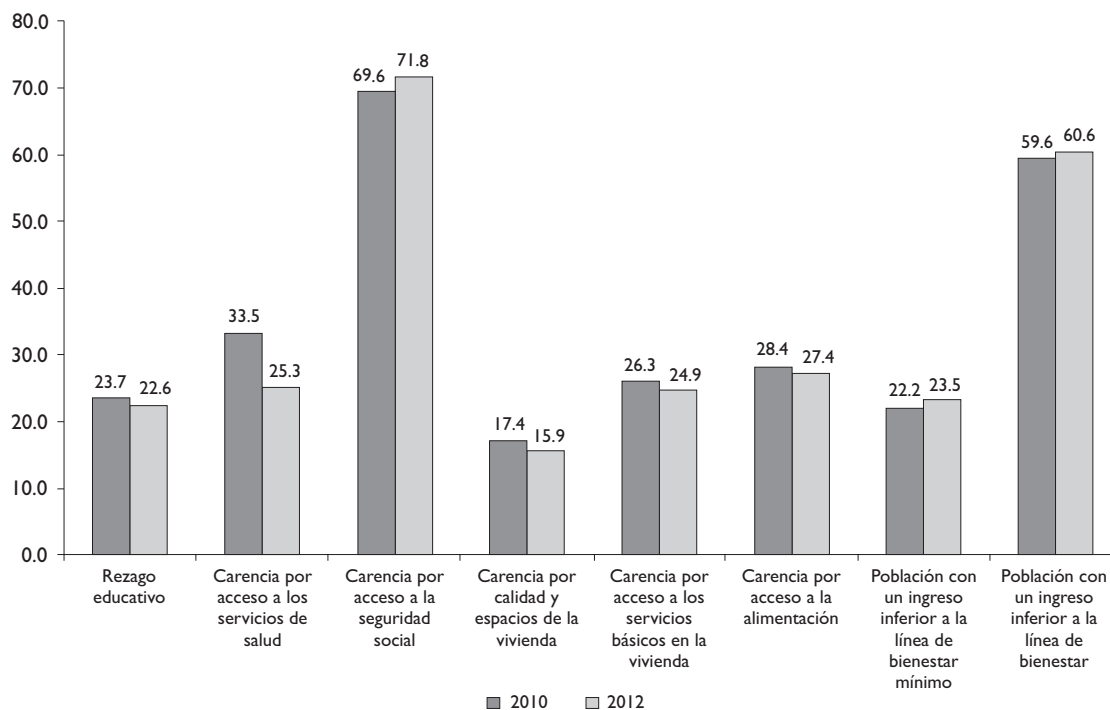
De acuerdo con el Coneval, para el cálculo de 2010 se basó en una población de 114.5 millones de personas, mientras que para 2012 se basó en una de 117.3 millones, calculadas con información del Conapo que utiliza el INEGI. En este sentido, el crecimiento de la población en términos porcentuales fue de 2.4%, mientras el avance de la pobreza lo fue en 0.9% (si el denominador de una división aumenta más respecto del numerador, el resultado –el cociente– se reduce cada vez más). Esto deja en claro que la base sobre la que se compara a la pobreza se incrementó, reduciendo el porcentaje de la pobreza total respecto a la población total. Lo mismo pasa con la pobreza extrema.

Ahora bien, el mismo Coneval identifica seis carencias sociales (las primeras seis barras de la Gráfica 3) y dos de ingreso a nivel nacional (las últimas dos barras de la misma gráfica).

De esta manera, se puede observar que, en cuanto a las carencias sociales, prácticamente en todas (con excepción de la carencia por acceso a la seguridad social) el número de personas se redujo en el último año de estudio (2012). Sin embargo, en el ingreso sucedió todo lo contrario, pues tanto la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo como aquella con un ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementaron en 1.3 y 1.0 millones de personas, respectivamente, durante el mismo periodo.

Es bien sabido que una parte importante para el crecimiento del Producto Interno Bruto de cualquier país es el llamado mercado interno, conformado principalmente por el consumo y el cual está directamente relacionado con el nivel de ingreso. Así, cuando en un país el ingreso disponible (ingreso después de impuestos y otras deducciones) de su gente aumenta de un periodo a otro, se esperaría

Gráfica 3
Dimensiones de la pobreza
(millones de personas)



Fuente: CONEVAL.

que su consumo lo hiciera casi en el mismo orden³. Esto generaría un círculo virtuoso *ceteris paribus* en el aparato productivo nacional, en el mercado laboral e incluso en la recaudación de impuestos.

Por lo anterior, el incremento de las personas con ingresos inferiores al umbral de la línea de bienestar mínimo, así como de la línea de bienestar, significa una mala señal para el mercado interno. Habrá que esperar el reporte bianual para los años 2012 y 2014 y esperar una mejoría.

¿A qué se debe toda esta analogía? A que el Presupuesto Base Cero deberá generar un buen mecanismo que ataque toda la ineficiencia burocrática, no solamente es quitar por quitar o viceversa, sino que se deberá analizar de manera meticulosa lo que está inhibiendo la reducción de la pobreza, pues gran parte de los programas presupuestarios son meramente asistencialistas y no dan beneficio alguno en el mediano y largo plazos para la gente “favorecida” ni para el país, sin mencionar la posible corrupción que puedan existir en algunos de los programas presupuestarios, lo que da como resultado (en parte) los actuales niveles de pobreza.

De esta manera, el Presupuesto Base Cero se convierte en una propuesta que no debe tomarse a la ligera si en verdad se pretende canalizar y hacer eficientes los recursos para la población que más los necesita. El análisis y juicio de cada programa presupuestario deberá responder a algunas preguntas esencialmente: 1) ¿cuántos ingresos genera? ¿Los genera?; 2) ¿cumple su meta establecida? ¿Tiene meta establecida?; 3) ¿cuáles son sus beneficios en el mediano y largo plazo?; 4) ¿existe duplicidad de funciones en la parte administrativa y/u operativa?; en caso de que existiera, 5) ¿es indispensable su duplicidad?; 6) ¿qué impacto(s) tiene el programa dentro de la comunidad o región?; dicho impacto 7) ¿es temporal o de mediano y largo plazo?

Asimismo, y conforme a la pregunta de duplicidad de funciones, es importante mencionar que si bien dentro del gobierno existe una misma función que la realiza entre dos o más personas dentro de un mismo organismo y que, sin que sea meramente necesario, hay otras donde seguramente se necesita más personal. Un ejemplo sería que en algunas paraestatales u organismos del gobierno el personal administrativo fue incrementándose de manera innecesaria, mientras el operativo prácticamente se ha mantenido “flat”. Un buen ejemplo es el sistema de salud,

³ Pues está también la propensión al ahorro, lo cual al igual que el consumo beneficia al país por el lado del sistema financiero, siempre y cuando se haga buen uso de dichos recursos depositados.

en el cual se necesitan más hospitales, maquinaria, médicos y enfermeras para la atención oportuna, rápida y eficaz de los pacientes, pues muchos de los estudios médicos dan cita a los enfermos hasta seis meses después de la consulta médica, para así diagnosticar exactamente la enfermedad en cuestión, lo que no garantiza la supervivencia de la persona durante ese lapso de tiempo. Además, el traslado de un enfermo de un hospital a otro por la falta de maquinaria o personal médico representa otros gastos que, en muchas ocasiones, los propios familiares tienen que financiar.

Por su parte, si bien existen programas que por su naturaleza no generan ningún ingreso, habrá que evaluar la importancia de éstos en función de su o sus objetivos y metas, así como la población destino, para poder evaluar el impacto que genera dentro de la(s) comunidad(es) o región(es) y si efectivamente generan beneficios para los agentes económicos en el corto, mediano y quizá largo plazo, con el fin de tener certeza acerca de si el programa se queda o se va.

Por otro lado, habrá programas que se encuentren dentro de una secretaría u organismo y cuyo ámbito no pueda corresponder a las funciones de la entidad donde se encuentre. Por ejemplo (y aunque suene absurdo), pudiera haber un programa referente al apoyo a los pueblos indígenas dentro de la Secretaría de Hacienda, cuando debería estar en Sedesol. De hecho así es, pues la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI por sus siglas) es una entidad perteneciente a la Secretaría de Hacienda. Este ejemplo no es el único, así como este existen otros programas más dentro de todo el aparato del sector público que se encuentran en organismos que a simple vista no tienen nada que ver con las funciones de este último.

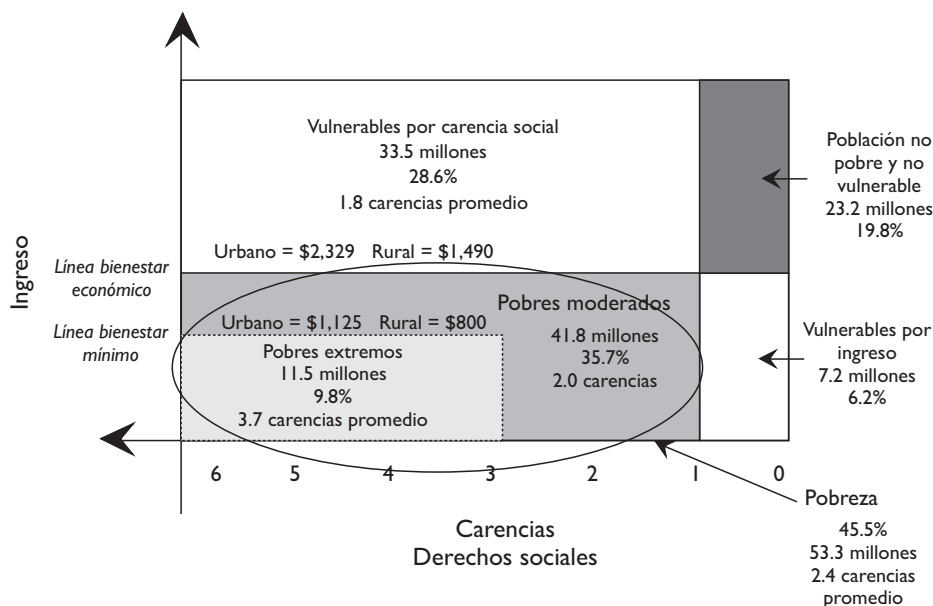
El deslinde de estos programas de una entidad hacia otra significaría una reingeniería muy seria en todo el sector público, y de hecho el Presupuesto Base Cero lo es, de ahí el gran reto de esta metodología.

La erradicación de la pobreza (véase Gráfica 4) debe ser uno de los ejes principales del Presupuesto Base Cero y así disminuir dichos márgenes con el paso del tiempo.

Presupuesto Base Cero y la generación de ingresos

Es difícil pensar en un Presupuesto Base Cero cuando existen obligaciones presupuestarias irrenunciables (como las pensiones, la deuda y otros pasivos del gobierno), pero sí podemos hablar de una nueva estructura basada en resultados.

Gráfica 4
Cuadrantes de pobreza 2012



Fuente: CONEVAL.

De hecho, y a pesar de que realmente fue una idea muy buena por parte del presidente de la República, varios especialistas dedicados al tema concuerdan en que es muy apresurado (e incluso poco creíble) poner en práctica el Presupuesto Base Cero ahora, para el paquete económico 2016, que se entregará a la Cámara de Diputados a principios de septiembre próximo.

El argumento es que, dada la magnitud del sector público, hacer un Presupuesto Base Cero en poco menos de un año es prácticamente imposible e incluso sería una labor "titánica" difícil de alcanzar, esto en palabras del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF)⁴.

La tarea se hace más difícil dada la menor percepción de ingresos petroleros (véase Gráfica 5), ingresos muy fundamentales en el presupuesto dado que los ingresos tributarios no alcanzan para cubrir toda la parte de egresos.

De esta manera, si bien las exportaciones petroleras, en términos monetarios, ya venían disminuyendo desde 2011 debido a la menor plataforma de producción de crudo, un indicador que "atenuaba" dicha baja era su precio internacional, por lo que el valor total de las exportaciones de petróleo casi no resentía la menor producción, manteniéndose los ingresos por exportación en un promedio de 3,912.97 millones de dólares mensuales entre el periodo de 2011 hasta julio de 2013. A partir de agosto de este último año comienza la caída estrepitosa en el precio in-

ternacional. En este sentido, desde esa fecha hasta marzo de 2015 (último dato disponible), el precio del barril del petróleo ha disminuido en 54.4%, mientras los ingresos por exportación se han reducido en 53.7% en el mismo lapso. De hecho, si comparamos los ingresos por exportación de petróleo de julio de 2013 y de marzo de 2015, veremos que se han dejado de percibir 2,033 millones de dólares por este concepto.

Esta baja hizo que el presupuesto para este año se redujera; el próximo debe tomarse en cuenta que pasará mucho tiempo para que volvamos a ver precios del petróleo por arriba de los 90 dólares por barril.

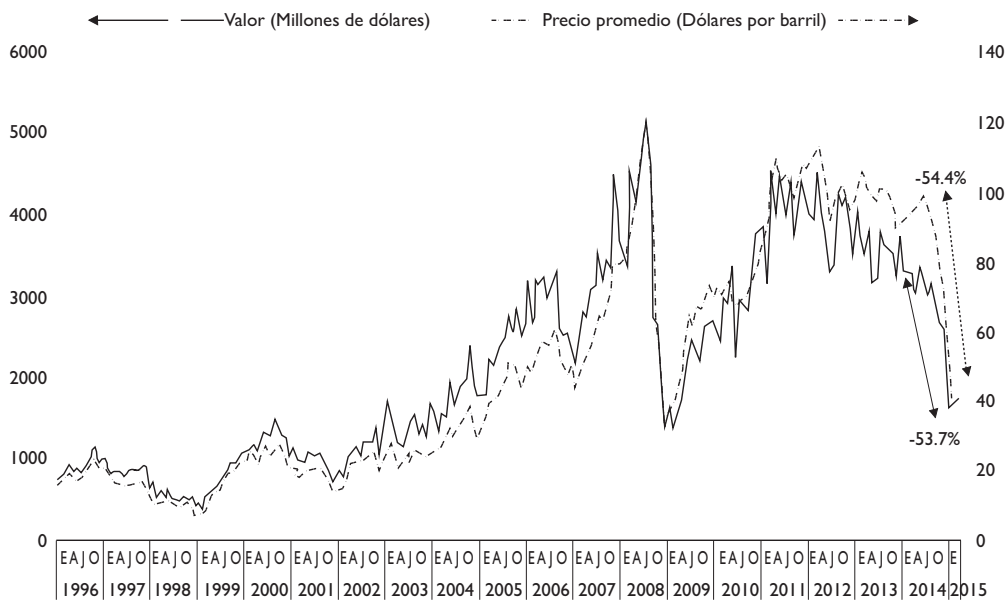
La preocupación de la baja en el precio del petróleo radica en que el ejercicio en la parte de egresos del presupuesto no se cubre en su totalidad por los ingresos tributarios, por lo que sólo hay otras dos maneras de financiar la parte restante: 1) por los ingresos provenientes del petróleo; 2) por un incremento en la deuda.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) muestra en una de sus gráficas la brecha que hay entre el gasto neto del sector público presupuestario y los ingresos tributarios (véase Gráfica 6). Evidentemente, en el transcurso de los años la brecha entre ambos indicadores se ha ido abriendo cada vez más, lo que deja clara la dependencia del gobierno de los ingresos petroleros y de la deuda.

Dicha brecha es de por sí preocupante y el hecho de que seguramente tengamos menores ingresos petroleros durante un tiempo prolongado la hace más crítica, pues aun

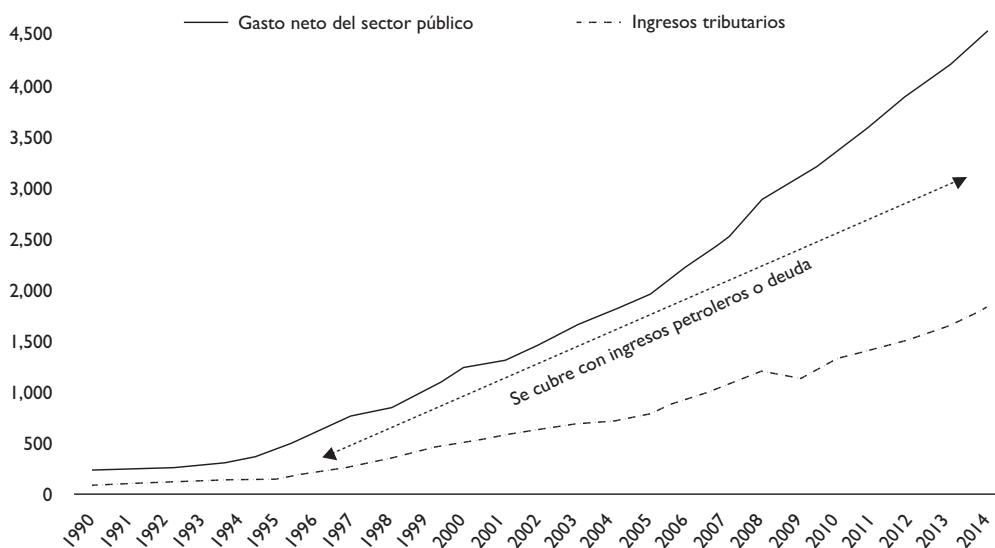
⁴ <<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/04/28/imef-insta-hacienda-aplazar-hasta-2017-presupuesto-base-cero>>.

Gráfica 5
Valor de exportaciones petroleras y
precio promedio del barril



Fuente: Elaborada por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados con datos de Pemex.

Gráfica 6
Gasto neto del sector público presupuestario e ingresos tributarios
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborada por el CEESP con tados de la SHCP.

con la falta de los recursos del energético y a sabiendas de que tanto el gasto neto del sector público presupuestario como los ingresos tributarios seguirán con sus respectivas

tendencias, el gobierno no debe caer en “tentaciones” y financiar el faltante petrolero con deuda si se desea tener y mantener unas finanzas públicas sanas.

Por esta razón, el Presupuesto Base Cero no sólo debe centrarse en una reestructura para hacer más eficiente el gasto, sino que además debe dirigirse a proyectos de inversión pública que generen un verdadero beneficio a la sociedad, además de ingresos adicionales. En este sentido, si se combinan los beneficios sociales (aquellos que si bien no generan ingresos, benefician a la población o sector objetivo) con beneficios monetarios, es decir, que generen ingresos suficientes para costear el mantenimiento y además generar renta, se matarían dos pájaros de un tiro.

Un tema toral para la aplicación del Presupuesto Base Cero debe ser (como siempre ha sido) la transparencia y la rendición de cuentas. Lamentablemente, muchos programas de infraestructura no tienen la primicia de ser transparentes, ningún ciudadano sabe con certeza si el precio que se está pagando por una obra es el verdadero, si dicha obra es sustentable con el ambiente y el propósito de éste.

Es tema por todos conocido que para crecer se necesita invertir, pero existe evidencia de que una inversión mal hecha no sólo no genera beneficios al sector o población objetivo, sino que además puede conllevar más gastos para reparar o corregir daños colaterales, o bien, dentro de la propia infraestructura en sí. En el peor de los casos, podría incluso darse el cierre total de esta inversión pública mal planeada, significando un lamentable desperdicio de los recursos utilizados para dicha obra, sin mencionar los posibles daños al ambiente.

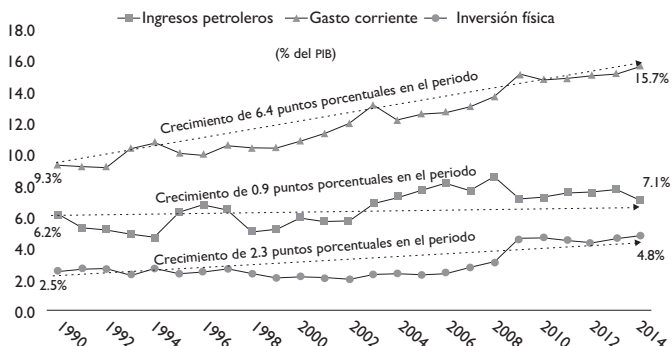
No toda la inversión pública recae en el gobierno federal, los gobiernos estatales también tienen proyectos de infraestructura que deben ser vigilados y auditados. De esta manera, la importancia de invertir no sólo por invertir debe ser central en todas las tomas de decisiones federales y estatales; los ciudadanos tienen el derecho de saber con exactitud en qué se están gastando sus impuestos, así como quién o qué entidad los está gastando.

Actualmente y de acuerdo con el CEESP, la inversión física del gobierno en los últimos 24 años ha crecido muy poco en términos del PIB respecto al gasto corriente, mientras que los ingresos petroleros se han mantenido prácticamente estables (véase Gráfica 7). De esta forma, en el periodo 1990-2014, la inversión física pasó de 2.5% del PIB a 4.8%, mientras el gasto corriente pasó de 9.3% a 15.7% del PIB en el mismo lapso, a la vez que los ingresos petroleros pasaron de 6.2% a 7.1% del PIB.

Lo anterior hace evidente lo poco que se destina a proyectos de inversión pública respecto al gasto corriente del gobierno, cuando hay infinidad de proyectos por mejorar o reactivar, ejemplos de ello son los puertos y los ferrocarriles.

Lamentablemente, en nuestro país está desaprovechado el ferrocarril, siendo un importante medio de transporte de carga en países de Europa y en Estados Unidos, pues

Gráfica 7
Ingresos petroleros, gasto corriente e inversión física del sector público



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

además de ser económico respecto al transporte terrestre (camiones) es prácticamente más rápido. En Estados Unidos, la red ferroviaria atraviesa al país de norte a sur y de este a oeste (y viceversa). De acuerdo con la *Association of American Railroads* se estima que cerca de 40% del tráfico de mercancías en el país vecino del norte se hace por ferrocarril, cuando en México el transporte de mercancías por este medio representa aproximadamente 9.6% del total (Medina, 2013: 11). El mantenimiento de las redes de ferrocarril es muy barato además de que éstas suponen ahorro de energía.

Si bien la construcción de ferrocarriles tuvo su auge en el siglo XIX y mediados del XX, la importancia de éstos para transportar mercancía de un lado del país a otro, incluso hacia las fronteras, es fundamental cuando de costos y eficiencia se trata. Otra ventaja del ferrocarril es que no depende del tráfico ni del clima para ir de un sitio a otro. Este es sólo un ejemplo acerca de las mejoras a la infraestructura de transporte en México y que además podrían generar ingresos adicionales a las arcas del Estado.

El Presupuesto Base Cero constituye, pues, una herramienta poderosa para que las autoridades mexicanas evalúen y asignen los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, pero siempre en coordinación con los sectores productivos, académicos y especialistas en la materia.

Las reformas estructurales a las que tanto tiempo hemos invertido sólo podrán tener los resultados que anhelamos si van de la mano con una canalización adecuada de los recursos, lo que requiere de un esfuerzo conjunto del gobierno y de los sectores productivos del país.

Referencias

Medina, S. (2013). "El transporte ferroviario en México", *Comercio Exterior* 63 (4).

La viabilidad del Presupuesto Base Cero como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México

Juan Ignacio Gil Antón*
Francisco Lelo de Larrea Padilla**

La propuesta de hacer un Presupuesto Base Cero es una decisión que vale la pena aplaudir al gobierno federal; lo que si bien no es posible hacer de manera completa, sí es una muy buena señal de que se revisará el gasto y se propondrá una estructura más eficiente del mismo.

Como resultado de un comportamiento muy débil de la economía, tanto en nuestro país como en el extranjero, aunado a la caída tan importante en el precio del petróleo y en la producción —en la que para 2016 no tendremos la protección de las coberturas al precio del petróleo y a la necesidad de mantener unas finanzas públicas sanas—, el gobierno federal se ha visto en la necesidad de hacer ajustes al gasto público de manera que no se incremente el déficit y con ello se generen los problemas que hemos sufrido en el pasado. Durante este 2015 se propuso un recorte importante al gasto, mismo que está en ejecución; no obstante, dadas las perspectivas de

2016, resultará insuficiente y por ello habrá que buscar acciones adicionales que nos permitan garantizar un déficit público manejable.

En una decisión que vale la pena aplaudir al gobierno federal, se propone hacer un “Presupuesto Base Cero”, lo que si bien, como se verá en el ensayo, no es posible hacer de manera completa, sí es una muy buena señal de que se vale revisar el gasto y proponer una estructura más eficiente del mismo.

Hay sin duda desperdicio en el gasto, estructuras, programas y proyectos duplicados o que no han logrado cumplir con sus objetivos; de algunos de ellos me atrevería a decir que ni siquiera se ha validado que cumplan con su función. Esta mecánica de presupuesto inercial perpetúa ineficiencias, y con ello los recursos que con tanto esfuerzo los mexica-

nos ponemos en manos de nuestro gobierno no producen los beneficios que deberían.

Es por eso que debemos aprovechar esta iniciativa del Ejecutivo para revisar planes, proyectos, estructuras, fideicomisos, subsidios y demás mecanismos de gasto, para garantizar que tengan un propósito socialmente valioso, que tengan objetivos claros y supervisables, que no se dupliquen con otros esfuerzos, que no tengan efectos regresivos en la sociedad, en fin, que, como en cualquier casa o empresa, los gastos y las inversiones cumplan con su propósito y que cuando no lo hagan se puedan eliminar.

El esfuerzo no es menor, y si bien lo que se puede modificar en un año es muy poco, dados los compromisos y derechos adquiridos en el pasado, sí es una muy buena señal de que se va a evaluar la pertinencia del gasto, y con

* Presidente del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

** Subdirector del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

ello lo que no se justifique se elimina de manera que podamos tener un gasto público más eficaz y eficiente que cumpla con su objeto social y económico y que maximice su contribución al crecimiento y desarrollo de nuestro país.

En el presente trabajo se pretende realizar una breve investigación acerca del Presupuesto Base Cero (PBC) como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México. El asunto nodal no será el monto, sino la calidad y destino de los recursos públicos.

El presente ensayo de investigación comienza con una definición amplia y desarrollada respecto a lo que es propiamente la metodología del Presupuesto Base Cero (PBC), objetiva y no *ad hoc* al caso de México. Posteriormente, se exponen algunas hipótesis y evidencias empíricas que nos ayudarán a entender la viabilidad de la implementación del PBC. Por último, se concluye con la posible instrumentación e implementación de dicha propuesta por parte de las autoridades mexicanas.

Medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad

En febrero de 2015, el gobierno federal tomó la decisión de instituir *medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad de las finanzas públicas* del país, previendo menores ingresos públicos para el próximo ejercicio fiscal, derivados de la caída del precio de la mezcla mexicana del petróleo de exportación, una menor producción de petróleo crudo, el debilitamiento de la recuperación de la actividad económica mundial y la incertidumbre asociada con la normalización de la política monetaria de Estados Unidos.

En el corto plazo, el Poder Ejecutivo deberá entregar al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2016, integrado por la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica. No obstante, en esta ocasión se considerarán las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, con la premisa de *no incrementar los impuestos ni los niveles de deuda pública* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 30 de enero de 2015: 2).

Cabe resaltar que las primeras medidas de carácter preventivo ante riesgos exógenos, por parte de las autoridades mexicanas, fueron la renovación de la contratación de la línea de crédito flexible¹ y la implementación de un

¹ Por primera vez, el Banco de México solicitó al Fondo Monetario Internacional la aprobación de una Línea de Crédito Flexible (LCF) por

programa de cobertura de precios del petróleo, que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “la cobertura adoptada para el ejercicio 2015 cubre por completo el precio de 79 dólares por barril contenido en la Ley de Ingresos de la Federación” (SHCP, 13 de noviembre de 2014: 1).

Posteriormente, el Ejecutivo Federal anunció el inicio de una revisión a la estructura del gasto público, de tal forma que permita una reingeniería integral de la administración pública federal para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2016 (SHCP, 30 de enero de 2015), pero con la metodología de Presupuesto Base Cero, una estrategia de optimización de procesos, y priorización de proyectos de inversión con el mayor impacto social y económico.

Como parte de las medidas precautorias, se anunció un primer ajuste al gasto público de \$124.3 miles de millones de pesos (mmdp) en el ejercicio 2015 (\$52.3 mmdp en dependencias y entidades del gobierno, \$62 mmdp en Pemex y \$10 mmdp en CFE), lo que representa 0.7% del PIB. Por parte de las dependencias y entidades, el recorte presupuestal está considerado en 35% en gasto de inversión y 65% en gasto corriente, lo que directamente afecta al gasto en servicios personales, gasto de operación y subsidios.

En el ejercicio fiscal de 2015, los primeros Programas Presupuestarios (PP) con ajustes en su gasto son: Pensión para Adultos Mayores, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Transición Digital Terrestre. En lo relativo a inversión, se determinó un recorte presupuestario de \$18.1 mmdp, de los cuales \$11.7 mmdp corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes².

A su vez, se determinó la reducción de 10% en la partida de sueldos y salarios para mandos medios y superiores, disminución de 10% de gasto en plazas eventuales y por honorarios, restricción a la creación de plazas y reducción de 10% en el gasto destinado a comunicación social.

Cabe señalar que las medidas de austeridad no consideran ajustes presupuestarios a programas de alto impacto

la cantidad de 31,528 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), aproximadamente 47 mil millones de dólares (mmdd). Posteriormente, la Comisión de Cambios anunció la aprobación de la renovación de la LCF en noviembre de 2014, por un monto equivalente a 70 mil millones de dólares, con cobertura de dos años (2015-2016).

² El programa de ajuste consideró la cancelación del Tren de Pasajeros Transpeninsular Quintana Roo-Yucatán, así como la suspensión indefinida del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro.

social, como son: Programa de Inclusión Social Prospera, Programa de Empleo Temporal, subsidios a la vivienda, incentivos orientados a proteger los ingresos de los productores de maíz, trigo, algodón, arroz, etcétera. Tampoco son afectados los recursos transferidos a universidades públicas federales y estatales, las provisiones salariales y económicas a las entidades federativas (Ramo 23) y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33).

Una nota acerca de la génesis del Presupuesto Base Cero

En un contexto de disciplina presupuestaria, el Ejecutivo Federal ha iniciado una revisión a la estructura del gasto público con el fin de hacer una reingeniería al interior de la administración pública federal, considerando la aplicación de la metodología de PBC para la planeación del Paquete Económico 2016, lo que significa, en el corto plazo, analizar a profundidad cada uno de los programas presupuestarios y acciones a cargo del Ejecutivo Federal, con el fin de eliminar duplicidad en funciones y estructuras (SHCP, s/f). La lógica es hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

La metodología de PBC no es nueva, ha sido implementada tanto por el sector público como por el sector privado; no obstante, la referencia internacional sobre el éxito general de la técnica es un tanto ambigua; el análisis empírico demuestra que puede ser flexible a las distintas estructuras.

Como antecedente en el sector público, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en 1964, intentó la elaboración de su presupuesto sin considerar los anteriores, con la lógica de la metodología de Presupuesto Base Cero; sin embargo, los resultados no fueron los esperados. En aquel momento, la aplicación de la metodología resultó extremadamente laboriosa, con la obtención de cifras temporáneas, por lo que se consideró un fracaso.

Contrariamente, en el sector privado, Peter A. Pyhrr, el entonces director de personal de la empresa Texas Instruments Inc, aplicó con gran éxito la metodología de PBC en 1970, publicando diversos artículos sobre las conclusiones de su experiencia, una vez que aplicó a su empresa esta nueva metodología presupuestaria, y convenciendo de los beneficios de la técnica a otras grandes empresas –por mencionar algunos nombres resaltan Westinhouse, Boeing Xerox, International Harvester, Eastern-Airlines y Rockwell

(Barea y Martínez, 2012)–. Asimismo, el entonces gobernador del estado de Georgia y posterior presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quedó convencido del éxito de la nueva técnica, por lo que implantó la metodología del PBC en los presupuestos generales del estado de Georgia, bajo la dirección del mismo Peter A. Pyhrr, logrando como resultado un ahorro de 55 millones de dólares (Barea y Martínez, 2012). De hecho, cuando fue gobernador, incluyó el PBC como parte de sus propuestas en su campaña electoral para la presidencia. Es decir, existe evidencia empírica en el ámbito gubernamental.

De acuerdo con Paul J. Stonich, la idea de realizar una “presupuestación base cero” tiene como punto inicial –finales de la década de los años sesenta– ser una importante herramienta de los sistemas corporativos de planeación y control; señala que este sistema se ha implementado en más de 75 compañías de teléfonos, farmacéuticas, de manufactura pesada, de bienes de consumo, de fibras y productos químicos, de alta tecnología, vidrieras, de radiotransmisión, bancos, aseguradoras y compañías de servicios, entre otras (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2005: 3).

Desde entonces, el PBC se ha convertido en una suerte de filosofía presupuestaria que después se puso de moda. En sus inicios, fue adoptado como un sistema formal dentro de la administración pública. Actualmente es uno de los presupuestos más potentes y prometedores del siglo, siendo su objetivo mejorar el desempeño financiero de las organizaciones públicas y privadas.

Los criterios que desde los años setenta se planteaban no distan mucho de lo que en la actualidad se lleva a cabo, lo que refleja la solidez y valía de la noción de PBC:

1. La implementación de suposiciones acerca del nivel de planeación que tendrá la empresa y al cual se deben adscribir todas las unidades responsables de elaborar presupuestos particulares.
2. Identificar aquellas unidades de objeto del Presupuesto Base Cero, lo cual puede verse en términos de un organigrama.
3. Para preparar una serie de alternativas de las cuales debe elegirse la más apropiada. A este conjunto de alternativas cuantificadas el Presupuesto Base Cero le llama paquetes de decisión para actividades.
4. Con el objeto de llevar al cabo una evaluación de los proyectos que conforman el paquete de decisión, cada uno de ellos puede ser elegido, y para ello es preciso establecer un criterio de elección.

5. Aplicar los criterios para evaluar los paquetes de manera que se elijan los más apropiados y se asignen los recursos correspondientes.
6. Poner en práctica el presupuesto y evaluar sus resultados para retroalimentar el proceso con nuevos enfoques y planes.

Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), no se puede afirmar que el Presupuesto Base Cero haya tenido la misma experiencia de éxito en América Latina. Según el doctor Antonio Grispo, la técnica de PBC no suele utilizarse en forma corriente; se recomienda que se insista con la utilización de este sistema de PBC tanto en la administración pública como en los sectores privados por su probada eficacia cuando se aplica de forma correcta. “En México un artículo de Rubén Vilchis Melgarejo señala que en 1979 hubo un intento en la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero no se implementó por completo el mecanismo del PBC; únicamente se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se encontraban en operación en la secretaría” (CEFP, 2005: 3).

Cabe resaltar que el aspecto fundamental del PBC se centra en los paquetes decisorios. Cada área de especialización tomará providencias y decisiones, y con ello planes y propuestas según el horizonte de problemas que alcance a vislumbrar, todo lo cual contribuirá a la formulación de planes y presupuestos.

La idea primigenia de los paquetes de decisión

Un *paquete de decisión* es un documento en el cual se expresan las características relevantes de la planeación de las actividades y los recursos solicitados para llevarlas a cabo. Al momento de establecer un paquete de decisión se conocen datos como los siguientes:

- Cuántas unidades del organigrama representan centros decisorios y deberán elaborar presupuestos, ello en el sentido de considerar la experiencia en la iniciativa privada como “centros de costos”, con la idea de implementarlo en el sector gubernamental.
- En qué forma se consolidarán estos presupuestos para formar un presupuesto consolidado, así como las consecuencias que implica.
- Es menester conocer cuál es la carga de trabajo y cuántos elementos se necesitan, con el objeto de ana-

lizar, evaluar, juzgar y elegir las diferentes alternativas que cada una de las unidades decisorias seguramente supondrán.

- Es determinante identificar el área o las funciones de impacto, así como la asignación de responsabilidades; es decir, quiénes podrían ser los responsables de autorizar estos paquetes

Cuando se diseñan los paquetes de decisión se pueden enfocar a los siguientes aspectos:

- Las unidades organizacionales, las personas involucradas y eventualmente afectadas, planes, programas y proyectos, servicios, reducción de costos, mejoramiento de los ingresos.
- El Presupuesto Base Cero es un proceso de planeación que busca justificar las erogaciones según las actividades que se realizan, los objetivos a los que sirven esas actividades y los resultados que se logran.
- Si en una revisión se encuentra que una unidad, una persona o un grupo de personas cuentan con escasos argumentos racionales para justificar las erogaciones, la organización puede pensar en la alternativa de no asignar presupuesto, es decir, destinar un presupuesto igual a cero.

Otro aspecto importante son las alternativas; cada objetivo puede ser logrado por diferentes alternativas. Lo mismo se puede decir de las metas. Cada alternativa representa en realidad un paquete de decisión.

Las alternativas se pueden evaluar de dos maneras: primero, de una forma en la que dos diferentes proyectos realicen la misma actividad a un mismo nivel; y segundo, el establecimiento de diferentes niveles a través de los que se establecen objetivos.

Este proceso de formular alternativas es, tal vez, uno de los grandes aciertos que, de tener aceptación y éxito, constituirá uno de los grandes avances en la administración. Quizás la parte medular se encuentre en el hecho de que sea posible hacer una serie de combinaciones y de que se vea un panorama más amplio con diferentes alternativas sobre las cuales decidir.

El costo de oportunidad al momento de la elección de paquetes

De primordial importancia para el éxito de la elección presupuestal es el nivel de asignación de fondos. Un primer

obstáculo que se presenta consiste en establecer un criterio definido para elegir los paquetes de decisión. Esto se conoce en algunos casos como el esquema de prioridades.

Seguramente la empresa tiene prioridades dentro de un área específica o prioridades debidas a los propios objetivos que la empresa persigue. Por ejemplo, cuando la empresa se encuentra en condiciones desfavorables, podría dar prioridad a todas aquellas actividades planeadas cuyo objetivo consiste en lograr el equilibrio financiero.

Además de los anteriores, la otra cuestión que resulta respecto a las prioridades se presenta al designar a los funcionarios que serán responsables de elegir los paquetes de decisión y asignar el presupuesto. Tradicionalmente esta tarea se ha encomendado a un comité, ya que la dimensión del PBC no permite que una sola persona lo revise.

Aunado a lo anterior, la elección de paquetes de decisión plantea otro problema adicional; bajo la suposición de que ha sido elegido el órgano encargado de tomar las decisiones idóneas, aún se requiere disponer de algún mecanismo para elegir aquellos paquetes más apropiados.

Sin embargo, el establecimiento de prioridades es generalmente un criterio de elección; el establecimiento de este tipo de prioridades es hasta cierto punto subjetivo, no existe una escala precisa, semejante a una regla o algo parecido.

La decisión se puede hacer a partir del establecimiento de tres criterios:

1. El momento en donde los paquetes de decisión tienen una prioridad ineludible y el paquete satisface los requerimientos mínimos; por tanto, tiene una alta probabilidad de ser incluida en el programa de asignación de fondos.
2. Establecer un rango mediano o moderado; es decir, serían aquellos casos en que el monto de fondos disponibles serían tomados en cuenta para asignar los recursos necesarios.
3. El último aludiría y sería aquél en donde los paquetes se juzgan como aquellos que tienen una prioridad mínima; es decir, son los que se elegirían solamente en caso de una verdadera bonanza.

Es por ello que en caso de que dos o más personas o entidades deban juzgar los paquetes, habrá que pensar en un sistema que sirva para lograr una decisión definitiva. En algunos casos es aconsejable la votación.

Elegidos los paquetes, solamente resta llevar a cabo la consolidación presupuestal que se convierte en una operación de cálculo. Los resultados obtenidos en la primera consolidación pueden no ser los deseados y se requiere una revisión, o más, para ajustar cifras a base de poner y quitar paquetes para llegar a la cifra presupuestal aceptada.

La forma de implementación, antes y ahora

Como se expresó, con la etapa de *Consolidación* se concluye la elaboración del Presupuesto Base Cero. No obstante, se debe considerar que los problemas de carácter cuantitativo no son los mismos en una empresa grande que en una chica o mediana. Lo mismo sucede en el sector público: las dimensiones no son las mismas en una dependencia gubernamental que en una entidad u órgano administrativo desconcentrado, dependiendo del criterio, por tanto, las personas no se conducen igual en cada una.

Es decir, cada empresa o entidad debe diagnosticar su estado actual. Dicho diagnóstico comprende no nada más el nivel económico y el nivel financiero, sino también el de sus recursos humanos y el adelanto de su tecnología administrativa.

La empresa o entidad deberá implantar sistemas presupuestales tradicionales, antes de pensar en un sistema tan complejo para la toma de decisiones, como es el Presupuesto Base Cero.

Para su implementación se debe hacer énfasis en la capacitación de los recursos humanos. Es oportuno capacitar a todos aquellos individuos de la organización a los cuales se les exigirá la elaboración de planes, programas y alternativas, así como la valoración y cuantificación de los mismos.

Otro paso de la implementación es la elección de alternativas, la búsqueda de planes y sistemas para llegar a un mismo objetivo.

Un problema adicional que llega a existir en la implementación es la actitud de rechazo a la innovación. El personal puede pensar en correr peligro y más si algunas de las actividades que realiza no se encuentran sólidamente fundamentadas en el nuevo plan. Dentro de lo que se ha hecho mención acerca de los problemas, también puede darse el caso en que los encargados de presupuestar inflen las cifras a su beneficio.

Uno de los problemas mencionados por muchos autores sobre el Presupuesto Base Cero es su implemen-

tación en empresas muy grandes, ya que en estos casos el sistema de planeación puede provocar tal dimensión de paquetes decisivos que sea materialmente imposible establecer criterios bien definidos y una metodología adecuada y rápida que permita contar con los mejores paquetes de decisión de forma oportuna.

Una definición amplia de Presupuesto Base Cero

Se puede considerar que el Presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización ya sea pública o privada. Uno de sus fundamentos es que proporciona información detallada sobre los recursos económicos que se necesitan para lograr los resultados planteados, evitando así, entre otras cosas, la duplicidad de esfuerzos.

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consiste en identificar un conjunto de paquetes que se denominan de decisión, y clasificarlos según el orden de importancia mediante un análisis de costo-beneficio. Es similar a cualquier tipo de planeación en cuanto a que establece programas, fija metas y objetivos, y toma decisiones relativas a las políticas básicas de la organización. Sin embargo, presenta una serie de características que a continuación se mencionan:

- Enfoca primordialmente la atención hacia el capital necesario para los programas, en lugar de basarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.
- Puede resultar una herramienta flexible y poderosa para el aparato estatal, ya que simplifica los procedimientos presupuestales y coadyuva para evaluar y asignar los recursos financieros de manera eficiente y eficaz.
- Desde el punto de vista de la iniciativa privada, el proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle, comprobar por qué se debe gastar, y con ello ayudar a la toma de decisiones.
- Este mecanismo brinda a cada gerente un mecanismo para identificar, evaluar, comunicar y transmitir sus actividades y alternativas a los niveles superiores.
- Es por ello que cada gerente debe preparar un “paquete de decisión” de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, pronósticos y consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos.

- Así se analizan a detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para instrumentar los programas, y por lo tanto se selecciona la opción que permite obtener los resultados deseados.
- Posteriormente se realiza un estudio comparativo de costo-beneficio entre las diferentes alternativas u opciones existentes, para cumplir con las actividades.

El Presupuesto Base Cero, al ser un método probado y comprobado, hace que su aplicación y adaptación pueda llevarse a cabo en cualquier organización, tanto de la iniciativa privada como del gobierno.

Los objetivos del Presupuesto Base Cero *a priori* permiten reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los posibles efectos negativos de la instrumentación del mismo. Eliminan las actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado de la organización. En caso de requerir economías mayores, la reducción se extiende a las actividades de prioridad promedio, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.

Al mismo tiempo, se pretende identificar cada actividad y operación en su totalidad, a fin de que cada gerente evalúe y analice la necesidad de cada función, así como los métodos alternativos para desempeñarla o desarrollarla.

El hecho de evaluar a fondo, por cada gerente de actividad o centro de costos, todas las operaciones para valorar las alternativas, así como comunicar y transmitir su análisis y recomendaciones a los mandos superiores, a fin de que las revisen y examinen al determinar las asignaciones del presupuesto, hace ya en sí muy valioso el ejercicio.

Es necesario identificar los paquetes de decisión y clasificarlos de acuerdo con su importancia, detallando las actividades u operaciones (paquete de decisión) que se han de añadir o suprimir. Dichos paquetes se plasman en un documento que identifica y describe una función o una actividad específica, de tal forma que la dirección o los mandos superiores puedan evaluarlo y clasificarlo en comparación con otras actividades que compitan por los mismos recursos, y decidir aprobarlo o no, incluyendo las consecuencias de no ejecutar esa función, es decir, ponderando el costo de oportunidad.

Es por ello que se necesita un análisis detallado de las funciones, incluyendo alternativas, tendencias de costos, y recomendaciones que indiquen la intensidad y efectividad del trabajo para decidir sobre su aprobación o rechazo.

Estos paquetes de decisión se evaluarán y clasificarán en orden de importancia mediante un análisis sistemático.

El caso de México PBC

Mucho se ha argumentado que con el propósito de elaborar el presupuesto para el año 2016 se habla de una reingeniería integral de la administración pública, y en este orden de ideas destaca la elaboración de un Presupuesto Base Cero, con lo cual se pretende eficientar el gasto público, tanto en la asignación como en la calidad del mismo. Esta idea no sólo emana de los estudios que el sector privado ha realizado en la materia, sino de los sonados casos de éxito que se han presentado. En el sector privado hay muchas experiencias exitosas, y muchas menos en el sector público. Se parte de la premisa de crisis en la que se establecen prioridades: es mejor caminar con un pie que no caminar.

Un artículo seminal en esta materia sin lugar a dudas es el que presenta David Colmenares Páramo, que genera aportaciones que en materia hacendaria y en general pueden ser útiles. Citando a David Colmenares Páramo:

Se olvida el pasado, se parte de cero, lo cual sería también una de sus debilidades, ya que existen acuerdos, contratos, legislaciones, como la laboral, leyes, como la de coordinación fiscal, llenas de irreductibles; aunque en la filosofía del Presupuesto Base Cero no existen estos irreductibles. Se requiere un instrumento útil en el caso de crisis fiscales, para evitar duplicidad de programas de desarrollo, eliminar áreas innecesarias en los gobiernos, fusionar programas, eliminar burocracia, reducir el consumo de bienes y servicios. Dada la insuficiencia de la política de ingresos para dar suficiencia al gasto público, más en momentos de crisis fiscal por la caída del precio del petróleo y su importancia en el total de los ingresos fiscales, se requiere revisar integralmente el presupuesto. No sólo el gasto corriente, también costos como el servicio de la deuda pública, y revisar todo el proceso de fiscalización del gasto. No se trata de reducir el presupuesto a costa de reducir los salarios del sector público, en su mayoría golpeados por la crisis y estancados en términos reales, se trata de evitar todo gasto innecesario y eliminar la corrupción (mayo de 2015).

Asimismo, menciona:

El Presupuesto Base Cero (PBC) no es aplicable, menos en el corto plazo. Revisemos sus bases en por lo menos cinco aspectos: identificación de objetivos y metas; luego, programas o proyectos a evaluar; en tercer lugar, preparar los paquetes de evaluación; en cuarto, or-

denar jerárquicamente los resultados; y finalmente, revisar y decidir por los programas y proyectos mejor evaluados de acuerdo con su costo beneficio social y/o económico. Es como partir de cero, sin antecedentes, sin historia; elaborar el presupuesto por primera vez. Sólo hay expectativas hacia delante, en el sector público es muy difícil lograrlo. La realidad es totalmente diferente, hay relaciones sindicales, convenios con los órdenes de gobierno, compromisos para el servicio de la deuda pública, etcétera (mayo de 2015).

Un ejemplo que Colmenares alude es que no se puede tocar el gasto no programable; segundo, lo contractual, y tampoco a los beneficiarios de los programas sociales más importantes; la plantilla, por ejemplo, de educación básica, los subsidios a la educación media y superior, igual que a salud y seguridad, entre otros.

Además de lo que se plasmó anteriormente, existen otras ideas y conceptos que van desde “un recorte sutil y legalizado” por parte del gobierno. Aquí algunas de las ideas en este sentido.

Esto es lo que se hará a partir del próximo año con el llamado Presupuesto Base Cero. En términos lisos y llanos, se trata de un recorte presupuestal importante. “Gastar menos y hacer más” o “hacer más con menos” (Patiño y Flores, marzo de 2015).

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

Durante años se nos ha dicho que el presupuesto federal no tiene margen para cambios. Que todo lo presupuestado está debidamente acreditado, comprometido y que no hay espacios para reasignaciones. “La cobija es la misma y para tapar a unos hay que descobijar a otros. Si quieren una cobija más grande hay que aumentar impuestos”, es el argumento de los secretarios de Hacienda de los últimos 25 años ante los reclamos del Congreso y de la sociedad de eliminar gastos superfluos y destinarlos a infraestructura o a programas sociales.

Ante esta información, la pregunta obligada es ¿qué rubros, ramos o programas pueden reducirse a cero, recortarse o posponerse?

Según una investigación del diario *El Financiero* (miércoles 25 de marzo), el rediseño del presupuesto de 2016 está comprometido por gastos ineludibles e incrementales como la deuda pública, erogaciones en pensiones y jubilaciones, la prestación de servicios públicos de salud y educación, las aportaciones y participaciones estatales, y los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. “Expertos consideraron que la negociación será difícil, pues sólo se tiene cerca de 5.9% del gasto público total para modificar o redistribuir en el periodo inmediato, y realmente trabajar sobre una base cero para el año entrante”.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, los gastos ineludibles representaron 76.6% del gasto neto total del sector público presupuestario en 2010, y en 2013 se incrementó a 77.5%, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, el CEFP señala que estos gastos están destinados a grupos de alto poder público y político, y que su estructura sólo puede ser modificada en el largo plazo mediante una planeación integral y reformas estructurales. El porcentaje restante puede ser modificable, pero únicamente en el mediano plazo, y los cambios dependerán de la voluntad política.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trabaja con el Banco Mundial para enfrentar los retos de la baja de ingresos presupuestarios petroleros, refirió en entrevista Sunny Villa, investigadora del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). La investigadora del CIEP dijo que para realmente trabajar con una base cero es necesario llevar a cabo reformas de fondo para terminar con los gastos ineludibles. Tendrían que cambiarse leyes como la de educación, salud, la federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y la de desarrollo social.

Por ejemplo, el Artículo 25 de la Ley General de Educación establece que el gasto en educación pública y servicios educativos de los tres órdenes de gobierno no podrá ser menor a 8% del PIB. En tanto, el Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social señala que el gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, lo que representa una antítesis a la metodología para el Presupuesto Base Cero.

“Es difícil empezar a hacer un presupuesto desde cero; hay inercia presupuestal, pues hay muchas partidas que continúan de un año a otro”, dijo Gerardo Corrochano, director para México del Banco Mundial (Patiño y Flores, marzo de 2015: 1).

Por su parte, Fernando Galindo, subsecretario de Egresos de la SHCP, señaló que en la revisión al presupuesto se mejorarán las reglas de operación de programas y se detectará la duplicidad de funciones o estructuras, dando prioridad al gasto social.

Además de las dificultades para encontrar áreas de recorte, el Presupuesto Base Cero enfrentará resistencias políticas importantes. Desde los gobernadores y alcaldes hasta las centrales obreras y campesinas. El Presupuesto Base Cero generó disturbios sociales en Grecia y tiene casi fuera del poder al gobierno español de Mariano Rajoy. En este sentido, México no será la excepción de futuras reacciones y costos políticos para quien lo instrumente. Sin embargo, no todo está perdido, se pueden hacer algunas tareas importantes en aras de lograr implementar el PBC.

La evidencia empírica refleja que el proceso de presupuestación y evaluación ha tenido avances, pero han sido insuficientes, al igual que el esfuerzo para consolidar el presupuesto basado en resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño. Los resultados no han avanzado lo suficiente en virtud de que hay entidades que con atraso avanzaron en el presupuesto por programas. En pocas palabras, para conocer su viabilidad se requiere la reestructuración integral de los gastos del sector público, sobre todo en un corto periodo de tiempo.

En esta lógica, se enuncian algunas ventajas y desventajas del Presupuesto Base Cero:

Entre sus ventajas destaca que:

1. Permite identificar, evaluar, validar y justificar cada programa, actividad o proyecto presupuestal; y eventualmente, la medición del costo de oportunidad.
2. Genera más información para la toma eficaz de decisiones; al evitar la duplicidad de programas y proyectos, hace más eficiente la asignación de recursos y la transparencia.
3. El monto del gasto pierde importancia relativa y se centra en para qué y cómo se gasta, lo que tiende a reducir el gasto; se integran tanto la planeación y el presupuesto al definir objetivos, metas y recursos asignados.
4. Participa de manera más activa cada responsable del gasto para justificar sus metas y gastos, lo que hace que se comprometan con lo definido.

Dentro de las desventajas, destacan las siguientes:

1. Si sólo partimos de los hechos, es muy difícil implementarlo sobre la realidad, sobre todo cuando ya está en

proceso el gobierno: podría haber sido un buen ejercicio al inicio del sexenio, cuando se puede cuestionar todo.

2. “Es imposible ignorar el pasado en la evolución estructural del gasto. Por ejemplo, si hay malos evaluadores en la SEP, se le podría disminuir el recurso a la educación, no porque sea dinero mal gastado sino mal justificado” (Colmenares, mayo de 2015).
3. La elaboración del PBC implica mucho tiempo, dinero y esfuerzo; será imposible reducir los 5.5 millones de beneficiarios de Prospera, que han ido creciendo en el tiempo y lo seguirán haciendo.
4. Tenemos un antecedente importante y digno de mención y es lo ocurrido con Liconsa, o los problemas relacionados con el Seguro Popular, que además de ser programas de gobierno son derechos sociales que no pueden ser retirados, pues atentarían en contra de los derechos humanos de los beneficiarios.
5. Ocurre lo mismo con las pensiones y tampoco se pueden bajar los salarios.
6. No se puede evitar una parte importante de los irreducibles, tanto laborales como de servicios, sin conflictos sociales, legales y políticos.
7. También debemos mencionar el gasto no programable, los subsidios a la educación superior, las aportaciones federales y subsidios, etcétera.

Resulta por todo ello importante cuestionar todo y considerar la historia, lo cual genera un problema de tiempo de elaboración.

La información y el aporte que nos brinda la evidencia empírica se puede aprovechar, aunada a la existencia de información de programas sociales que ya han sido evaluados, eliminar los que presentan malos resultados, eliminar los programas presupuestarios que no sean rentables socialmente, los que se dupliquen o ha terminado su necesidad, los clientelares y de coyuntura.

Resulta muy importante y útil, en este sentido, resaltar el hecho de que ya hay evaluaciones públicas realizadas, por ejemplo, por México Evalúa, así como en instituciones de la sociedad civil, Coneval, el Instituto Mexicano de Competitividad, académicas y privadas, incluido el Consejo Coordinador Empresarial, y se observa en las auditorías de desempeño de la ASF; con esa información se podría disminuir el gasto de manera importante y razonada, optimizarlo, reducirlo y hacerlo más transparente.

Se deben y pueden ajustar al mínimo partidas específicas, como los servicios personales no necesarios, los gastos

de alimentación, los viáticos y pasajes, de los funcionarios públicos; los viajes al exterior a congresos académicos de funcionarios del primer nivel, más afines a sus intereses que a los de la institución que representan; evitar el arrendamiento de aviones usando líneas comerciales, compactar estructuras duplicadas, además de reducir drásticamente los gastos de comunicación social, entre otras, en los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Esto incluye los organismos autónomos, por supuesto.

Conclusiones

- El Presupuesto Base Cero es un proceso de análisis racional de las erogaciones. Se debe preparar de tal forma que se pueda aprovechar todo aquello con lo que se cuenta, logrando eficiencia y avance en el desempeño.
- Es necesario un estudio detallado de la organización, para diagnosticar si es adaptable dicho presupuesto, ya que fue creado en organizaciones muy distintas a las que existen en nuestro país.
- El Presupuesto Base Cero representa una técnica administrativa avanzada, difícil pero no imposible de acomodar en el sector público.
- Como parte del ciclo presupuestario, bajo una lógica de Presupuesto Base Cero, los paquetes de decisión deben hacerse con base en información suficiente de evaluaciones de impacto, con el fin de conocer la rentabilidad económica y social de los programas presupuestarios. De esta forma, con evidencia clara, se pueden eliminar aquellos programas y acciones que se duplican, son regresivos o no cumplen con los fines para los cuales fueron creados; o, en su caso, fortalecer o fusionar aquellos programas y acciones que logran impactos reales en el desarrollo humano, medido en términos de bienestar de la gente. En la actualidad el Coneval se encarga de la evaluación y monitoreo de programas sociales, identificando su rentabilidad social; sin embargo, considerando la clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesario que también se efectúen evaluaciones de impacto de programas orientados al desarrollo económico y gobierno. Para tomar una decisión sobre la efectividad de un programa presupuestario, no es suficiente con la valoración de los resultados del Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) del Sistema de Evaluación del Desempeño a cargo de la SHCP.
- Un presupuesto basado en resultados debe considerar la cartera de programas y proyectos de inversión. Cada

programa o proyecto de inversión sujeto a gasto público debe incluir una evaluación que muestre su rentabilidad económica y/o social, con información sobre su ciclo de vida (pre inversión, inversión y operación), con el fin de que se pueda comparar lo programado y lo realizado, y de esta forma evitar razones de fracasos de un proyecto (errores de diseño, fallas de implementación, factores externos).

- Finalmente, partir de cero periódicamente puede ajustar los niveles de gasto público y reducir la burocracia gubernamental. No obstante, partir de cero no significa olvidar la lógica de cumplimiento de los objetivos y metas nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del cual se derivan los programas transversales, nacionales, sectoriales, regionales y especiales. Se considera que la aplicación de la metodología de Presupuesto Base Cero se debe fortalecer junto al Sistema de Evaluación del Desempeño, ya que no se puede tomar una decisión sin antes contar con suficiente evidencia para rechazar, aprobar o eliminar algún programa o acción gubernamental.

Apoyemos esta decisión sacando de ella el mayor jugo posible y que sea éste el inicio de un sistema de presupuesto y evaluación de la gestión de los recursos públicos que nos dé los mayores beneficios posibles, apoyando de una mucho mejor manera el crecimiento y desarrollo de México.

Referencias

- Barea T., J. y Martínez A., J.A. (2012). "Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero". España: Gobierno de España-Instituto de Estudios Fiscales. Memoria 2012.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2005). "El Presupuesto Base Cero. Compilación de notas seleccionadas". México: Cámara de Diputados/H. Congreso de la Unión/Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP/023/2005.
- Colmenares Páramo, D. R. (mayo de 2015). "Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero". México.
- Patiño, D. y Flores, Z. (marzo de 2015). "Compromisos complicarían presupuesto base cero". *El Financiero*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (13 de noviembre de 2014). "El gobierno federal cubrió la totalidad de los ingresos petroleros para 2015". Comunicado de Prensa. 097/2014. México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (30 de enero de 2015). "La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad". Comunicado de Prensa. 007/2015. México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f). Medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad. Recuperado de <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>>.



LAS CIENCIAS SOCIALES Y SUS ABORDAJES EN LOS ESTUDIOS AVANZADOS

Experiencias y convergencias en la Universidad Autónoma del Estado de México

El Presupuesto Base Cero como disciplina para una mejor inversión pública en México

Noel Miranda Mendoza*

El presente trabajo hace un análisis general del proceso presupuestario en México; explica la importancia de la inversión pública y su evaluación como parte sustancial del proceso presupuestario y de la implementación de la técnica Presupuesto Base Cero; y establece algunas reformas sustanciales para impulsar los índices de disciplina fiscal y presupuestaria, la obligatoriedad del Sistema de Inversión Pública en las entidades federativas y la creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto.

Introducción

El reciente interés del gobierno por la adecuación en la elaboración del presupuesto en México ha propiciado que los sectores económicos se pronuncien sobre la eficiencia en la calidad del gasto público en nuestro país; por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha propuesto impulsar la técnica de Presupuesto Base Cero para el siguiente ejercicio fiscal.

* Titular de la Unidad Administrativa en la SEDARPA-Veracruz. Economista por el Instituto Politécnico Nacional; Master en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid y Especialista en Evaluación Financiera y Socioeconómica de Proyectos de Inversión Pública por el ITAM.

En el presente documento se describen algunos antecedentes de la técnica de Presupuesto Base Cero y las circunstancias que están obligando a México a adoptar medidas de ajuste en el gasto público, considerando la baja en sus ingresos derivada de la disminución en los precios internacionales del petróleo.

Se hace un bosquejo general del proceso presupuestario en México y sus implicaciones en la economía. La implementación del Presupuesto Base Cero tendrá algunos objetivos no muy fáciles de cumplir y sus respectivos riesgos, por la enorme burocracia que existe en nuestro país.

Finalmente, se plantea la necesidad de establecer en la normatividad de la materia indicadores de disciplina presupuestaria que permitan dar cumplimiento a las medidas de racionalidad del gasto impulsadas por

la SHCP y vigiladas por el Congreso, así como la obligatoriedad de que las entidades federativas establezcan el sistema de inversión pública que les permita evaluar los programas y proyectos de inversión y la calidad en el ejercicio del gasto; por último, crear el Consejo Nacional de Evaluación del Gasto como un órgano colegiado autónomo y plural.

Antecedentes

El reciente comportamiento del entorno económico internacional ha generado impactos negativos en la economía mexicana, por lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recientemente previó hacer un diagnóstico especial y oportuno sobre la situación de las finanzas públicas, en el que detalla que en México se han tomado decisiones adecuadas en los

últimos años con las reformas, se ha mantenido una disciplina en las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, y las coberturas a la caída de los precios del petróleo han logrado mitigar los impactos negativos generados por la economía internacional.

Sin embargo, debemos estar conscientes de la permanencia de un escenario económico difícil para el siguiente ejercicio fiscal de 2016: caída de precios internacionales del petróleo, disminución de la demanda de petróleo por Estados Unidos y el incremento en la producción del crudo por ese país, y limitaciones en la capacidad de producción del crudo en México. Para ello, el gobierno de México pretende impulsar un nivel de gasto público que sea congruente con la capacidad de financiamiento, sin contratar deuda pública ni incrementar los impuestos, sino reduciendo el gasto corriente de toda la organización gubernamental.

Si bien las coberturas petroleras y los fondos de estabilización de los ingresos petroleros sólo alcanzarán para cubrir el desequilibrio fiscal y el déficit generado durante el presente ejercicio de 2015, es importante contener el gasto del próximo año, para lo cual se tendrá que cambiar la forma en la que se elabora el presupuesto de egresos de la federación.

Por lo anterior, el gobierno federal quiere impulsar un Presupuesto Base Cero que privilegie la inversión pública y los programas con mayor beneficios sociales, y que elimine la inercia de crecimiento en algunos programas o el gasto regularizable. La realidad de hoy requiere que las unidades decisorias del gasto justifiquen la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo desde el primer paso, estableciendo el porqué y si es rentable o no.

Según la SHCP, el nuevo proyecto de presupuesto para el siguiente año pretende identificar aquellas áreas que representan duplicidades y aquellos programas que no cumplen con sus propósitos, que no tienen los niveles de rentabilidad social que las evaluaciones exigen o que tienen impactos regresivos en materia de distribución del ingreso y la riqueza. Esto debe ser lo más importante y sustancial.

No hay que olvidar que los resultados de la economía en México se deben en gran parte al diseño del presupuesto, dado que influye drásticamente para mejorar la economía ante una recesión, una mayor inflación, un crecimiento de la deuda pública y la reducción de la producción de bienes y servicios públicos.

Para que esto suceda, es indispensable que el Banco de México y la SHCP, acompañados de los organismos internacionales en la materia, realicen un esfuerzo conjunto para implementar esta técnica del Presupuesto Base Cero y analizar dentro del proceso presupuestario en México el rendimiento del gasto e inversión pública en su máxima expresión.

Los especialistas ponen como antecedente que esta técnica de Presupuesto Base Cero permitió, en los años setenta, que un estado americano generara ahorros de 55 millones de dólares sin que hubiera disminución significativa en la cantidad y calidad de los servicios públicos. Dicho en otras palabras por Carter, gobernador de Georgia en esos años:

El Presupuesto Base Cero obliga a cada agencia del gobierno a identificar sus funciones, así como a determinar el personal que emplea y el costo para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones. Mediante la petición de los responsables de cada una de las unidades administrativas a sus colaboradores de examinar detenidamente qué pueden hacer con menos dinero que en el momento actual, el PBC impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo, requiriendo claras descripciones de los resultados esperados por cada dólar gastado; el PBC posibilita la evaluación del comportamiento de una agencia frente a su presupuesto.

En nuestro país, la elaboración del presupuesto de egresos de la federación y su evaluación del desempeño recae en la SHCP, no en las secretarías del Estado ni en los gobiernos estatales, en el caso de los recursos federalizados. Para lo cual será indispensable que, antes de implementar el Presupuesto Base Cero en México, se analice la capacidad organizativa y administrativa para que en el próximo proceso presupuestario la burocracia no sea un obstáculo.

Proceso presupuestario en México

Los presupuestos públicos se consideran el principal instrumento de planificación de la política económica-administrativa de los gobiernos. Deben ser transparentes en la rendición de cuentas y eficientes en la ejecución del gasto público, de tal manera que el resultado sea un mayor bienestar social de los ciudadanos.

En nuestro país, la Constitución-- Política establece, en su Artículo 74 fracción IV, que la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y su elaboración, del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal envía a la Cámara la Iniciativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de septiembre de cada año, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

En todo este proceso del presupuesto (por cierto, muy corto para su análisis) jamás se analizan los resultados del cumplimiento de objetivos, la calidad del gasto y menos su impacto en la economía a detalle por ninguno de los poderes del Estado mexicano.

Es importante destacar que el presupuesto debe cumplir con su función de estabilizador de la economía; sin embargo, en países como el nuestro, el presupuesto presenta fallos en su intervención en la economía por falta de transparencia en todo el proceso presupuestario y en las instituciones que no procesan información que permita una mejor toma de decisiones o que ayude a mejorar la calidad en el gasto en términos de bienestar social.

Un buen proceso presupuestario es aquel que permite lograr acuerdos entre el Congreso y Gobierno, que

incentiven el uso eficiente de los recursos públicos para el interés colectivo, no para intereses de grupos o de algunos diputados o gobernadores.

La ilusión fiscal representa el sesgo hacia un gasto excesivo cuando el gobernante con poder de gasto no considera el verdadero costo de financiamiento, situación cotidiana en México.

Los antecedentes de los procesos presupuestarios demuestran que los países con instituciones y procedimientos más disciplinados tienen presupuestos de mayor calidad, con capacidad de respuesta ante efectos económicos adversos y menores déficits. En la Tabla I detallamos algunos problemas del proceso presupuestario en México.

De esta tabla es importante destacar que la presencia de la discrecionalidad y la falta de información en el ejercicio del gasto público, incentivadas por la corrupción, no permiten realizar una evaluación socioeconómica a detalle de la calidad en el gasto público y el bienestar que genera en la sociedad.

En la técnica presupuestaria actual predomina el objetivo del control de la legalidad de los recursos públicos a disposición de las entidades públicas, bajo las reglas del derecho y la contabilidad pública, cuando debería centrarse más en objetivos y su rentabilidad social que en los recursos.

Existen avances significativos en nuestro país con el Sistema de Inversión Pública, con el que año con año se

Tabla I Problemas del proceso presupuestario en México		
Etapas de proceso	Problemas administrativos	Problemas
Planeación	Plan Nacional de Desarrollo Sistema Nacional de Planeación Integración de la planeación sectorial y entre niveles de gobierno	Participación política y social Procesamiento de las demandas por segmentos sociales
Estructura	Presupuesto por programas Principios de presupuestación Aspectos técnicos contables	Conformación de los POA Compatibilidad entre programas federales y estatales Costo de oportunidad social en la asignación de recursos
Aprobación	Tiempos y formas establecidos en la normatividad	Costos de negociación Costos de oportunidad Costos externos a las decisiones
Ejercicio	Operatividad Costo de la administración de los recursos	Discrecionalidad Descentralización vs. centralización Costos de coordinación
Control	Dispersión Especialización	Problemas de información Conductas de los ejecutores

Fuente: Ayala, 2005.

incluyen o excluyen en el presupuesto de egresos de la federación proyectos con una dictaminación previa por la Unidad de Inversiones de la SHCP, quienes realizan la evaluación financiera y socioeconómica de cada uno de los proyectos de infraestructura prioritarios para el país. No es el caso de los programas sociales.

El proceso presupuestario en México, tanto en la Cámara de Diputados como del propio Ejecutivo Federal, centra su debate en la disminución o incremento del gasto en los programas cada año, sin cuestionar su base inicial; un claro ejemplo son las partidas en servicios personales que nunca son cuestionadas y cuyo incremento se da en función de la inflación; se desconoce si el empleo generado por el gobierno contribuye a la realización de objetivos claros y beneficios colectivos.

Si existiera una descentralización administrativa, en la que todos los ejecutores de gastos opinaran acerca de la elaboración del presupuesto, se favorecería la participación ciudadana a efectos de redefinir objetivos concretos más que grandes programas y se controlaría el grado en que éstos se alcanzan. Es por ello que debe buscarse una técnica que vincule el presupuesto con la dirección por objetivos, que podría ser el Presupuesto Base Cero.

Implementación del Presupuesto Base Cero en México

Objetivos

El Presupuesto Base Cero en su implementación debe tener como principal objetivo hacer una evaluación sistemática y una justificación de cada uno de los programas y sus activi-

dades establecidas en el gobierno. Además, esta técnica no supone la permanencia de los programas y objetivos, pues todos deberán analizarse y priorizarse de nuevo, sustituyendo los que no sean rentables económica y socialmente. Para lo cual se requiere de mucha información sistemática para que los ejecutores del gasto puedan mejorar la toma de decisiones y la asignación eficiente del gasto, ante la escasez de recursos y no incurrir en incrementos por deuda pública y/o mayores impuestos.

El Presupuesto Base Cero exigirá a las unidades administrativas y a los propios gobiernos estatales una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de las posibles alternativas y consecuencias.

Con la implementación de esta técnica, la SHCP pretende determinar si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo en otras más importantes, todo ello para evitar duplicidades, redundancias o desperdicios que podrían dar lugar a un incremento innecesario e injustificable del presupuesto. De hecho, lo que busca es alcanzar el mayor nivel de racionalidad en la administración del presupuesto.

El Presupuesto Base Cero debe informar cuánto dinero necesita, señalar la duplicidad de esfuerzos y centrar su atención en el capital necesario para los programas; es decir, buscará medir el costo de los programas para el gobierno, pero también para la sociedad. En la Tabla 2 se muestra un comparativo de presupuestos.

El punto clave del Presupuesto Base Cero es identificar, evaluar y clasificar, según la importancia y mediante el análisis costo-beneficio, cada uno de sus programas y proyectos, para lo cual tendrán que realizar lo siguiente:

Tabla 2 Comparación de presupuestos			
	<i>Tradicional</i>	<i>Por programas</i>	<i>Base Cero</i>
Instrumento presupuestario	Centrado en las cifras	Centrado en la gestión: identificando fines y objetivos y en la elaboración de programas.	Centrado en la gestión: identificando fines y objetivos y en la elaboración de programas.
Desarrollo presupuestario	Parte de los gastos del año anterior; aumentándolos a través de un coeficiente (proceso incrementalista).	Parte de los gastos del año anterior; aumentándolos a través de un coeficiente (proceso incrementalista).	Parte de cero. Analiza los programas.

Continúa...

	<i>Tradicional</i>	<i>Por programas</i>	<i>Base Cero</i>
Búsqueda de nuevas alternativas	No hace análisis exhaustivo de búsqueda de nuevas actividades. Es continuista.	Mantiene las actividades de ejercicios anteriores e incluye nuevos programas que estén alineados con la misión de la organización.	Su objetivo principal es la búsqueda de nuevas actividades alternativas que permitan una mejora en la calidad del servicio ofrecido, un ahorro de costos o ambos.
Planificación estratégica	No hay vínculo entre la planificación y el presupuesto.	Existe un vínculo entre la planificación y el presupuesto.	Existe un vínculo entre la planificación y el presupuesto. Compara presupuestos y plan.
Proceso de elección de actividades	Se continúa con las actividades anteriores y se añaden las nuevas cada año.	No establece ningún sistema de evaluación entre las distintas actividades para facilitar la elección entre las diferentes propuestas.	Se reevalúan anualmente los programas existentes y se identifican y evalúan las nuevas tareas y sus alternativas. Se eliminan los programas no necesarios. Se priorizan los programas para facilitar a los niveles superiores la elección.
Evaluación de costos	Se estima el coste únicamente de las nuevas actividades.	Implica el análisis costo-beneficio, pero menos exhaustivo que el PBC.	Se analiza el coste que suponen las actividades que se venían realizando anteriormente, las nuevas actividades y sus alternativas. Se analizan resultados.
Participación del personal en la elaboración de los presupuestos	Sólo participan los niveles superiores encargados de la elaboración del presupuesto. No hay comunicación entre departamentos.	Participación únicamente de los responsables de la elaboración de los presupuestos. Mejora la comunicación entre los departamentos.	Participan en el proceso presupuestario todos los niveles del gobierno, dando un mayor protagonismo a los directivos de nivel bajo y medio.
Horizonte temporal de los presupuestos	Un año	Largo plazo: fijación de objetivos y costes.	Es posible establecer, para las actividades que se necesitan, un horizonte temporal superior a un año, que sea más adecuado para cada una de ellas, fijado en los objetivos de proyecto.

Fuente: Martínez y García, 2013.

- Analizar exhaustivamente cada uno de los objetivos y actividades de gobierno en relación con los costos y beneficios.
- Establecer alternativas de gasto para alcanzar los objetivos.
- Priorizar los programas, objetivos y actividades de la administración pública.
- Reasignar eficientemente los recursos disponibles entre las unidades administrativas mediante la disminución o supresión de una.

Según González (2000), la técnica de Presupuesto Base Cero utiliza una metodología especial basada en los siguientes elementos:

- Unidades de decisión (decisores).
- Paquetes de decisión (instrumentos).
- Lista de ordenación (prioridades).

Las unidades decisoras serán el nivel institucional responsable de la ejecución de las actividades o funciones, que pueden por sí mismas evaluar la marcha de éstas, su costo-beneficio y someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas o acciones.

Para la asignación racional de los recursos se requiere de instrumentos fundamentales para el análisis y revisión, que incluyan detalles de los resultados esperados en términos de costes y tiempos.

Las prioridades de todas las unidades de decisión deben permitir al gobierno seleccionar las distintas alternativas, de modo que se asignen los recursos presupuestarios a aquellos que sean fundamentales para el desarrollo.

Es indispensable que los instrumentos de análisis y evaluación vayan más allá del Informe Anual de Gobierno del Presidente, de los resultados de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de la cuenta pública anual.

El premio nobel de economía en 2001, Joseph Stiglitz (2000), establece que en el análisis de cualquier política de gasto debe atenderse lo siguiente:

- Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del gasto público.
- Identificar el problema económico y averiguar si se pretende modificar la distribución del ingreso o mejorar la provisión de un bien.
- Identificar otros programas de gastos alternativos, priorizando sus rasgos.
- Identificar las respuestas del sector privado.
- Identificar los efectos del gasto en la eficiencia económica y distributiva.
- Determinar si los programas de gasto cumplen con los objetivos establecidos.
- Identificar cómo influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas de gasto público.

En México, uno de los principales instrumentos destacables para el análisis y debate en el proceso presupuestario es el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, órgano especializado en procesar información para que los diputados puedan tomar mejores decisiones para la aprobación del presupuesto. Sin embargo, durante muchos años, el CEFP ha visto limitada su capacidad de operación por intereses mezquinos que se establecen en cada legislatura, propios del reparto de poder de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

La implementación de este órgano de investigadores surge de la necesidad de que ni el gobierno ni sus ejecutores de gasto pueden ser por sí mismos los evaluadores en la calidad del gasto.

El gobierno federal, para la implementación del Presupuesto Base Cero, requerirá que los funcionarios responsables del gasto público tengan mecanismos efectivos de control y disciplina en su ejecución, de una participación puntual de los mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de las actividades, mucho tiempo y esfuerzo comprometidos y una enorme capacitación de los responsables del gasto (oficiales mayores y secretarios de finanzas estatales).

Riesgos

Durante el proceso de integración del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016, las entidades y organismos de la administración pública federal deberán contar con instrumentos que les permitan tomar la decisión de continuar o no con un programa o proyecto. En el caso de los proyectos de inversión existe un problema mayor, ya que el Sistema de Inversión Pública, establecido entre la SHCP y el resto de las secretarías, no cuenta con capacidad suficiente para evaluar todo el gasto de inversión en tiempo y forma. En el caso de los programas de subsidio o transferencias, quién y bajo qué mecanismo se eliminarán.

Existe la posibilidad de que eliminen programas no rentables sin proponer una alternativa para la sociedad. ¿Quién tendrá la decisión final? El ejecutor y operador del gasto o el presidente, secretario o gobernador. ¿Los diputados tendrán la capacidad de tomar esa misma decisión, considerando que tienen la facultad de aprobar el presupuesto y menor capacidad técnica? Actualmente existen pocas instituciones públicas y privadas evaluadoras del gasto que tienen la credibilidad para emitir evaluaciones de los programas y proyectos de inversión pública en México y que contribuyen a la toma de decisiones, algunos de ellos son: el Centro de Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CESP), del ITAM, y el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), de Banobras, ambos encargados del análisis en optimizar el uso de recursos públicos en proyectos y programas gubernamentales.

Destaco a continuación tres aspectos fundamentales que dificultan la acción presupuestaria del gobierno:

- La carencia de información económica precisa.
- La falta de un modelo de previsión económica a corto y mediano plazo, que permita hacer predicciones válidas ante el comportamiento económico y oriente al gobierno en la toma de decisiones.
- La ausencia de criterios neutrales sobre el comportamiento deseable del sector público.

Evaluación del gasto como principal instrumento

En las recientes reformas implementadas desde el 2009, el gobierno federal ha impulsado algunas medidas para me-

jorar la calidad en el gasto; sin embargo, no se ha realizado una evaluación de su cumplimiento con la finalidad de incluir nuevas regulaciones que mejoren aún más la calidad del gasto. ¿Por qué no establecer indicadores de disciplina presupuestaria? ¿Es posible obligar a las entidades federativas a establecer su sistema de evaluación del desempeño? ¿Es necesaria la creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto?

Sería fundamental poder incluir en los decretos y leyes que establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, y para la modernización de la Administración Pública Federal, algunas acciones que no se establecen y que deben ser obligatorias para todas las entidades y organismos públicos en el ejercicio de los recursos de los contribuyentes, como los siguientes:

- *Indicadores de disciplina presupuestaria.* Que permitan el cumplimiento de todas las medidas de racionalidad del gasto que impulsen la SHCP y la ASF.
- *El Sistema Inversión Pública en las entidades federativas.* Que permita evaluar los programas y proyectos con mayor rentabilidad, previa elaboración del presupuesto.
- *Creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto.* La constitución de un órgano autónomo ciudadano que evalúe la calidad en el gasto público mediante la realización de investigación propia, apartidista y plural, y que sería un instrumento trascendental para la toma de decisiones.

Conclusiones

La implementación de medidas presupuestarias y los resultados de la política económica dependerán en gran medida de la eficacia de las instituciones, la solidez en su diseño e implementación, la profesionalización de los servidores públicos, la ética y la disponibilidad de recursos públicos.

No olvidemos que México se distingue por deficientes procesos de implementación de nuevas políticas, baja calidad del gasto, poca eficacia gubernamental y una defectuosa vigilancia.

Independientemente del tipo de presupuesto que se elabore, será indispensable revisar el papel del gobierno en

la economía mexicana: como regulador de todas las transacciones económicas, incluyendo las privadas; productor de bienes y servicios; responsable de la adquisición de bienes y servicios privados y de la redistribución de la renta a través de transferencias o subvenciones sociales.

Finalmente, todas las técnicas presupuestarias aportan elementos valiosos en cuanto son capaces de romper malas inercias administrativas. Al final, lo más importante es la racionalidad con la que se actúa, anteponiendo en la innovación presupuestaria la evaluación socioeconómica.

Las entidades federativas y los municipios deberán sumarse a los esfuerzos de ahorro de la SHCP. Recientemente, el secretario de Hacienda advirtió la necesidad de ajustar el gasto con la finalidad de equilibrar las cuentas, ya que se tendrán menores ingresos para 2016. Esperemos que la disminución del gasto no se vea reflejada en un menor crecimiento económico que afecte la capacidad recaudatoria del gobierno federal.

No olvidemos que la gran influencia del nulo crecimiento económico de México está dada por la falta de una educación de calidad y los altos índices de criminalidad y corrupción. Paul Krugman, en su reciente visita a México, mencionó que “los mexicanos están pobremente educados y eso es un problema para México, al igual que la corrupción, el crimen y el poder monopólico de algunos empresarios”.

Si se disminuyera la corrupción y se mejorara la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, habría instituciones más sólidas, capaces de implementar nuevas acciones de política económica certeras, como podría ser el Presupuesto Base Cero.

Referencias

- Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge/UNAM.
- González, F. (2000). *La gestión del presupuesto del Estado*. Madrid: Universidad Complutense.
- Martínez, J. y García, M. (2013). *Presupuesto Base Cero, herramienta para la mejora de las finanzas públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.

La reforma energética fente a la realidad

Dolores Padierna Luna*

Los informes de Pemex muestran con claridad que la reforma energética no conseguirá que los ingresos petroleros alcancen 4.7% del PIB establecido en la Constitución. Mucho menos habrá recursos adicionales para el Fondo Mexicano del Petróleo que permitan financiar proyectos para el desarrollo nacional. En esa cifra inalcanzable es donde la reforma energética muestra su verdadero rostro.

Los informes, para decirlo de entrada, dejan ver claramente que el impacto tan severo en las finanzas públicas se debe no sólo a la caída de los precios internacionales del petróleo, sino sobre todo a los efectos adversos de la reforma energética sobre los ingresos del país y en el aumento de las importaciones de petrolíferos que México podría producir. Tales documentos arrojan datos que confirman la gran mentira de la reforma energética como eje de un cambio para beneficiar a la principal empresa del país. Hacen evidente, como lo dijimos durante los debates, que en realidad se trata de dismantelar a Pemex.

Al corte del primer trimestre de 2015, Petróleos Mexicanos (Pemex) envió a la Comisión Permanente del

Congreso de la Unión el informe correspondiente a 2014, al tiempo que publicaba información del primer trimestre de 2015. Asimismo, entregó reportes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a la *Securities and Exchange Commission* (SEC).

En este artículo se analiza la información referida, con la finalidad de realizar una evaluación de los efectos de la reforma energética, tanto en la empresa productiva del Estado como en las finanzas públicas.

Como se verá más adelante, la disminución de los precios del petróleo y las restricciones impuestas por el gobierno federal han afectado considerablemente la situación financiera y operativa de Pemex, lo que también ha tenido como consecuencia que continúe la tendencia decreciente de la producción.

La situación de Pemex ha impactado negativamente a las finanzas públicas, ya que los ingresos petroleros cayeron 40.9% durante el primer trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014; a mediados de mayo, el Banco de México recortó de nuevo su pronóstico de crecimiento económico del país con argumentos que nos aterrizan en una realidad ajena a la ofrecida por Enrique Peña Nieto si se aprobaba la contrarreforma energética.

“Las revisiones a la baja sobre la plataforma de producción petrolera y el menor dinamismo de la demanda externa en el primer trimestre, junto con el hecho de que la recuperación del gasto interno continuó siendo débil, conducen a que el intervalo de pronóstico de crecimiento para el PIB de México en 2015 se revise

* Senadora de la República.

a la baja”, apuntó Banxico en su reporte trimestral de inflación.

Aunque la reforma energética no se ha concretado en todos sus aspectos, ya se advierte que no dará los optimistas resultados previstos por sus promotores, pues existen serias dudas respecto de su implementación y certezas sobre sus efectos negativos en Pemex.

Durante los sucesivos debates sobre el tema energético, el gobierno y su coro repitieron hasta el hartazgo la idea de que Pemex no contaba ni con los recursos tecnológicos ni con el dinero para explorar en aguas profundas (lo que Felipe Calderón llamó el “tesorito”). Sin embargo, ahora tienen prisa por entregar a los consorcios multinacionales campos en aguas someras, en muchos de los cuales Pemex ya ha realizado costosas inversiones que se regalarán a los privados, así sea con el esquema de producción compartida.

La caída de los precios del petróleo le ha quitado el atractivo a las aguas profundas, pero eso no implica que el negocio se detenga. La sospecha pública, fundada en el comportamiento de las últimas administraciones de Pemex, anticipa que se pretende entregar incluso áreas de producción de crudo que se habían reservado a la paraestatal, y se debe hacer rápido, porque el negocio apremia.

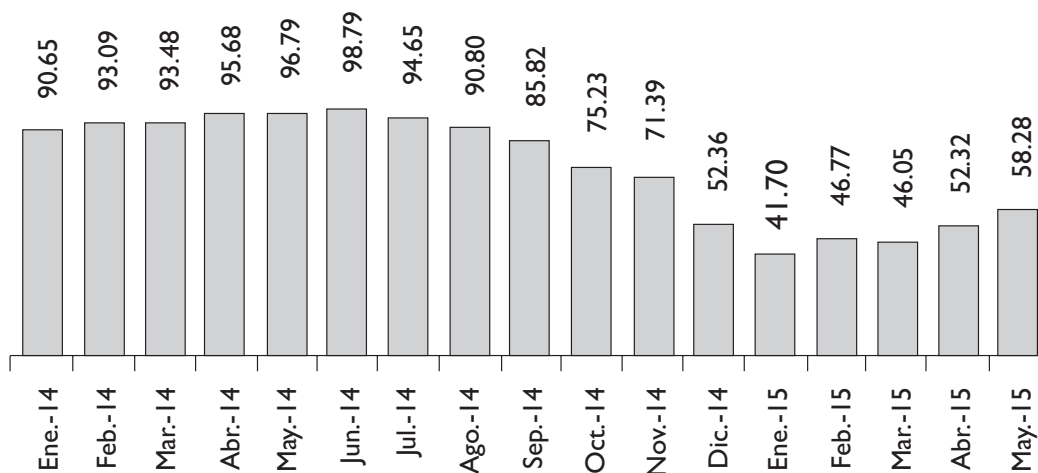
Precios bajos, nula inversión, mayor deuda: hacia la extinción de Pemex

A partir de julio de 2014, los precios del petróleo empezaron a disminuir considerablemente hasta alcanzar los 41.70 dólares por barril en enero de 2015, 42.2% menos que el precio máximo alcanzado en junio de 2014. El promedio en lo que va del año es de 47 dólares, muy por debajo de los 79 considerados en los Criterios Generales de Política Económica.

La tremenda caída de los precios, la sostenida baja de la producción y la reducción de los ingresos de Pemex es llamada por Enrique Peña Nieto una “coyuntura desafiante”. Frente a ese escenario, Peña vuelve a mentir, como lo hizo cuando promovía los cambios constitucionales: “Gracias a la reforma energética, México está mejor preparado para hacerle frente” a la mentada coyuntura, dice, aunque las cifras oficiales y la realidad caminen por otro lado.

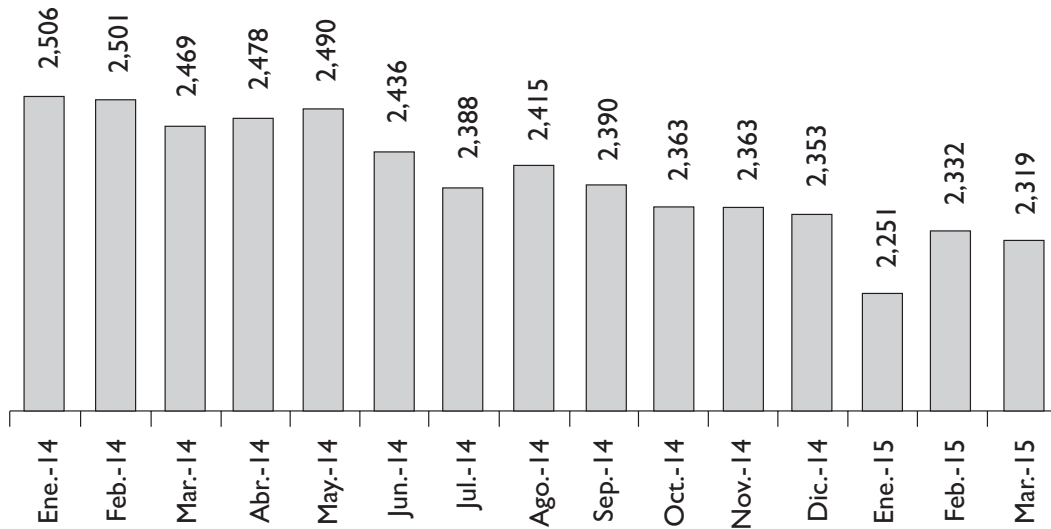
A los bajos precios hay que sumar la deliberada disminución en la producción, con una tendencia decreciente presente desde 2004. Esta disminución se explica por la insuficiente inversión en exploración y desarrollo de reservas, lo que a su vez se debe a la enorme extracción de recursos que el gobierno impone a la empresa para financiar el gasto público.

Precio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación (dólares por barril)



Fuente: Pemex, Seguimiento presupuestal.

**Producción de petróleo
(miles de barriles por día)**



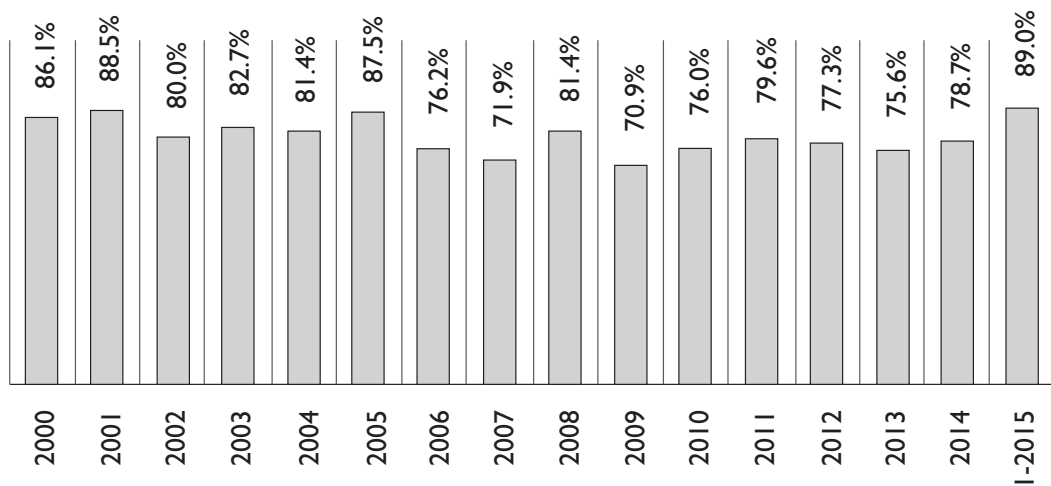
Fuente: Pemex, Seguimiento presupuestal.

En los últimos 15 años, el gobierno federal ha quitado a Pemex cerca de 80% de sus remanentes operativos por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos. Cabe mencionar que dentro de los gastos operativos no se incluyen las inversiones ni los costos financieros. Se expolia a la empresa por todas partes obligándola a mantenerse en números rojos.

En teoría, uno de los objetivos de la reforma energética de 2014 era disminuir la carga fiscal a Pemex, para que estuviera en capacidad de competir con las empresas privadas que entrarán al sector.

Por lo menos en lo que va de 2015, no sólo no se ha reducido la carga fiscal, sino que ha aumentado. En el primer trimestre del año, Pemex pagó 89% de su remanente operativo, el porcentaje más alto de los últimos 15 años.

**Impuestos, derechos y aprovechamientos entre balance operativo
(porcentaje)**



Fuente: Pemex, Seguimiento presupuestal.

Esta situación ha obligado a la empresa a contratar deuda para poder realizar inversiones mínimas y así mantener su capacidad productiva, lo que, ya se dijo, no ha sido suficiente. Al 31 de marzo de 2015 la deuda asciende a 1 billón 278 mil millones de pesos.

La supuesta “descarga fiscal” a Pemex fue siempre una engaño. La ley del Fondo Mexicano del Petróleo, la de Ingresos sobre Hidrocarburos y las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria apuntaban en sentido contrario. Ahora se exige a Pemex que aporte cuando menos 4.7% del Producto Interno Bruto, con lo que seguiría sosteniendo un tercio del presupuesto federal. ¿Dónde queda la supuesta descarga fiscal?

En los informes correspondientes al primer trimestre del año, Pemex señala que:

[...] a diferencia de otras empresas, aún no puede deducir la totalidad de sus costos y gastos de operación en el cálculo de impuestos y derechos. Como consecuencia, el pago de impuestos y derechos ha sido mayor al rendimiento de operación. Hacia adelante es deseable que el régimen fiscal que se aplique a Pemex sea comparable con el de otras empresas del sector. El que todos los participantes de la industria del petróleo y gas en México cuenten con las mismas reglas del juego es un elemento indispensable para que la reforma energética rinda todos los frutos esperados.

Es decir, la propia empresa estatal pone el dedo en la llaga. No puede competir con las empresas privadas porque el tratamiento fiscal que se le aplica es discriminatorio. Además, el gobierno federal le sigue imponiendo condicionamientos que no impondrá a los privados, como el retiro de recursos líquidos y recortes presupuestales, sin contar que le reduce su capacidad de endeudamiento.

Baste señalar que, en enero pasado, la SHCP determinó un recorte al presupuesto de egresos por \$124.3 mil millones, de los cuales la mitad fue cargada en las espaldas de Pemex, con lo cual la empresa tendrá que reducir sus programas de inversión, lo que a su vez repercutirá en que siga disminuyendo su capacidad de producción y, lo que es más grave, se abre la posibilidad de que le sean revocadas las asignaciones que se le otorgaron en la llamada Ronda Cero, por no cumplir con el programa de trabajo ni las inversiones prometidas.

¿Dónde quedó la “empresa productiva del Estado” que competiría en “igualdad de circunstancias y oportunidades” con los privados? No contenta con quitarle hasta el último peso de su rendimiento, la Secretaría de Hacienda añade nuevas cargas que obligan a Pemex a contratar deuda.

Pemex no tendrá recursos para invertir. No podrá obtener ganancias si no puede desarrollar campos. Se recorta para perder, para entregar parcelas más grandes al capital privado. Sin recursos, la empresa del Estado será un testigo mudo que, con las manos atadas, verá crecer los negocios de las transnacionales.

Ganancias de Pemex y de privados, un comparativo

En el siguiente cuadro se presenta un ejercicio comparativo entre el régimen fiscal de las asignaciones y los contratos, con base en información publicada por el Fondo Mexicano del Petróleo correspondiente al primer bimestre de 2015. Las cifras se expresan en millones de pesos.

	Asignación	Contrato
Valor de los hidrocarburos	101,392	101,392
Inversiones, costo y gastos	57,049	57,049
Remanente de operación	44,342	44,342
Deducciones permitidas	16,098	57,049
Impuesto sobre la renta	1,308	1,308
Utilidad compartida	83,985	43,034
Derechos por la utilidad compartida (1)	55,569	28,474
Derechos por exploración y extracción	6,910	6,910
Utilidad para asignatario o contratista	-19,445	7,650

En relación con estas cifras se puede decir que tanto el valor de los hidrocarburos como las inversiones, costos y gastos se consideraron iguales para las asignaciones y para los contratos, para comparar efectivamente los resultados que se obtendrían en condiciones y campos iguales, por ello el remanente de operación sería el mismo para los dos casos.

Debido a este trato preferencial para los contratistas, la utilidad que Pemex compartió realmente con el Estado fue de \$83,985 millones, equivalentes a 82.8% del valor de los hidrocarburos. Como a los contratistas se les permitirá deducir la totalidad de inversiones y

gastos, la utilidad compartida con el Estado habría sido de \$43,034, apenas poco más de la mitad de lo aportado por Pemex.

Pemex pagó al Estado 66% de la utilidad compartida, equivalente a \$55,569 millones. Suponiendo el mismo porcentaje para los contratos, los privados habrían pagado sólo \$28,474 millones. Cabe aclarar que el porcentaje de la utilidad compartida que se aplique a los contratos será una de las variables de adjudicación de las licitaciones, por lo que puede variar significativamente.

Las otras cargas fiscales, como el impuesto sobre la renta y los derechos por exploración y explotación, serían las mismas para ambos casos.

Finalmente, Pemex tuvo una pérdida de \$19,445 millones. En contraste, los privados habrían tenido una utilidad de \$7,650 millones.

En total, el Estado recibió \$63,787 millones de Pemex, lo que significa 68% del valor de los hidrocarburos. Los contratistas sólo habrían pagado \$36,692 millones, 36% del valor de los hidrocarburos.

Con estos datos se demuestra que el régimen fiscal establecido en la reforma energética afectará seriamente no sólo a Pemex, sino también los ingresos petroleros

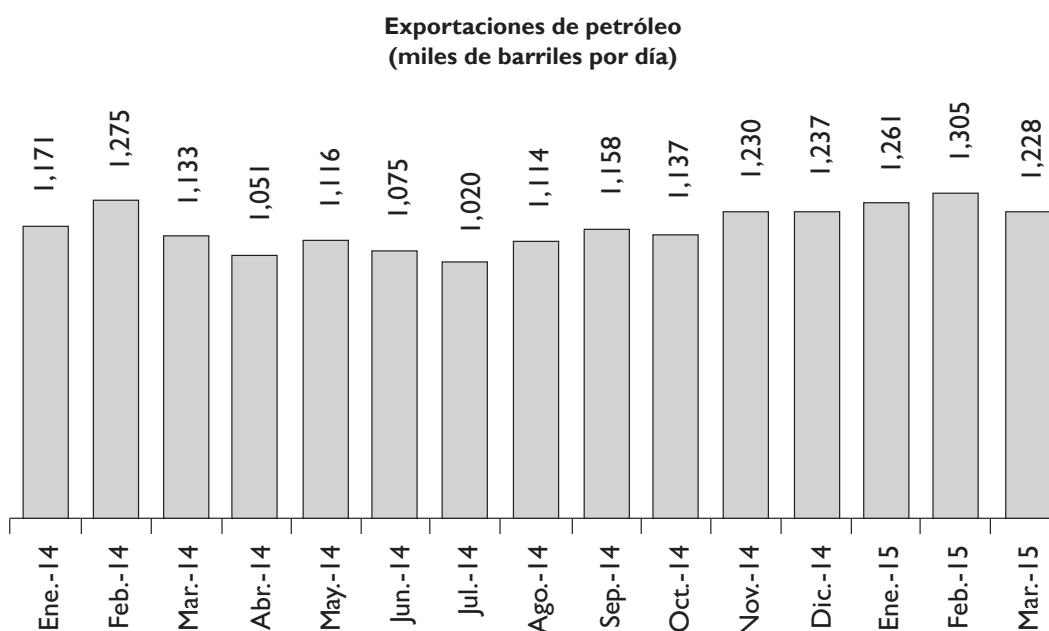
del gobierno federal. Igualmente, que en estas condiciones Pemex no puede competir con los contratistas privados.

La única posibilidad que tiene Pemex de conservar las asignaciones y competir con los privados es acelerar la migración hacia contratos, es decir, asociarse con empresas privadas.

Es importante señalar que mientras la producción de petróleo cayó 7.7% durante el primer trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014, las exportaciones aumentaron 6%, afectando la producción nacional de petrolíferos, que cayó 8% por falta de materia prima.

Estos datos duros terminan por mostrar los verdaderos fines de la reforma energética: (i) enfocar al sector de los hidrocarburos a la producción de petróleo para exportación; (ii) cubrir la demanda interna de combustibles con importaciones; (iii) facilitar la entrada de las empresas privadas otorgándoles un trato fiscal preferencial y los mayores beneficios posibles y, así, (iv) preparar la desaparición de Pemex.

Entre las prioridades de este gobierno no están la producción de hidrocarburos ni Pemex. Todo el diseño está dirigido a favorecer a las generosas ganancias de las



Fuente: Pemex, Seguimiento presupuestal.

transnacionales —no generosas con el país, naturalmente—, y por ello los asuntos relacionados con la empresa estatal se someten a la decisión de otorgar las mejores condiciones a los privados.

Los ingresos petroleros, dura carga fiscal de Pemex

En este apartado demostramos que las modificaciones al marco legal en la reforma energética no fue, como lo divulgaron el gobierno federal y sus partidos en el Congreso de la Unión, para beneficiar a la empresa pública aligerando su carga fiscal, reducir impuestos a la entonces paraestatal para que tuviera recursos suficientes para realizar las inversiones necesarias que le permitieran recobrar la competitividad y ser más productiva. Todo lo contrario, las leyes aprobadas por una mayoría abyecta a la decisión de privatizar los hidrocarburos y destruir a Pemex imponen una carga fiscal aun más depredadora y confiscatoria que la aplicada antes de la reforma energética, que ha ocasionado la quiebra financiera de esta empresa y que no pueda llevar a cabo las inversiones necesarias para el desarrollo del sector. En contraste, para los contratos que se celebren con las empresas privadas, impera un régimen fiscal mucho más benigno. La diferencia entre ambos regímenes implicará necesariamente que Pemex no pueda competir con las empresas privadas y se vea obligado a migrar de asignaciones a contratos, privatizándose así las reservas que le fueron asignadas y también lo que la SENER no pudo privatizar en la Ronda Cero. Lejos de buscar la productividad de la empresa, el régimen fiscal aplicado a Pemex le quita productividad y competitividad. Se hace estrictamente indispensable la modificación urgente de dicho régimen fiscal para salvar a la petrolera del Estado.

En 2015 entró en vigor la reforma al régimen fiscal de Pemex y algunas modificaciones a los conceptos que se consideran ingresos petroleros dentro del presupuesto de ingresos de la federación. Adicionalmente, los ingresos petroleros del mes de enero se vieron afectados por los efectos de la transición del régimen fiscal. Por ello, los ingresos petroleros de 2015 no son totalmente comparables con los de años anteriores.

A partir de 2015, se consideran ingresos petroleros los siguientes:

- Los ingresos propios de Pemex.
- Las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.

- El impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios.

No se consideran ingresos petroleros:

- El impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos.
- El impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diésel.

Durante el primer trimestre de 2015, únicamente se recibieron ingresos derivados de las asignaciones a Pemex, ya que aún no se concretan contratos con privados.

En el cuadro siguiente se muestran los ingresos petroleros durante el primer trimestre de 2015.

Concepto	Millones de pesos			
	Enero	Febrero	Marzo	Enero-Marzo
Total	57,150	49,385	67,181	173,716
Pemex	12,657	23,236	38,824	74,717
Gobierno federal	44,492	26,150	28,357	98,999
Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	34,323	25,496	27,703	87,521
ISR de contratistas y asignatarios	0	654	654	1,308
Derechos vigentes hasta 2014	10,169	0	0	10,169

Fuente: SHCP, Información Oportuna sobre las Finanzas Públicas.

Respecto a estos datos caben los siguientes comentarios:

- Los ingresos propios de Pemex se refieren al remanente que le queda a la empresa después de deducir al valor total de las ventas de bienes y servicios, el pago de impuestos y derechos.
- Las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo derivan de los pagos que hizo Pemex por los siguientes conceptos:
 - Derecho por la utilidad compartida. Este derecho se calcula aplicando la tasa de 70% al valor de los hidrocarburos menos las deducciones permitidas. Cabe señalar que en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se establece un límite a las deducciones, que para 2015 es 10.6% del valor del petróleo crudo y 80% del valor del gas natural.
 - Derecho de exploración. Este derecho consiste en el pago mensual de \$1,150 por kilómetro cuadrado de las áreas asignadas a Pemex.

- Derecho de extracción. Consiste en un porcentaje del valor de los hidrocarburos extraídos. El porcentaje depende del tipo y precio del hidrocarburo. Así, por ejemplo, cuando el precio del barril de petróleo es menor o igual a 48 dólares, el porcentaje es de 7.5%, que es el caso de los primeros meses del año.

Los derechos recibidos coinciden con las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y son los siguientes:

	Enero	Febrero	Marzo	Enero-marzo
Derechos recibidos (millones de \$)	34,323	25,496	27,703	87,521
Derecho de utilidad compartida	34,323	21,246	25,042	80,611
Derecho de extracción	0	4,167	2,578	6,745
Derecho de exploración	0	82	82	165

Fuente: SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2015.

En la Ley de Ingresos de la Federación 2015 se establece que a cuenta del derecho de utilidad compartida Pemex debe pagar cantidades fijas mensuales. Dichas cantidades pueden ser modificadas por la SHCP. En la Ley se establecieron los siguientes pagos provisionales y, en enero de 2015, la SHCP los modificó, conforme a lo que se muestra en la tabla siguiente.

Mes	Pago LIF 2015 (millones de pesos)	Pagos modificados (millones de pesos)
Enero	34,323	
Febrero	32,580	21,246
Marzo	38,401	25,042
Abril	33,742	22,004
Mayo	34,323	22,383
Junio	37,820	24,663
Julio	34,323	22,383
Agosto	38,401	25,042
Septiembre	33,742	22,004
Octubre	34,323	22,383
Noviembre	37,820	24,663
Diciembre	34,323	22,383

Durante los tres primeros meses del año, Pemex sólo ha enterado al FMP de los pagos provisionales. Sólo en el caso de que el pago que le corresponda conforme a lo que establece la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos sea

superior al monto de los pagos provisionales que efectuó el mes anterior, tendría que enterar la diferencia, lo que no ha sido el caso durante el primer trimestre.

En el siguiente cuadro se muestra el cálculo del derecho por la utilidad compartida que debió pagar Pemex de acuerdo con la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y lo que pagó de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación.

	Enero	Febrero	Marzo	Enero-marzo
Volumen de producción (MMB)	69,796	65,290	71,896	206,982
Precio (USD/barril)	41.70	47.26	46.47	45.11
Valor de la producción (MMUSD)	2,910	3,085	3,341	9,337
Tipo de cambio (\$/USD)	14.68	14.92	15.20	14.94
Valor de la producción (MM\$)	42,711	46,024	50,784	139,518
Deducciones máximas (MM\$)	4,527	4,879	5,383	14,789
Utilidad compartida (MM\$)	38,183	41,145	45,400	124,729
Derecho por la utilidad compartida (MM\$)		26,728	28,802	55,530
Pagos provisionales (MM\$)	34,323	21,246	25,042	80,611

Fuente: Cálculos propios con base en Pemex, Seguimiento presupuestal 1993-2015 y SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2015.

De acuerdo con la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el derecho por la utilidad compartida, causado en un determinado mes, se debe pagar el mes siguiente, por lo que los datos correspondientes a dicho derecho, que se muestran en el cuadro, corresponden al mes inmediato anterior. Así, los \$26,728 millones que debió pagar en febrero corresponden a la producción de enero y los \$28,802 millones que debió pagar en marzo corresponden a la producción de febrero.

Por ello, durante el primer trimestre del año, el derecho devengado fue de \$55,530 millones (que corresponden a la producción de enero y febrero) y los anticipos que pagó, conforme a la Ley de Ingresos de la Federación 2015, fueron por \$80,611, quedando por compensar \$25,081 millones en meses futuros.

El derecho por extracción, como ya se mencionó, se calcula como un porcentaje del valor de la producción. En el caso del petróleo, cuando el precio es igual o menor a 48 dólares por barril, el porcentaje es 7.5%.

Al mes de abril, Pemex debió pagar lo correspondiente a la producción de enero y febrero, cuyo valor fue de \$88,735 millones. El 7.5% de esta cantidad es \$6,655 millones. Pemex pagó \$6,745 millones. La diferencia puede deberse al derecho que debe pagar por otros hidrocarburos como el gas y los condensados.

En el caso del impuesto sobre la renta, la Ley Federal de Ingresos 2015 establece pagos provisionales mensuales por \$1,000 millones. Al igual que el caso del derecho por la utilidad compartida, la SHCP modificó el pago provisional a \$654 millones, que es la cantidad que ha estado pagando Pemex.

En el caso de los ingresos petroleros por derechos vigentes hasta 2014, por \$10,169 millones, corresponden a los causados por Pemex en diciembre de 2014 y que se pagaron conforme al régimen fiscal anterior. Por ello sólo se registraron en enero de 2015.

En conclusión, se puede asegurar que los ingresos petroleros registrados por la SHCP durante el primer trimestre de 2015 corresponden con lo establecido en el marco legal: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y Ley de Ingresos de la Federación 2015, una ley que rechazamos terminantemente durante los debates de la reforma energética.

Advertimos, en su momento, que no podía haber una reforma energética exitosa con este régimen fiscal confiscatorio que se ha aplicado desde los años del salinismo y que ahora Peña Nieto endurece aún más. En 2016 se endurece todavía más la carga fiscal dado que comenzará a aplicarse el Dividendo Estatal de 30% de las utilidades. La carga fiscal no toma en cuenta las necesidades de inversión, se despoja a la empresa de toda su utilidad y se le endeuda para poder cubrir sus costos de operación.

El discurso del gobierno federal para que se avalara la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos quedó en pura demagogia, engaño a la opinión pública; una modificación racional al régimen fiscal que beneficiara a la paraestatal nunca fue un plan real del gobierno de Peña Nieto; su iniciativa, ahora hecha ley, impuso mayores gravámenes a Pemex, maniata aún más a la empresa al grado de no tener recursos para invertir y obligarla a endeudarse o migrar de asignaciones a contratos para terminar de privatizar los proyectos que le dejaron.

Las mentiras cobran forma

Debido a la caída de los precios del petróleo, el gobierno federal ha modificado la estrategia para el desmantelamiento de Pemex, a fin de acelerar la entrega de los hidrocarburos

a empresas privadas, lo que se demuestra en las primeras convocatorias de la Ronda Uno, que consisten en licitar reservas no asignadas a Pemex ubicadas en aguas someras, donde el costo de exploración y producción es rentable aun a los precios actuales. Además de lo anterior, obligar a Pemex a migrar las asignaciones a contratos, a través de dos medidas: (i) mantener el régimen fiscal discriminatorio y anticompetitivo aplicable a las asignaciones y (ii) restringir la capacidad de inversión para la operación de las asignaciones.

Durante los debates sobre el tema energético, el gobierno afirmó que Pemex no contaba ni con los recursos tecnológicos ni con el dinero para explorar en aguas profundas, y que ese era justo el sentido de la reforma. No obstante, ahora tienen prisa por entregar a los consorcios multinacionales campos en aguas someras y en tierra, en muchos de los cuales Pemex ha realizado ya costosas inversiones que prácticamente se regalarán a los privados.

Es conveniente señalar que las primeras convocatorias, además de incluir sólo reservas en aguas someras, se harán bajo el esquema de producción compartida, lo cual implicará la entrega de la mayor parte de la producción de hidrocarburos a los privados.

Asociarse con Pemex es muy atractivo para las empresas privadas. En 2014, el costo promedio de producción de petróleo en Pemex fue de 8.22 dólares por barril. En este costo no se incluyen la amortización ni la depreciación de las inversiones que ya realizó Pemex, lo que significa que la empresa ya corrió con los riesgos que implica la exploración, mismos que no afrontarán los privados. En todo caso sólo tendrían que invertir en el desarrollo de las reservas ya descubiertas por Pemex, inversión que podrán deducir y les será reembolsada con hidrocarburos que pasarán a ser de su propiedad.

El costo de descubrimiento y desarrollo en 2014 fue de 17.97 dólares por barril de petróleo crudo equivalente, un costo que ya desembolsó Pemex y que, naturalmente, no tendrán que cargar las empresas con las cuales se asocie.

Que se ha decidido la ruta del desmantelamiento de Pemex lo prueba el hecho de que la empresa incumplió todas sus metas de 2014, pese a que el entorno de precios y presupuestal no fue tan desfavorable como el que se presenta este año. ¿Cómo podrá entonces cumplir con el plan de trabajo e inversión que le permita conservar las asignaciones que recibió? Está en marcha la privatización en todo su apogeo, el despojo a la nación de nuestra renta petrolera sin que haya “consejeros independientes” o “autonomía de Pemex” que lo impida.

	<i>Meta</i>	<i>Real</i>
Tasa de restitución de reservas (%)	>100	67.4
Costo de producción (US\$ / bpce)	<7.75	8.22
Producción de crudo (Mbd)	2,520	2,419
Producción de gas (MMpcd)	6,069	5,785
Producción de petrolíferos (Mbd)	1,327	1,206
Balance financiero (MM\$)	104,880	132,683

Como puede observarse, Pemex incumplió en todo. Destaca la meta de la tasa de restitución de reservas, misma que ya se había logrado en años anteriores y que en 2014 sólo fue de 67.4%, pese a que la inversión en exploración y producción se incrementó. Para 2015 y 2016, ante la caída de las inversiones presupuestadas, será imposible lograr la meta.

Entre 2010 y 2013 hubo una correlación positiva entre las inversiones y la tasa de restitución de reservas. En 2014 dicha correlación se revirtió inexplicablemente, ya que a pesar de que las inversiones aumentaron 4.5%, la tasa de restitución cayó 36.5 puntos porcentuales. Para 2015, el presupuesto de inversión se reducirá en por lo menos 14.4%, adicional al recorte decretado por la SHCP.

	<i>Inversión en PEP (Mill \$)</i>	<i>Tasa de restitución de reservas (%)</i>
2010	194,838	77.1
2011	177,059	85.8
2012	193,801	101.1
2013	212,556	104.3
2014	222,069	67.8
2015	182,633	nd
2016	190,933	nd

Para 2016, el panorama no es mucho mejor, ya que el presupuesto estimado es 11.7% menor al ejercido en 2014. Con estos niveles de inversión, las reservas seguirán declinando y con ellas la producción pública de hidrocarburos; pronto sólo quedará la producción privada de tales energéticos; pronto la renta petrolera pasará en su totalidad a manos privadas.

Por otra parte, si continúa la política de privilegiar la exportación de petróleo sobre su transformación doméstica, las importaciones de petrolíferos seguirán aumentando o, en su caso, como ya lo ha planteado Pemex, se recurrirá a

la importación de crudos ligeros para alimentar el Sistema Nacional de Refinación, lo que es a todas luces un absurdo. Esta política no sólo afectará a Pemex sino a la balanza comercial de México.

Esta situación obliga a Pemex a endeudarse, pero es muy importante señalar que no toda la deuda contratada por Pemex se ha destinado a inversiones productivas. Por ejemplo, en 2014, la deuda se incrementó en \$423 mil millones y las inversiones totales fueron de \$277 mil millones. La diferencia se utilizó para cubrir el retiro de efectivo impuesto por la SHCP, el pago de intereses y para gasto corriente.

En el reporte a la CNBV correspondiente a diciembre de 2014, Pemex señala: “Algunas agencias calificadoras han manifestado su preocupación por considerar alto el nivel de apalancamiento de Pemex por el incremento de la deuda durante los últimos años, así como la falta de fondeo suficiente a la reserva destinada a las pensiones de los jubilados y primas de antigüedad”.

Hay que agregar que la deuda tampoco está respaldada en su totalidad por activos y mucho menos por activos productivos, lo que la hace todavía más vulnerable y riesgosa.

El gobierno no previó, en su reforma energética, que ante la eventual desaparición de Pemex o su caída en situación de insolvencia tendrá indefectiblemente que asumir la deuda, tanto financiera como laboral, y que dicha deuda se tendría que pagar con recursos presupuestales, ocasionando un fuerte quebranto para las finanzas públicas que pudiera ser mayor al del Fobaproa. Esto porque la deuda total de Pemex, al 31 de marzo de 2015, asciende a 2 billones 772 mil millones de pesos, equivalentes a 182 mil millones de dólares (al tipo de cambio de marzo).

Asumir ese pasivo supondría un aumento sustancial de la demanda de financiamiento del gobierno y podría poner en riesgo la tan presumida estabilidad macroeconómica.

Todas las ventajas para los privados

Normalmente, en el mes de julio de cada año, Pemex presentaba su plan de negocios para los próximos años. La última revisión del plan la hizo en 2013, por lo que no incluye los esperados efectos de la reforma energética. En 2014 ya no actualizó el plan de negocios, lo que es una muestra de la enorme incertidumbre que la empresa tiene sobre su propio futuro.

En este plan de negocios y en la Estrategia Nacional de Energía se establece, entre otras, la meta de lograr una tasa de restitución de las reservas probadas (IP) superior a

100%, con lo que la capacidad de producción se mantendría por lo menos constante hasta 2018.

Como ya se dijo, en 2014 no se cumplió esta meta y seguramente en 2015 tampoco se alcanzará. Para 2016, es muy probable que tampoco se consiga, porque seguirán brillando por su ausencia los recursos para invertir. Por otra parte, aun en el caso de que se concreten las licitaciones de la Ronda Uno, se entregarán a particulares las reservas probadas que no se asignaron a Pemex y, en el mejor de los casos, se empezarán los trabajos de exploración de las reservas probables que pudieran convertirse en probadas.

Como los contratos que se otorgarán en 2015 y 2016 serán de producción compartida, el único efecto posible de un eventual aumento de la producción será en las exportaciones de petróleo, ahora privadas, ya no por Pemex, pero no habrá ningún impacto positivo ni en las finanzas públicas ni en la producción interna de combustibles, se estará abriendo un boquete monumental en los ingresos petroleros; tampoco habrá mayor producción interna de combustibles, pues la importación de los mismos seguirá siendo creciente.

El panorama de la industria de los hidrocarburos en el mediano plazo no podría ser más desalentador. En síntesis, las posibilidades de que Pemex pueda competir con las empresas privadas que se incorporarán al sector son nulas.

Mientras a Pemex se le limitan exageradamente las deducciones permitidas, a los contratistas se les permite deducir la totalidad de sus costos e inversiones.

Pemex entrega a la Secretaría de Hacienda más de lo que recibe. Entre 2009 y 2013, 125% del rendimiento antes de impuestos y derechos. ¿Cuál de las empresas que competirán en “igualdad de oportunidades” enfrentará tal trato?

En la ruta de la competencia, a Pemex se le ahorca, mientras las petroleras privadas tendrán todas las condiciones y facilidades para apropiarse de nuestra renta petrolera.

A partir de 2016, la SHCP impondrá a Pemex, adicionalmente a la carga fiscal de 2015, el pago de un dividendo estatal. Para 2016, será de 30% de los ingresos menos los impuestos y derechos pagados. A los privados, por supuesto, no se les impone esta carga.

Pemex inicia la etapa de competencia con una deuda acumulada de 1 billón 278 mil millones de pesos, que sólo por pago de intereses significa una carga de \$50 mil millones anuales. Adicionalmente, tiene un pasivo laboral de 1 billón 494 mil millones de pesos, que significó un gasto de \$45 mil millones en 2014 y que se incrementa en aproximadamente

15% cada año. Los contratistas no tendrán este pasivo, ya que seguramente contratarán a sus trabajadores en condiciones mucho más favorables.

Parte de la deuda contratada fue destinada por Pemex a la exploración de campos que ya se le quitaron como consecuencia de la reforma energética. Sin embargo, la empresa estatal tendrá que asumir el pago sin tener la infraestructura productiva que le sirva como fuente de recursos, lo cual constituye un subsidio injustificable a las petroleras privadas.

Otra restricción impuesta a Pemex y no a los privados es un límite a las remuneraciones a su personal: los trabajadores de Pemex no podrán ganar más allá de ese límite. Este candado ya está ocasionando que las empresas privadas que buscan participar en el sector contraten personal especializado y con amplia experiencia que a Pemex le costó formar profesionalmente, lo que se traduce en una ventaja competitiva adicional para los contratistas. La ventaja es mayor cuando se trata de personas que ocuparon altas posiciones en la empresa estatal y que, por tanto, cuentan con información privilegiada que están en posibilidad de entregar a sus nuevos patrones.

Ya se conocen casos de funcionarios de Pemex que se han jubilado y ahora trabajan para compañías privadas —como es el caso del anterior Director de Exploración y Producción— sin dejar de recibir sus onerosas pensiones. Es muy probable que este fenómeno se multiplique una vez que se concreten los contratos.

Como si no fuera suficiente quitar a Pemex reservas de hidrocarburos sin resarcirle costos, también se le ha arrebatado otra infraestructura productiva de alta rentabilidad: la red de gasoductos que, por disposición de la reforma energética, tiene que transferir sin costo al Centro Nacional de Control de Gas Natural (Cenegas). En adelante, esta infraestructura será aprovechada no sólo por Pemex sino por los contratistas privados, en teoría, en igualdad de condiciones. El detalle es que Pemex ya pagó por ella y ahora, para utilizarla, tendrá que pagar lo mismo que pagarán los privados.

Pemex y las finanzas públicas

Las finanzas públicas ya han empezado a sufrir los efectos de la reforma energética que, aunados a la disminución de los precios del petróleo, han ocasionado que los ingresos petroleros, durante el primer trimestre de 2015, hayan sido 40.9% menores a los del mismo periodo del año pasado.

Ingresos petroleros (millones de pesos)				
	Enero-marzo		Diferencia	
	2014	2015	Mill \$	%
<i>Total</i>	293,731	173,716	-120,015	-40.9
Pemex	90,572	74,717	-15,854	-17.5
Gobierno Federal	203,159	98,998	-104,161	-51.3
Transferencias del FMP	n.d.	87,521	87,521	n.a.
ISR de contratistas y asignatarios	n.d.	1,308	1,308	n.a.
Derechos a los hidrocarburos	203,159	10,169	-192,990	-95.0

Los menores ingresos petroleros del gobierno federal se explican por la caída del precio del petróleo y no porque con la reforma energética haya disminuido la carga fiscal a Pemex, pues ésta se mantuvo prácticamente igual en 2014 y se hizo más agresiva a partir de 2015.

En el Informe de Seguimiento Presupuestal de Pemex, se reporta que, durante el primer trimestre de 2015, la empresa pagó \$218,242 millones por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos, más del doble de lo que la SHCP reporta como ingresos petroleros del gobierno federal y sólo 11.7% menos de lo que pagó en el mismo periodo de 2014.

En los estados financieros de Pemex correspondientes al primer trimestre de 2015 se consigna que los impuestos y derechos pagados sumaron \$102,825 millones (no se incluyen los aprovechamientos), cifra que tampoco coincide con la de la SHCP.

De la comparación entre las dos fuentes se podría deducir que la diferencia corresponde al pago de aprovechamientos, es decir, al retiro por el gobierno federal de efectivo en caja de Pemex. Sin embargo, éste no se refleja en el balance de la empresa.

En los estados financieros a diciembre de 2014, Pemex reportó un retiro de contribuciones del gobierno federal por \$51,583 millones, que en la contabilidad gubernamental se clasifica como ingresos por aprovechamientos. El retiro obligó a Pemex a contratar deuda adicional a fin de mantener un flujo de efectivo suficiente para realizar sus operaciones.

Mientras que en 2013 contrató deuda por \$236,947 millones, en 2014 aumentó a \$423,400 millones; es decir, 78.7% más. Sólo en el primer trimestre de 2015 contrató \$170,153 millones, 74.6% más respecto del mismo trimestre de 2014.

La Secretaría de Hacienda ha estimado que los precios del petróleo podrían repuntar hacia el ocaso del sexenio,

lo que implica que la fragilidad de las finanzas públicas se mantendrá en lo que resta de un gobierno que prometió, y promete aún, beneficios inmediatos derivados de la reforma.

Los siguientes diez años podrían ser los de la desaparición de Pemex. En ese periodo la empresa deberá pagar 60 mil millones de dólares de la deuda que el fisco le ha obligado a contraer. No tendrá otro camino más que contratar nueva deuda para tapar el hoyo anterior.

Además de la disminución de los ingresos por ventas, Pemex se ha visto afectado por la aplicación del IEPS a gasolinas y diésel. Mientras en el primer trimestre de 2014 este impuesto significó ingresos para Pemex por \$15,905 millones, en el mismo trimestre de 2015 sólo obtuvieron \$489 millones. Esto se debe a la forma como se calcula este impuesto: cuando el precio doméstico es menor al de referencia, significa un ingreso positivo para Pemex, pero un ingreso negativo para el gobierno federal. En 2015, cuando el precio doméstico es mayor que el de referencia, significa un gasto para Pemex y un ingreso positivo para el gobierno federal. Cabe advertir que a partir de este año el IEPS ya no se considera ingreso petrolero.

Los informes de Pemex muestran con claridad que la reforma energética no conseguirá que los ingresos petroleros alcancen el 4.7% del PIB establecido en la Constitución. Mucho menos habrá recursos adicionales para el Fondo Mexicano del Petróleo que permitan financiar proyectos para al desarrollo nacional. En esa cifra inalcanzable es donde la reforma energética muestra su verdadero rostro.

Entregar, entregar y entregar es la divisa del gobierno. Toda frase de Enrique Peña Nieto y sus empleados que en relación con Pemex hable de aumentar la producción o de proteger a la empresa era y es mera retórica.