





164

Mesa Redonda

Presupuesto Base Cero: Nuevas Tendencias para su Aplicación en México

Junio 9, 2015

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

PRAXIS 164
Mesa Redonda. Presupuesto Base Cero:
Nuevas Tendencias para su Aplicación en México.
Junio 9, 2015

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez

Presidente

Carlos F. Almada
López

**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle
Berrones

Vicepresidente

Harvey Gutiérrez
Álvarez

**Vicepresidente
para los IAPs de los
estados, 2014-2015**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño

Arturo Núñez Jiménez

Julián Olivas Ugalde

María Fernanda Casanueva de Diego

Jorge Márquez Montes

Jorge Tamayo Castroparedes

Fernando Pérez Correa

Manuel Quijano Torres

María del Carmen Pardo López

Mauricio Valdés Rodríguez

María de Jesús Alejandro Quiroz

Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	9
---	---

Palabras de bienvenida Carlos Reta Martínez	13
---	----

INTERVENCIONES

Gustavo Ulloa López Director General Adjunto de Evaluación de los Resultados de los Programas Presupuestarios S.H.C.P.	15
--	----

Francisco Lelo de Larrea Padilla Subdirector de Estudios Económicos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado	23
---	----

Jorge A. Chávez Presa Director General de Instituciones y Tecnologías Gubernamentales, S. C.	32
---	----

David Colmenares Páramo Profesor de la UNAM y Consultor Experto en Fortalecimiento de las Haciendas Públicas	44
---	----

Javier González Gómez Coordinador del Colectivo por un Presupuesto Sostenible	56
---	----

ARTÍCULO

El Presupuesto Base Cero. Avances de su instrumentación en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 José Manuel Flores Ramos	67
---	----

Sesión de preguntas y respuestas	107
----------------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1

SHCP. Perspectivas para la Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 Gustavo Ulloa López	125
--	-----

Anexo 2

Colectivo por un Presupuesto Sostenible. PEF y Estructura Programática 2016 Javier González Gómez	143
---	-----

GALERÍA FOTOGRÁFICA	151
----------------------------	-----

PRESENTACIÓN

En los primeros meses de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció la decisión de reorientar la práctica de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando como base el esquema metodológico del Presupuesto Base Cero, que si bien en otros países se ha experimentado, para el caso de México constituía un reto su puesta en marcha.

Por ello, destacamos el interés y entusiasmo que despertó entre nuestros asociados y servidores públicos la Mesa Redonda “Presupuesto Base Cero. Nuevas Tendencias para su Aplicación en México”. Gracias a ello tuvimos un aforo de visitantes excepcional, quienes durante la sesión de preguntas y respuestas hicieron consultas y planteamientos concretos. Resultó una grata experiencia, pues se exploró uno de los tópicos actuales de gran relevancia y urgencia en la agenda de gobierno.

Explorar la aplicación del presupuesto con base en la técnica base cero, no es una tarea sencilla, durante años en México se siguió un método de presupuestación basado en programas que año con año tenían un soporte o respaldo basado en el incrementalismo a pesar del Presupuesto Basado en Resultados vigente desde hace algunos años.

Con el presente número de la Serie Praxis, el INAP contribuye a la discusión de temas de relevancia nacional para la constante innovación de la Administración Pública, y cumple con sus objetivos fundamentales de coadyuvar al mejor desempeño de la Administración Pública y a la realización de los fines del Estado. Las aportaciones de esta Mesa Redonda, habrán de favorecer a la reflexión de un tema que resulta de interés especial para la hacienda pública, particularmente a mejorar la cultura de la presupuestación, gracias a la experiencia de los comentaristas que disertaron sobre distintos aspectos de este tema, pero siempre



conservando como hilo conductor el análisis del Presupuesto Base Cero.

No podemos dejar de mencionar a quienes nos acompañaron en la mesa de trabajo: Javier González Gómez, Gustavo Ulloa López, Jorge A. Chávez Presa, David Colmenares Páramo y Francisco Lelo de Larrea. Incorporamos un texto de José Manuel Flores Ramos, quien no estuvo presente, pero su artículo se suma a lo expuesto en esta jornada. A todos ellos mi agradecimiento muy especial.

Con este número de la Serie Praxis dejamos constancia de la preocupación del Instituto Nacional de Administración Pública, en la búsqueda constante y permanente de temas estructurales que reflejen aportes creativos que contribuyan al progreso de México.



Carlos Reta Martínez
Presidente



Mesa Redonda

**Presupuesto Base Cero:
Nuevas Tendencias para su
Aplicación en México**

Junio 9, 2015



Palabras de bienvenida de Carlos Reta Martínez
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

Muy buenas tardes a todas y todos. Agradezco cumplidamente a los ponentes que hayan aceptado participar en esta Mesa denominada *Presupuesto Base Cero: Nuevas Tendencias para su Aplicación en México*.

Agradezco también a las y los Asociados aquí presentes que asisten a escuchar a distinguidos expertos en este tema.

Durante años en México se ha seguido la política de asignación presupuestal incremental para definir el Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente año. Se sostiene que el presupuesto 2016 tendrá gastos inamovibles como la deuda pública, las pensiones y jubilaciones, así como la salud y la educación.

En otros espacios de discusión se infiere que el Presupuesto Base Cero puede convertirse en una herramienta útil, ya que cuando es bien instrumentado puede optimizar la asignación del presupuesto. Esto implica, modificar el proceso presupuestal tradicional lo cual parece no ser sencillo. Por ello, es imprescindible reflexionar en varias direcciones examinando experiencias, perspectivas y puntos de coincidencia.

Como ha sido una larga tradición, el INAP contribuye a la discusión de temas de relevancia nacional para la constante innovación de la Administración Pública. El INAP, tiene entre sus objetivos fundamentales coadyuvar al mejor desempeño de la Administración Pública y de esta forma contribuir a la realización de los fines del Estado.

Las observaciones y puntos de vista que se van a verter en esta mesa nos van a ayudar a todas y todos a planificar la adopción de las estrategias que resulten más eficaces y eficientes.



Creo que esta mesa redonda va ser una reunión muy interesante, con expertos de gran nivel, profundos conocedores de este tema, que para muchos de los aquí presentes es nuevo, a pesar de que ya tiene muchos años de haberse planteado y de haberse instrumentado, particularmente, en Estados Unidos.

Muchas gracias a todos por su asistencia. Muchas gracias a los ponentes por su participación.

Intervención de Gustavo Ulloa López

Gerardo Gil Valdivia: Tengo el gusto de presentar al primer expositor, el maestro Gustavo Ulloa López.

El maestro Ulloa López es Director General Adjunto de Evaluación de los Resultados de los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es licenciado en Informática, egresado de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, institución en la cual también obtuvo la maestría en Informática y Tecnologías Computacionales.

En el ámbito laboral cuenta con 25 años de experiencia en la Administración Pública Federal en la cual ha desempeñado diversos cargos y funciones:

En el INEGI de 1989 a 2008, en la Secretaría de la Función Pública de 2009 a 2014 y desde febrero de 2014 es funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cual es responsable de coordinar las acciones de dicha dependencia en materia de evaluación externa de programas federales de la Administración Pública Federal, y en la operación de mecanismos para la integración de información del desempeño.

Participa en la integración y monitoreo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y en general con otras instancias en la operación y consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Tiene la palabra el maestro Gustavo Ulloa López.

Gustavo Ulloa López: Muchas gracias. Antes que nada, un agradecimiento al INAP por recibirnos en esta importante mesa, que seguramente ayudará a enriquecer el proceso que llevamos a cabo actualmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Antes de iniciar con la presentación, hablaré sobre el momento en el que nos encontramos.

El panorama económico y de finanzas públicas que enfrentamos, que ha sido consecuencia de la caída de los precios del petróleo, aunado también a una baja en su producción, así como a las condiciones de política monetaria en los Estados Unidos, han generado una baja en los ingresos de la federación, a lo cual esta Administración ha respondido, por instrucciones del señor Presidente, afrontando con responsabilidad la coyuntura, no aumentando los impuestos, no aumentando el endeudamiento, sino haciendo frente a través de una responsable asignación del gasto público, de manera que se pueda manejar un balance adecuado de las finanzas públicas.

Desde esta perspectiva, hemos venido trabajando en un gasto proyectado para el 2016 orientado con mayor énfasis a que toda acción de gobierno que está contenida en nuestros programas presupuestarios, se oriente a resultados y que incida favorablemente en las Metas Nacionales que están plasmadas en nuestro Plan Nacional de Desarrollo.

También se trabaja en el establecimiento de medidas de eficiencia y de austeridad, con el propósito de que, desde las instituciones públicas, se ponga el ejemplo de que esta situación será afrontada con responsabilidad, ajustando el gasto público.

Asimismo, tener mecanismos para transparentar en forma detallada y oportuna el destino y resultados del gasto, para que la ciudadanía tenga la plena certeza de que los recursos se están utilizando adecuadamente pero, sobre todo, que tienen un impacto adecuado en los grandes temas que nos ocupan y nos interesan a todos.

En todo este proceso para llegar al presupuesto 2016, tenemos una serie de fechas críticas, la primera es el 30 de junio, fecha

en que entregaremos a la Cámara de Diputados la propuesta de estructura programática que se va a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos, esto es, haremos del conocimiento de dicha Cámara los programas que van a estar operando a partir del 2016; es el primer momento en donde tenemos que expresar de manera concreta, la manera en que se orientará el gasto público para incrementar su eficiencia.

El 8 de septiembre, como saben, es la fecha que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece para entregar el paquete económico a la Cámara de Diputados, incluyendo la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos; la primera debe ser aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados, y el 30 de ese mes por el Senado; y a más tardar el 15 de noviembre el Presupuesto deber contar con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Para conformar el Proyecto de Presupuesto de Egresos en este entorno, consideramos cuatro ejes de acción:

1. Programas presupuestarios para la conformación de la estructura programática, que será utilizada en el proyecto de Presupuesto de Egresos;
2. Gastos de operación;
3. Programas y proyectos de inversión, y
4. Estructuras orgánicas con las que opera la Administración Pública Federal.

En cuanto al primer eje, la estructura programática es el elemento que nos permite ordenar y clasificar el gasto público de forma homogénea pero, sobre todo, para orientarlo a resultados; es necesario que la asignación del presupuesto esté destinada a lograr los objetivos plasmados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto es, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en los programas que derivan de él.

En el Presupuesto de Egresos de este año tenemos 889 programas presupuestarios de los cuales 30 corresponden a gasto no programable, y 865 a gasto programable¹.

En el análisis nos estamos enfocando a 594 programas que corresponden al gasto programable de ramos administrativos; 62 de entidades de control directo (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]) y 81 programas presupuestarios de ramos generales. Esto nos da un total de 737 programas que estamos analizando para que sean los adecuados para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

No estamos incorporando en el análisis, dada su naturaleza jurídica y la autonomía presupuestaria con la que cuentan, a las Empresas Productivas del Estado (Petróleos Mexicanos [PEMEX] y Comisión Federal de Electricidad [CFE]), ni a los ramos autónomos; pero evidentemente ellos desde sus ámbitos y de su autonomía harán lo propio para afrontar responsablemente esta situación.

El análisis de estos 737 programas se realiza de manera coordinada con las dependencias y entidades que los operan, a partir de diversos instrumentos. Una ventaja que tenemos en este momento para operar una iniciativa como ésta es que a través de diversos elementos de planeación en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto Basado en Resultados, tenemos información que nos permite hacer un análisis más puntual de la manera en que están operando los programas.

Por ejemplo, tenemos definidos el propósito y los objetivos de cada uno de los programas y su vinculación a los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, también una serie de indicadores que nos hablan del desempeño a través del tiempo;

¹ Seis programas cuentan con gasto programable y no programable, por lo que la suma total varía en esa cantidad.

conocemos la población objetivo y las áreas de enfoque de cada uno de ellos, para saber a quién están atendiendo. Sabemos cuáles son los bienes y servicios que proporcionan y tenemos información derivada de indicadores y de evaluaciones que se han implementado desde el año de 2007 en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con toda esta información, estamos llevando a cabo ejercicios para identificar complementariedades entre los programas, es decir, identificar los programas que pueden estar dispersos, y que han atomizado la política pública; identificar las similitudes para detectar riesgos de duplicidades en los apoyos que se entregan o en las acciones que se realizan desde el gobierno y que redundan en ineficiencias en el gasto.

Como resultado, estamos generando propuestas para fusionar programas que sean similares, que puedan operar de manera coordinada para lograr objetivos comunes; para re-sectorizar programas que están en algún ramo administrativo, y que, por su naturaleza pudieran fusionarse no sólo a otro programa, sino de hecho en programas que operan en distintas dependencias; para eliminar programas que no tienen razón de ser porque no han demostrado su eficacia o porque el problema de política pública que resuelven ya no es relevante o ya está superado.

Después de conformar esta estructura programática vendrá el proceso de asignar el gasto de acuerdo a las prioridades nacionales.

En el segundo eje estamos trabajando en el tema de gastos de operación, con el objetivo de disminuir la asignación en partidas específicas desde una perspectiva de austeridad administrativa, de manera que los recursos se utilicen prioritariamente en aquellos rubros que inciden directamente en el logro de los objetivos, limitando temas como son gastos de alimentación, telefonía, comunicación, etcétera.

Con toda la información que tenemos sobre la forma en que se ejercen estos recursos, estamos integrando índices para comprender los niveles de gasto que han venido operando en los últimos años, y definir parámetros de consumo eficiente que podamos comparar entre Instituciones.

Por otro lado, existen funciones que son similares en toda la Administración Pública Federal, pero quizá alguna institución es más eficiente en su aplicación; queremos conocer cuáles son esos parámetros de eficiencia, cuáles son las mejores prácticas que nos llevan a ejecutarlos y promover e instrumentarlos en toda la Administración Pública Federal, homologando niveles de gasto. Además, se establecerán candados para la utilización de recursos en ciertos rubros.

En el tercer eje se aborda un tema muy relevante: los programas y proyectos de inversión, cuya importancia radica tanto en el nivel de gasto que representan, como en el impacto que pueden tener en el logro de los objetivos planteados en las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo que se busca en esta recomposición del presupuesto hacia el 2016 es identificar, a partir de un análisis muy detallado de estos programas y proyectos de inversión, aquellos que tienen mayor posibilidad de tener un impacto social, los que representen mayor rentabilidad social y que tengan una mayor incidencia en el desarrollo regional y en las prioridades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, como son para el desarrollo de la región sur-sureste.

También se privilegian aquellos que tengan un avance en las facultades técnicas, legales, ambientales y sociales, para evitar asignar recursos a programas que no son maduros y que tengan riesgo de no ser ejecutados adecuadamente.

Se propondrá una asignación de recursos por programa y proyecto de inversión y no por Secretaría, de manera que todos los pro-

yectos compitan por los recursos que estén disponibles, para garantizar que podamos ejecutar los que sean de mayor impacto.

Este análisis se realiza a través de tres ejes: los compromisos irreductibles de inversión, la promoción de la participación privada en la ejecución de programas y proyectos de inversión, y el redimensionamiento de proyectos de manera que, sin afectar el impacto que se pretende en cada uno de ellos, se ejecuten con la menor cantidad de recursos posible.

El cuarto eje en que estamos trabajando, que en especial se está realizando de manera muy coordinada con la Secretaría de la Función Pública, es el de estructuras orgánicas.

Consta de tres temas: 1) optimizar las áreas que realizan funciones transversales; 2) en áreas sustantivas, y 3) en entidades y organismos.

En cuanto a áreas transversales, se están analizando esquemas para que desde el ámbito sectorial, se concentren en las cabezas de sector algunas funciones que están dispersas dentro de todo el ramo; en la medida de lo posible, podemos concentrar funciones de administración, funciones de tecnología de información, de planeación, de evaluación que son comunes en diversas áreas, y que incluso en una misma dependencia pueden estar dispersas en diversas unidades, para que se integren en áreas que tengan una estructura similar, que tengan funciones similares y que de esta manera se pueda incrementar la eficiencia del gasto.

También se realiza un análisis de las estructuras orgánicas al interior de las dependencias y entidades para garantizar que la estructura con la que operan sea la más eficiente posible. Se están analizando también los objetos de creación de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados, para garantizar que operen aquellos que tengan todavía razón de ser y que puedan contribuir al logro de las Metas Nacionales.



En este análisis se identifican similitudes o posible duplicidad de funciones entre áreas, entre empresas paraestatales, organismos descentralizados. Esto implica hacer una reflexión profunda sobre la necesidad de contar con estas unidades, y analizar si corresponde a la estructura más adecuada para afrontar ágilmente los retos de la Administración Pública Federal; con base en este análisis, se identificarán oportunidades de fusiones, de eliminación de áreas u organismos que no tengan razón de ser o que puedan operar de una manera más adecuada al fusionarlos o incluso en el caso de empresas paraestatales algunas posibles desincorporaciones.

Esos son los temas con los que estamos trabajando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Muchas gracias.

Intervención de Francisco Lelo de Larrea Padilla

Gerardo Gil Valdivia: Tiene la palabra el maestro Francisco Lelo de Larrea Padilla, quien es maestro en Políticas Públicas por la Universidad de California, Berkeley, y licenciado en Economía por el ITAM.

Actualmente es Subdirector de Investigación Económica en el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y Coordinador de Actividades Culturales de la Asociación de Exalumnos del ITAM.

Ha trabajado en la COFEMER como asesor del comisionado; ejecutivo de Inversiones e Investigación Financiera en *Berkshire International Finance*, en Nueva York; asesor externo en *Law and Economics Consulting Group* en San Francisco; Subdirector de Estudios Económicos de la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y asesor económico del periódico *El Economista* y como profesor en las universidades Anáhuac e Intercontinental. Muchas gracias por su participación.

Francisco Lelo de Larrea Padilla: Muy buenas tardes tengan todos ustedes. Quiero primero agradecer al INAP por la invitación, a su Presidente, el Lic. Carlos Reta Martínez, y a Gerardo Valdivia muy amable y gracias por tus palabras.

Antes que nada quiero presentarles una disculpa del doctor Luis Foncerrada, él es el Director General del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y quien, desafortunadamente, por motivos de fuerza mayor no puede estar hoy aquí, yo estoy en su representación y los saludo cordialmente.

No traigo una presentación, pero quisiera hacer algunos comentarios generales sobre algunas preocupaciones que hemos estado analizando reiteradamente en el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, y lo primero es que, sin duda, en nuestra

opinión, un Presupuesto Base Cero, quizá sea la reforma estructural más importante que ha propuesto este gobierno.

Reitero, quizá más importante que la energética, o la de telecomunicaciones, o la de competencia, porque cuando uno analiza el papel que tiene el Estado en generar oportunidades económicas de crecimiento y de equidad para la población en general, no hay duda que es el actor más importante.

En ese sentido, el cambio en cómo gasta el gobierno, es una reforma estructural, reitero, en opinión del Centro, si no la más importante, sin duda, de las más trascendentales y celebramos que este gobierno haya sido el primero en presentar una propuesta seria para poder implementar este cambio estructural.

Les comentaba el papel que tienen los gobiernos en la economía y la manera más sencilla de verlo, en mi opinión, es a través de los estudios que hace la OCDE en relación con el gasto público y su incidencia en la distribución del ingreso. En particular, es una variable que los economistas llamamos el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini es una medida de la equidad, igualdad o desigualdad en la distribución del ingreso.

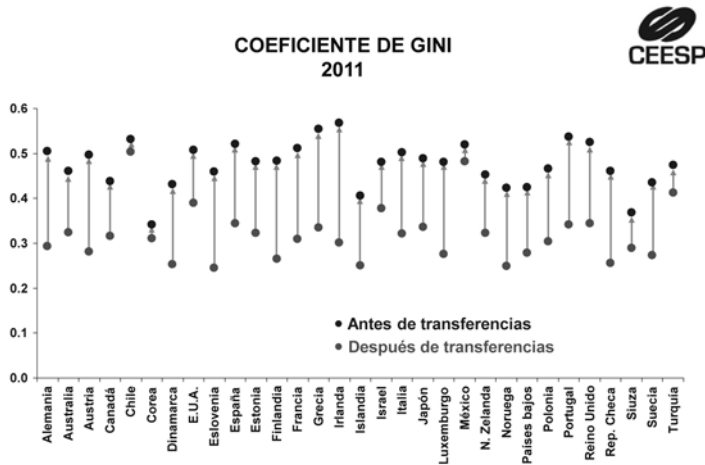
Éste es un indicador que va de 0 a 1 o de 0 a 100, dependiendo de la escala que uno quiera usar. Cuando es 0 es que hay una completa equidad, es decir, todos tenemos en una economía exactamente la misma proporción del Producto Interno Bruto, de lo que produce una economía y cuando es igual a 100 o a 1, reitero, dependiendo en qué rango lo estamos midiendo, es la total inequidad, una sola persona prácticamente tiene todo y el resto no tiene nada.

Con base en lo anterior, cuando vemos los comparativos internacionales que produce la OCDE en relación al índice de Gini, que lo presenta en valores para antes y después de impuestos y transferencias para evaluar la eficiencia del gasto público, vemos que el coeficiente de Gini en México es un poco superior al 50

antes de la acción del gobierno, y en esto nos comparamos con otros países, incluyendo algunos países desarrollados; es decir, en el comparativo de la OCDE, México tiene una desigualdad arriba de 50 puntos o de .5 antes de la acción del gobierno.

¿A qué me refiero con antes de la acción del gobierno? A la distribución del ingreso antes de que el gobierno cobre impuestos y lleve a cabo las transferencias o la implementación del gasto público. Y en este sentido, cuando nos comparamos con otros países, con esas cifras, México es tan desigual como algunas de las economías desarrolladas.

Aquí tengo una lámina con una muestra de países que se las puedo mandar a sus correos o la pueden revisar posteriormente en la página del INAP, donde se muestra que México es tan desigual como Irlanda o como España.



Fuente: Elaborado por el CEESP con datos de la OCDE.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.

Pero después de que el gobierno realiza el gasto público, con transferencias y programas públicos, la desigualdad en España mejora casi 20 puntos, de ligeramente arriba de 50 puntos, llega

ligeramente arriba de 30; en Irlanda sucede algo similar; y en otros muchos países desarrollados también hay una gran acción correctiva del Estado en materia de distribución del ingreso.

Y cuando vemos a México después del cobro de impuestos, de las transferencias y los programas públicos, prácticamente el grado de desigualdad no se mueve, se queda prácticamente en los 50, baja prácticamente nada. ¿Esto qué quiere decir? que a pesar de la enorme influencia que tiene el Estado en una economía a través de su política hacendaria, sobre todo con las transferencias y programas de gobierno, con el gasto público en general, no mejora la distribución del ingreso en el país.

Y en ese sentido es dramático que tengamos –cuando nos comparemos con otros países–, esta poca efectividad del gasto público y, sin duda, de ahí parte esta nueva propuesta de reforma para hacer un Presupuesto Base Cero; por esta ineffectividad del gasto público. Necesitamos irnos a la base cero, como si no existiera nada; vamos a presupuestar nuevamente para darle más eficiencia al gasto público en México.

Lo fundamental es poder llevarlo a cabo. Por eso el cambio estructural de nuestro gasto prácticamente después de que el Estado hace sus transferencias, la igualdad en México no mejora significativamente. En ese sentido celebramos la propuesta y deseamos todo el éxito posible porque las resistencias a eso, van a ser, yo creo, espectaculares.

Se dice mucho que la mayoría de los programas públicos tienen dueño; así se dice coloquialmente para referirse al hecho de que algún programa está capturado y va a favorecer a algún grupo de interés; y por eso su efectividad para nivelar o mejorar la equidad no sea la adecuada. Este fenómeno, de que los programas tengan dueño, de que hay grupos de interés que se apropian de estos presupuestos, hacen que el presupuesto base cero sea fundamental, sea una reforma estructural.

La otra parte que nos preocupa, sin duda, es el cambio también estructural en las fuentes de ingresos del gobierno y, en particular, el cambio en el sector petrolero, que ya obliga al Estado mexicano a racionar el gasto. Como saben, la plataforma de producción está cayendo de forma dramática; conforme al último presupuesto, si no me falla la memoria, es que se tiene contemplada una producción de alrededor de 2 millones 300 mil barriles diarios.

Me parece que los últimos datos disponibles indican que la producción está ligeramente arriba de los 2 millones 100 mil barriles; una simple multiplicación aritmética revela el faltante: si estamos produciendo 150 mil barriles menos diariamente y los multiplicamos por el precio del petróleo, cuando estaba a 100 dólares por barril y ahora está a 50, ustedes pueden hacer el cálculo aproximado del ajuste en ingresos en el presupuesto público. Es un faltante importante sin duda.

Este cambio estructural en los ingresos (caída importante y rápida en la producción de petróleo, que en el mejor de los casos se revertirá con la reforma energética pero en el mediano plazo) hace fundamental la instrumentación rápida y eficiente del Presupuesto Base Cero.

¿Y por qué es necesario el Presupuesto Base Cero? Ya con cifras de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público podemos estimar, haciendo un ejercicio con las exenciones del IVA en alimentos y medicinas, de cuánto nos beneficia a los mexicanos dichas exenciones en los impuestos.

Y no hay duda que hay una obligación social y moral de instrumentar políticas en beneficio de los que menos tienen, pero el reto está en hacer esto con sentido económico. Y cuando vemos el subsidio generalizado al IVA; cuánto le cuesta al Estado mexicano en términos de recaudación no realizada, —que es el costo de oportunidad—, y cuánto de este beneficio capturan los grupos a los cuales va destinado —bajo un sentido estrictamente económico—, nos obliga a replantear esta cuestión.

Y para darles unas cifras. El subsidio generalizado en alimentos cuesta aproximadamente 160 mil millones de pesos, prácticamente un punto del PIB. De estos beneficios que se otorgan a la población por no recaudar el impuesto del IVA en alimentos, solamente el 3.8% los capturan los hogares del decil número uno; si no están familiarizados con este concepto hago rápidamente la descripción.

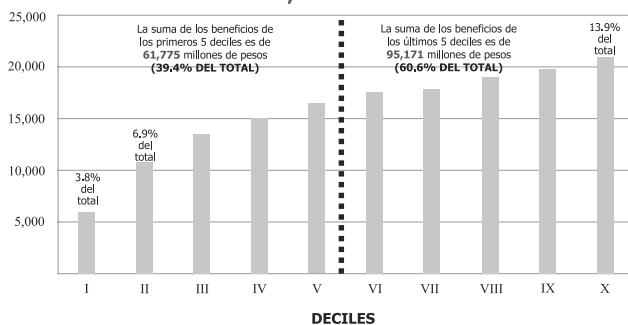
La población, si la consideramos por hogares y la dividiéramos en grupos de 10%, y a su vez los acomodáramos de los de menores recursos a los de mayores recursos, tendríamos 10 grupos ordenados de menor ingreso a mayor ingreso. A estos grupos de 10% de los hogares cada uno se les llaman deciles.

El decil de menores ingresos o decil uno, es decir, donde están los hogares más pobres, sólo capturan el 3.8% del beneficio de no cobrar IVA. El segundo decil captura solamente el 6.9%. Y si hacemos la suma de los cinco primeros deciles de menores ingresos de México, lo que obtienen del beneficio por la exención del IVA, es equivalente al 39% del total nada más y, por lo tanto, los deciles más ricos capturan el restante 61%. Es decir, los que tienen mayor capacidad de pago son los que tienen el mayor beneficio, lo que es regresivo en términos económicos.

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN ALIMENTOS EN 2013



Total **156,946** millones



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCP.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Un subsidio generalizado como el IVA tiene, obviamente, toda la justificación social; busca ayudar a los hogares más necesitados. Sin embargo, en estricto sentido económico, es perverso porque ayuda más a quien menos lo necesitan, lo que implica un alto costo de oportunidad dado los importantes rezagos que tenemos como país.

El reto, sin duda, está en diseñar mecanismos dentro del gasto público para reducir o eliminar la regresividad de muchos de nuestros subsidios y programas públicos. Por eso la discusión del Presupuesto Base Cero es fundamental de cómo le hacemos para que no nos salga más caro “el caldo que las albóndigas”, si me permiten esta expresión.

En este sentido, la discusión de un Presupuesto Base Cero es sumamente importante y propicia en este momento. Y así, como les he comentado de la gran desigualdad en la distribución de los beneficios que se derivan de subsidios generales², si revisamos muchos de los programas que hoy tiene nuestro gobierno, estos tienen una distribución de beneficios muy desigual y regresiva, es decir, que benefician más a quien menos lo necesita y por eso vemos esas cifras del coeficiente de Gini, que después de que el gobierno hace toda una serie de gastos a través de programas, no mejora realmente la distribución del ingreso.

Es en este sentido que quería resaltar la importancia de llevar a cabo un Presupuesto Base Cero; del porque creemos que es una reforma estructural y de las más importantes que se pueden llevar cabo. Obvio, sería deseable que no sólo el Gobierno Federal, sino los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal), así como los otros dos poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), pusieran en marcha igualmente una revisión integral de la manera en que gastan para racionalizar todo el gasto del Estado mexicano; pero sin duda, este primer paso por el Ejecutivo Federal es muy

² Es claramente por efectos como éste en la distribución de beneficios de los subsidios y programas públicos, que no mejora el coeficiente de Gini comentado al inicio del documento.

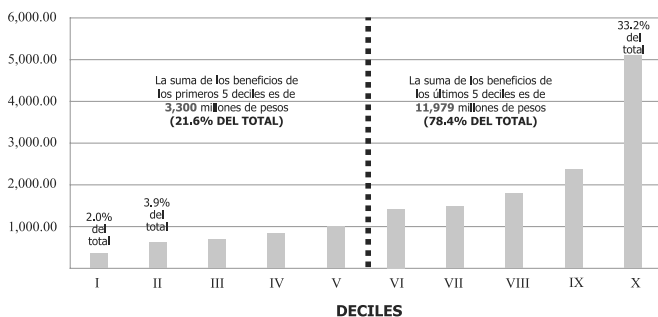
meritorio. Deseamos el mayor de los éxitos al Gobierno Federal para que pueda realmente instrumentar un cambio profundo en la manera en que gasta. Yo con esto cerraría mi participación y agradezco su atención, muchas gracias.

ANEXO GRÁFICO

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN MEDICINAS EN 2013



Total **15,279** millones



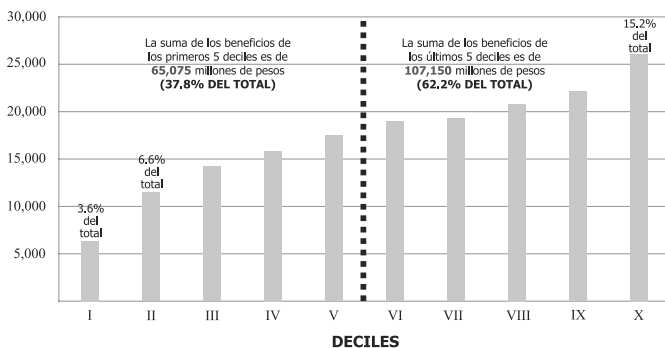
FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCP.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN ALIMENTOS Y MEDICINAS EN 2013



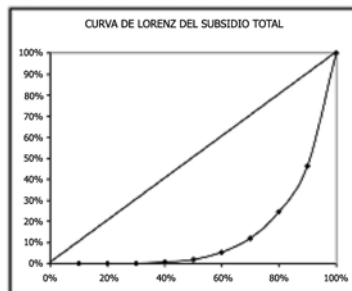
Total **172,225** millones



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCP.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

SUBSIDIO A LA TARIFA ELÉCTRICA PARA AGRICULTURA



10% de los usuarios más grandes reciben 409 mil pesos anuales en promedio y por su parte, 20% de las unidades de riego más pequeñas reciben 113 pesos al año.

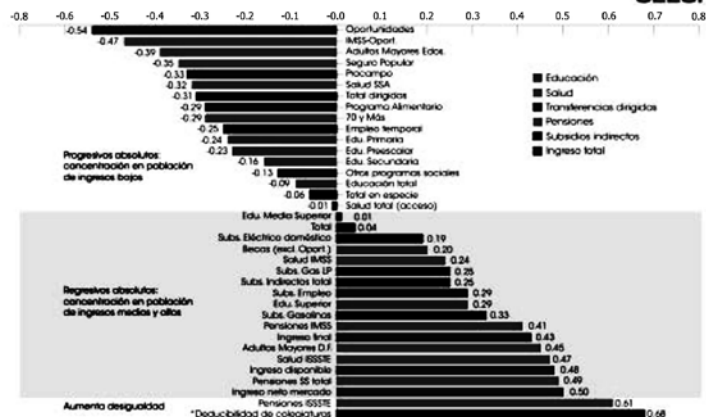
Subsidio promedio por usuario: 67 mil pesos anuales

DECILES	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO QUE RECIBE CADA DECIL
I	0.00%
II	0.02%
III	0.15%
IV	0.47%
V	1.28%
VI	3.27%
VII	6.8%
	12.5%
	21.8%
	53.7%

Fuente: SEMARNAT

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Coefficientes de Concentración para el gasto público redistributivo, 2010



Fuente: CONEVAL

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Intervención de Jorge A. Chávez Presa

Gerardo Gil Valdivia: Tiene la palabra el doctor Jorge Alejandro Chávez Presa. Es economista, especializado en temas de hacienda pública, energía y políticas públicas. Actualmente dirige ITG, Consultores en Finanzas Públicas.

Ha sido Director General Adjunto de *Banorte*; en el IPAB fue Vocal en la Junta de Gobierno; Secretario General de la Fundación Colosio, y diputado federal a la LVIII Legislatura; Subsecretario de Política de Energía; Director General de Política Presupuestal; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos en Hacienda.

Tiene una maestría y un doctorado por *The Ohio State University* (la Universidad Estatal de Ohio) y una licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es editorialista en *El Universal* y autor del libro *Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, editado por el Fondo de Cultura Económica, que va en su tercera reimpresión. Muchas gracias.

Jorge A. Chávez Presa: Muchas gracias a ti Gerardo. Muy buenas tardes a todos ustedes. Celebro que el INAP haya convocado a esta Mesa redonda sobre un tema fundamental que es el gasto público, y la verdad, qué bueno que nuestro Presidente Carlos Reta, lo haya organizado.

Me siento muy complacido de compartir este panel con colegas que, de alguna u otra manera, han tenido experiencia con el presupuesto. Sí me gustaría agregar algo que no dijo Gerardo, y aprovecho para hacer un anuncio: coordino el Diplomado de Planeación, Programación y Presupuesto aquí en el INAP; creo que ya vamos en la vigésima edición. Esta última edición ha puesto el énfasis en el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto

Orientado a Resultados. Agradeceré avisen a sus colaboradores y colegas, de esta oportunidad. Tenemos al mejor cuerpo de docentes para impartir los distintos módulos. Requisito indispensable que cubren nuestros maestros es la amplia experiencia en la materia; toda la parte jurídica, contabilidad gubernamental tiene magníficos expositores y los invito a que se inscriban.

Voy a hablarles del tema que me apasiona, al cual le he dedicado prácticamente, por accidente, la mayor parte de mi vida profesional como economista. Se trata fundamentalmente del tema de la hacienda pública, el tema del gasto público y el tema de presupuesto.

Entendido el presupuesto, como lo mencionó hace un momento Francisco Lelo de Larrea, como el cálculo anticipado del binomio de ingreso y gasto, en México nos hemos acostumbrado a hablar de presupuesto como sinónimo de gasto. No, el presupuesto público abarca al ingreso, el gasto, el endeudamiento, uso de activos, los pasivos. Presupuesto es algo mucho más completo y complejo que los egresos.

¿Y por qué es más complejo? Porque si sólo se ve por el lado del gasto, los márgenes de maniobra para el hacedor de política pública son muy limitados. El presupuesto público tiene que verse de manera mucho más amplia.

Antes que nada hay que ponernos de acuerdo sobre qué significa Presupuesto Base Cero. Afortunadamente el Constituyente, no lo inventó, tampoco un economista. Es una aportación de los administradores. Se le atribuye al señor Pyhrr, y lo relacionan por la metodología que aplicó en una empresa privada.

En realidad el gobierno federal de los Estados Unidos ya lo había introducido en la década de los sesentas. Todos los gobiernos, como todas las organizaciones, enfrentan el problema de expansión del gasto. Siempre, por alguna u otra razón, ya sea porque

hay ciclos de prosperidad –que ha sido el caso mexicano–, se empieza a gastar de más.

Empecemos con la intuición del concepto del Pb0. La idea básica es que no importa el presupuesto que le fue asignado anteriormente a una unidad responsable/unidad de negocio/centro de costos (esta es la base cero), qué pretende hacer esta unidad, qué va a lograr/alcanzar con la solicitud de presupuesto.

Como antecedente, no es la primera vez que se aplica el Presupuesto Base Cero en México, ya se ha hecho en otras ocasiones, a veces no se le ha designado explícitamente así. Pero hay un referente que no se puede olvidar.

El Presupuesto Base Cero más radical, más completo que se ha hecho en América Latina y en muchas partes del mundo, fue el que emprendió el Presidente Miguel de la Madrid en la década de los ochenta. Lo hizo de raíz, al redefinir el papel del Estado para transformar al Estado propietario en Estado promotor.

Esto implicó repensar al Estado mexicano. De hecho, con las reformas estructurales que propuso el Presidente Peña, y que el Constituyente Permanente aprobó, terminó por cerrarse un ciclo de transformación del Estado mexicano, en el que se redefinió el papel del Estado en la economía y se abrieron sectores a la participación de la inversión privada.

En las pasadas elecciones intermedias la mayoría de votos no favoreció a los partidos políticos que hicieron campaña en contra de las reformas estructurales. Ninguno, sumado, logró siquiera la mayoría. De esta forma se refrendaron las reformas estructurales. Culmina, por decirlo así, la aplicación de un enfoque Base Cero estructural de la economía mexicana que respondió a una de las crisis económicas y financieras que haya sufrido la economía mexicana.

Ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el nuevo entorno de la economía mundial, se ve en la necesidad de aplicar nuevamente el enfoque de Presupuesto Base Cero como proceso para ir obteniendo información de todas aquellas unidades ejecutoras de gasto público.

Este es un proceso muy intensivo de recopilación de datos para generar información. Luego pueden fijarse distintos objetivos: uno, reducir el costo, gastar menos; dos, reasignar recursos de áreas menos eficientes a las más eficientes; tres, reorganizar, rediseñar estructuras y programas de una organización.

El enfoque de Pb0 implica construir una propuesta y un presupuesto sin referencia a lo que se ha hecho anteriormente. En este ejercicio de presupuesto dejan de aceptarse las clásicas defensas de espacio presupuestario: “el regularizable, el irreductible”. Esa discusión no vale al aplicarse el Pb0. Vamos pensando a futuro. De ahí la importancia de fijar qué se quiere lograr. Si no se comunica perfectamente bien qué se quiere lograr, más allá de recortar el gasto público, habrá una debilidad en el proceso.

Otro aspecto del Pb0 está basado fundamentalmente en un replanteamiento y revaluación de los propósitos, métodos y recursos. Si lo quisiéramos explicar de manera muy sencilla: hacer más con menos, acabar con la ineficiencia, las duplicidades, el desperdicio, el bajo rendimiento de un programa o actividad.

Lo que sí es importante tener en mente son las siguientes preguntas: ¿qué se quiere lograr? Presupuesto Base Cero, ¿para qué y por qué en estos momentos? Este es el momento de reorientar los programas y proyectos hacia algo de mayor valor público.

Es recomendable reorientar los programas a elevar el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica y a diseñarlos de tal manera que las intervenciones gubernamentales sean más eficaces para reducir pobreza, mejorar calidad de la educación y los servicios de salud.

La razón de ello se deriva por el hecho de que se ha registrado una fuerte expansión de gasto durante los últimos 15 años, que no se ha visto correspondida o que no ha acompañado a tasas de crecimiento económico más altas y sostenidas, como tampoco con una mejoría en los servicios públicos.

Hoy en día gastamos más per cápita que cuando se hablaba de la época de la “administración de la abundancia”. Si bien en esa administración sí se lograron altas tasas de crecimiento por otras razones, ahora la expansión del gasto público no ha servido para impulsar el crecimiento económico ni para mejorar la calidad de la oferta de los servicios de educación y salud, aunque sí se haya avanzado en cobertura de servicios públicos.

Recordemos que en 2009 el Secretario Carstens, por instrucciones del Presidente Calderón, pone en práctica medidas contracíclicas. Sin embargo, con toda franqueza y frialdad, la política de expansión del gasto emprendida le hizo lo que el viento a Juárez. No obstante esta política contracíclica, dejó o sembró una inercia en los egresos federales que ahora tiene que revertirse.

La otra variable que también tenemos que ver con cuidado, es cómo el ejercicio del gasto público a través de sus distintos programas incide en la reducción de la pobreza. No hablo de equidad. A nombre de los programas de desarrollo social se han estado asignando recursos crecientes a programas con “tintes sociales” sin reducir la pobreza.

Los resultados por debajo tanto de lo esperado como lo deseado en crecimiento económico, pobreza, educación, salud, seguridad obligan a repensar la asignación del gasto público. Por ello, celebro que se vaya a poner en práctica el enfoque de Presupuesto Base Cero. De ahí, la importancia de revisar todos los programas y analizar su contribución a que la administración pública funcione mejor y sirva de plataforma para el crecimiento económico. Urge la aplicación de técnicas de planeación, programación y presupuesto que revelen la ineficiencia.



¿Por qué el Presupuesto Base Cero y por qué ahora? El entorno internacional ha cambiado. La expansión de gasto de los últimos 12 años se dio por el alza en los precios del petróleo y el descenso en las tasas de interés después de 2008. Los altos precios del petróleo, con los ingresos generados, taparon la crisis petrolera. Impidió que los mexicanos advirtiéramos que mientras los precios del petróleo alcanzaban máximos históricos, los ingresos aumentaban y estos lograban compensar la caída en la producción.

El alza en las tasas de interés de la Reserva Federal va a tener un impacto en México y va a tener una implicación sobre el presupuesto: si aumentan las tasas de interés aumenta el costo financiero de la deuda. Y si aumenta el costo financiero de la deuda, disminuye el espacio presupuestario para los programas que sostienen servicios públicos.

Un incremento de 100 puntos base en las tasas de interés de la deuda interna, suponiendo que todo el acervo se renueva, representa aproximadamente 65 mil millones de pesos anuales. De darse aumentos sostenidos en las tasas de interés, la caída de los ingresos petroleros pasa a segundo plano. En los últimos años las finanzas del gobierno federal corrieron con suerte: coincidieron la baja en las tasas de interés con el alza en el precio del petróleo. ¡Qué más se podía pedir! Mejoraron nuestros términos de intercambio.

Otro aspecto que está empezando a ejercer presión al gasto público se deriva del hecho de que desde 2007 la deuda pública ha empezado a aumentar como porcentaje del PIB, y si aumenta la deuda pública habrá que pagar más intereses.

¿De qué tamaño va a tener que ser el ajuste fiscal? Cuando tuve el privilegio de estar en la SHCP, las finanzas públicas registraban superávit primarios. El superávit primario, para quienes nos formamos en los momentos de austeridad extrema, que fueron de 1983 a 1992 y de 1994 a 2000, era un indicador de las finanzas



públicas que se cuidaba mucho. Y la austeridad llegó a ser extrema, pues el precio de la mezcla mexicana de petróleo en la segunda mitad del Presidente Zedillo promedió por debajo de los 17 dólares por barril. (En 1998 el promedio fue de 10.18 dpb).

Las finanzas públicas del gobierno federal habían tenido la costumbre de generar superávit primarios. ¿Y para qué superávit primario? Para cuando menos generar un excedente entre los ingresos y gastos que se destine al pago del costo financiero de la deuda. Desde 2007 las finanzas del Gobierno Federal han registrado déficits primarios. ¿Qué significa déficit primario? El balance primario es la diferencia entre ingresos y gastos, excluyendo el costo financiero, esto es sin intereses sobre la deuda pública. Esto significa que si hay un déficit primario, ya hay un saldo de deuda pública, esto no alcanza para cubrir los intereses. En consecuencia, parte del endeudamiento se utiliza para pagar costo financiero, lo cual en el mediano y largo plazo, y con un escenario de tasas de interés al alza, es insostenible.

Por lo tanto, un déficit primario sí representa una razón importante para buscar una reducción al gasto público. ¿Por qué los mercados no han castigado? Porque con la baja generalizada en las tasas de interés, todos los países lo han hecho, “Mal de muchos, consuelo de tontos”, y porque las tasas de interés han sido bajas, pero en México han sido altas en relación a otras economías. Pero eso se va a acabar.

¿De dónde venimos, dónde estamos, y a dónde queremos llegar? Las finanzas públicas verdaderamente siguen endeblas, y con las variaciones en el precio del petróleo queda expuesta la vulnerabilidad. Los ingresos petroleros se han vuelto una droga fiscal muy adictiva. Por un lado, ingresos petroleros se destinan más al consumo. Los ingresos petroleros no están transformándose en activos.

Pero los problemas ya los tenemos, déjenme compartir con ustedes algunos datos. De 2000 a 2015 el gasto primario aumentó

en seis puntos del Producto Interno Bruto. Esos seis puntos del Producto Interno Bruto, ¿cómo se financiaron? Prácticamente no se financiaron con el aumento de los ingresos tributarios; se financiaron primordialmente con los derechos sobre hidrocarburos y la disminución del costo financiero de la deuda.

Lo que sí hay que decir y reconocer es que de 2012 a 2015, hubo una expansión del gasto, pero que en esta ocasión se financió con un aumento de dos puntos del PIB de ingresos tributarios. Es la primera vez, después de más de 15 años, que se financia una expansión del gasto con recaudación de impuestos.

Ya para concluir. Tuve el privilegio de ser servidor público en la Secretaría de Hacienda ahí hicimos un replanteamiento al proceso de programación y presupuesto, para lo cual se introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a partir del ejercicio fiscal de 1998. ¡Cómo se notó la falta de asesoría de mercadotecnia! A esta reforma no se le dio el *spin*, pese a haber alineado por primera vez el Presupuesto de Egresos, a través de los programas sectoriales, especiales y regionales al Plan Nacional de Desarrollo, y además incluir los elementos para la medición de resultados.

La reformulación del presupuesto para orientarlo al Plan Nacional de Desarrollo, y que mostrara explícitamente la vinculación y orientación de los programas sectoriales, permitió mostrar la asignación de recursos a estos programas. Así la NEP y el SED, con el primer ejercicio de indicadores para medir resultados, se introdujeron en el presupuesto de 1998. Todo esto se aprueba en 1997, cuando por primera vez el Jefe del Ejecutivo Federal deja de contar con una mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La NEP y el SED fueron aceptados por los nuevos legisladores, cuando el PRI no tenía mayoría. Se logró una estructura programática presupuestaria muy limpia, muy sólida, muy clara, bus-

cando mostrar que el gasto público se apega a la doctrina del Derecho Público: nada más se puede hacer lo que está establecido en ley, y por lo tanto el gasto público es para que todo aquello que obliga al gobierno a hacer, cuente con los recursos públicos para lograrlo. En breve, nada más se puede gastar en lo que tiene fundamento en la ley. Ese es otro aspecto fundamental de la disciplina presupuestaria: sólo se puede gastar en lo que establece la ley, y en este caso son leyes federales.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es para fundear las funciones y responsabilidades federales. En ese entonces, para introducir la NEP se “peinó” con los abogados de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), palabra por palabra de la Constitución, palabra por palabra de las leyes para determinar las funciones y las subfunciones del Gobierno Federal.

¿Qué dice nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) a este respecto? Por cierto, soy un crítico severo de este SNPD, porque es una herencia del soviét supremo. Estoy convencido de la necesidad de tener un sistema de planeación, pero el vigente ya caducó hace muchos años. No obstante su obsolescencia, está en ley y establece la obligación de tener un Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe concretarse a través de programas sectoriales, programas especiales, programas regionales.

¿Y qué hizo entonces la NEP y el SED? Pues lo que el sentido común dictaba. Especificar los programas sectoriales, que son a fin de cuentas la expresión de las políticas públicas para cada sector, y asignar los recursos presupuestarios a cada programa sectorial. En esta estructura programática se metieron clasificaciones para disponer de programas estructurados a resolver problemas, mejorar situaciones o anticipar eventos; también se especificaron los proyectos institucionales, así como los proyectos de inversión.

Desde hace muchos años, en el sector privado ha habido un sesgo contra el gasto corriente, diciendo que el gasto corriente es malo.

Pero esa es una posición maniqueísta. Hay gasto corriente muy bueno y hay gasto corriente con pésimos resultados. Con la NEP y el SED se ponían a competir a los proyectos institucionales relacionados con gasto corriente con aquéllos que son intensivos en gasto de capital.

Luego se definieron actividades institucionales para que las obligaciones de las leyes quedaran reflejadas ahí. Lo que sucede en las administraciones públicas, es que hay celos: llega una nueva administración, y todo lo que hizo la anterior hay que tirarlo a la basura, no les sirve. Afortunadamente era demasiado sólido como para tirarlo todo, de tal forma que en la administración del Presidente Calderón descubren el Marco Lógico, descubren la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), y se montan sobre lo construido por la NEP y el SED.

Se introducen el Marco Lógico y la MIR, y ¿qué pasa? Una coincidencia: crece el gasto público, crece el gasto público clasificado en los nuevos *programas presupuestarios*, que resultan de una modificación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los programas presupuestarios fueron la forma de cómo se salió de la botella el genio de la expansión del gasto. Hoy la SHCP tiene que ver cómo vuelve a regresar a ese genio a la botella de la contención del gasto público y, que al menos, los programas vuelvan a relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esas son de las cosas que, de alguna manera, puede contribuir la reingeniería del gasto y el enfoque de Presupuesto Base Cero. Va a ser todo un desafío meter al genio de las duplicidades e ineficiencias a la botella de la eficiencia y austeridad.

Brevemente un comentario sobre la dispersión de los programas destinados al desarrollo social. Afortunadamente el CONEVAL ha hecho una gran labor evaluando los programas de desarrollo

social cada dos años. Sus últimos informes están diciendo, de manera intuitiva: “oigan, por ahí no va la jugada. Si quieren reducir la pobreza, por ahí no va”.

Concluyo:

1. Creo que hay varias cosas que se pueden aprovechar. Lo deseable es que después de iniciar la aplicación del enfoque de Presupuesto Base Cero, los mexicanos digamos: si se aprecia una reorientación del gasto, una intención de buscar sentar bases para darle más eficiencia al gasto público.

No lo mencioné. La reforma energética define a PEMEX y también a la CFE, como lo que muchos mexicanos siempre queríamos, que fueran empresas. Ya son Empresas Productivas del Estado. Me da gusto escuchar a Gustavo Ulloa que vayan a darle otro tratamiento.

Esto que es muy bueno necesita también de acompañarse con un cambio en la presentación del déficit público. Debemos de dejar de ser país Fondo Monetario Internacional y ser, en este aspecto, más país OCDE. Los países OCDE no consolidan las finanzas públicas con sus para-estatales. Con la reingeniería esto podría ser posible.

2. Adoptar balances fiscales que muestren la venta de activos como reducción del patrimonio. Aquí no lo dice, pero si midiéramos bien nuestras finanzas públicas, no por la diferencia del flujo de ingreso y gasto, sino también midiéramos la pérdida de patrimonio que corresponde por la venta de petróleo, y por no transformarlos en otros activos, entonces se incurre en un déficit patrimonial.

Esa es la otra explicación. ¿Por qué México no crece con su gasto público? Porque nos comemos la cosecha; es



imposible que la cosecha al siguiente año sea mayor si te comiste todas las semillitas buenas.

Para finalizar, estoy seguro que va a haber la gran oportunidad para dirigir y enfocar el gasto público a poblaciones objetivo, bien definidas y ubicadas para integrar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales. Con más de 10 padrones de beneficiarios, el gasto público en desarrollo social simplemente está perdiendo efectividad y eficacia; se está yendo por la coladera.

Muchas gracias por su atención.

Intervención de David Colmenares Páramo

Gerardo Gil Valdivia: Voy a presentar a David Colmenares Páramo quien es economista y consultor de temas relacionados con la hacienda pública o la economía pública como habría dicho Reichtmann y que está muy vinculado a diversos temas como el fortalecimiento de las haciendas públicas federal y estatales; la coordinación fiscal; el gasto federalizado; la administración tributaria; la auditoría gubernamental, y el diseño de políticas públicas.

David Colmenares además de su amplia actividad académica y como editorialista, ha sido funcionario público a nivel federal y estatal. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y miembro de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Ha sido también Secretario de Finanzas de Oaxaca, 1986-1992. Asimismo Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación entre otras actividades ha tenido, la Presidencia del Colegio Nacional de Economistas por elección abierta en el período 2000-2002.

Es miembro, como lo he omitido en algunos otros expositores, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de las Comisiones de Asuntos Tributarios y Fiscales de COPARMEX y del Consejo Coordinador Empresarial. Asimismo forma parte del Secretariado Técnico de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) y de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y Desempeño.

Actualmente es Consultor en temas de fortalecimiento de las haciendas públicas, financiamiento de educación básica y auditoría gubernamental, entre otros temas.

Aquí sintetizo su muy amplio currículum, solamente concluyo diciendo que es colaborador del periódico *El Financiero*, así

como de otros periódicos de la ciudad de México y del interior del país, y de páginas de Internet como *Eje Central*. David por favor.

David Colmenares Páramo: En primer lugar y no es protocolo, quiero darle las gracias a Carlos Reta y a Gerardo Gil, a quienes conozco hace un buen número de años, gracias por invitarme a nuestra casa, por invitarme a esta Mesa con tan distinguidos panelistas y público. Panelistas tan prestigiados como mi respetado amigo Jorge Chávez. Veo a muchos amigos entre los asistentes, miembros del INAP, como el magistrado Carlos Matute, que en la mañana, más o menos me trató de preparar para la Conferencia. Gracias.

Miren cuando analizamos la política pública o la política presupuestaria, tenemos que verlo de manera integral. Desde luego no podemos irnos directamente a ver el presupuesto, si no vemos el ingreso, la deuda y las relaciones intergubernamentales, esto es las finanzas estatales y municipales. Recordemos como, cuando la Convención Nacional Hacendaria de 2004, que fue un ejercicio muy interesante de interlocución y de participación de los tres órdenes de gobierno, del Congreso de la Unión—cuyos integrantes aunque no tenían voto—, participaron muy activamente en las mesas de trabajo, particularmente en gasto, ingresos y deuda, con ideas y propuestas relevantes. En la Convención, se llegaron a casi 300 acuerdos por consenso, esto es unanimidad. Ya habrá oportunidad de hacer un recuento.

Una de las primeras definiciones que se hicieron en los trabajos preparatorios que realizamos los funcionarios fiscales, estatales y federales, fue la de que teníamos que empezar la Convención por el lado del gasto público para después ver en una segunda mesa lo referente a los ingresos. Primero que requerimos, que necesitamos y después, como lo vamos a pagar, como le daremos suficiencia, todavía en esos momentos los ingresos resultaron afectados ante la falta de consenso en el Congreso para las pro-

puestas de reforma fiscal, que lograron lo que se pudo, no lo que se requería, y se tuvo que recurrir a ajustar el Presupuesto, igual que en los ingresos, lo posible, sin embargo desde entonces encontramos irreductibles, legales, laborales y políticos.

Recordemos que en 1998 cuando era Secretario de Hacienda José Ángel Gurría fue la última vez que vimos realmente de una manera intensa, tres ajustes en el presupuesto que llegaron a tocar inclusive los fondos de Aportaciones, esto es el gasto condicionado, no sólo el que no estaba referenciado con la recaudación federal participable, incluso el referenciado también, que abarcaba en ese momento dos fondos, el FAIS y el FORTAMUN. Las Participaciones no, porque están vinculadas al comportamiento de la recaudación participable y porque se trata de recursos propios de las entidades y municipios, fiscalizados –aunque luego se omiten en los enfoques centralistas– por los congresos locales. Pero si les afectó la caída de ingresos federales.

En ese contexto, lo que hemos visto en los últimos años, han sido varios fenómenos que han impactado desfavorablemente el ingreso, un pobre crecimiento en 2007 y 2008 –sólo mayor al de Haití– además de la crisis financiera, que se nos hizo fiscal –2009–, igual a lo que hoy estamos sufriendo nuevamente en las finanzas públicas del país, con una nueva baja del precio del petróleo y menor producción exportable, lo cual fue motivo del ajuste presupuestal, que yo llamaría preventivo, a principios de 2015, anunciado por la Secretaría de Hacienda, sin embargo, se han dado dos fenómenos que se compensan, por un lado la caída de ingresos petroleros, casi a la mitad de su tendencia anterior, pero dada la política actual respecto al precio interno de la gasolina, el IEPS negativo, que tanto pegó a las finanzas estatales y locales se ha transformado en IEPS positivo, que compensa la caída fiscal del precio internacional del petróleo, estimado en el PEF 2015. Dos mecanismos de defensa: las coberturas adquiridas desde 2003, útiles en 2009 y el FEIEF, para las entidades fedrativas, respecto al precio estimado en el Presupuesto, que se usó y

servió parcialmente en 2009, y se activó también en 2011 y 2012. Las finanzas federales tendrán un plus con lo que cobren por las coberturas.

Otro aspecto delicado es la centralización de la política fiscal, con un discurso federalista: por un lado tenemos un sistema fiscal fuertemente centralizado, con un grado de concentración del poder tributario en el Gobierno Federal, mucho mayor que el de cualquier país federal o unitario, tanto de la OCDE, como de América Latina. Además de una estructura tributaria dominada por los impuestos indirectos, fuertemente regresivos, más de la mitad, así como una fuerte dependencia de los ingresos petroleros, esto es de una materia prima no renovable y fuertemente volátil, mayor que en ningún país de ambos grupos.

El orden subnacional o el estatal como queramos llamarle, apenas tiene el 2.9% del poder tributario. El único que nos gana en centralización de facultades impositivas en América Latina es Venezuela, pero respecto a países como Argentina y Brasil estamos muy por debajo, no sólo en cuanto a la carga fiscal, también en términos de la descentralización, ya que los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía fiscal. Como estaremos que ni a Chile le ganamos.

Desde que se apostó a la centralización de las facultades recaudatorias en el Gobierno central, se apostó, y fue una decisión política –subrayo política–, que los órdenes municipal y estatal dependieran de las finanzas centrales, como un instrumento de control político, aunque en el discurso seamos un país federal, cosa que hoy ni en seguridad ni en política lo somos. Claro lo festejamos cada febrero, la Constitución lo dice, pero en los hechos, particularmente en lo fiscal, somos un país unitario.

La dependencia histórica de los hidrocarburos en los ingresos fiscales, –una tercera parte en promedio histórico– ha permitido aplazar la reforma fiscal que el país necesita, que desde una

visión simplista tendría un alto costo político. Incluso rebasamos en ello a otros países latinoamericanos como Chile, exportador importante de cobre. Como señalan correctamente las estadísticas tributarias de CEPAL, la OCDE y el CIAT o Chile.

Ante ello, cualquier impacto en los ingresos petroleros afecta a las finanzas federales, pero también a las haciendas públicas de las entidades federativas y los municipios, ante el peso de esos ingresos en la recaudación federal participable, alrededor de una tercera parte de la misma, lo que hace que las participaciones, su principal ingreso propio, sean muy volátiles.

Otra consideración es que a pesar del petróleo, o quizás por él, no sólo hemos aplazado tanto la reforma fiscal que el país necesita, también la descentralización, como procesos para eficientar el manejo de las finanzas públicas, lo cual se refleja en una reducida carga fiscal, relación impuestos PIB, la más baja de la OCDE y apenas una tercera parte de la de Brasil o Argentina.

Claro aquí no se trata de establecer metas similares, porque cada País tiene características diferentes, no es que queramos aspirar a tener una carga fiscal como la de Dinamarca por ejemplo, pero simplemente nos sirven esos datos como marco de referencia, para afirmar que nos falta mucho por hacer.

Por otra parte, en 2007 se hizo una reforma que yo diría nos retrocedió, en el sentido de modificar las formas de distribución de los recursos, tanto las transferencias no condicionadas, que hoy se distribuyen sólo por la población domiciliada, afectando a las entidades con menor población o decreciente, como las condicionadas, particularmente el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, golpeando a las entidades con menores niveles de desarrollo, con menor per cápita en gasto educativo, generándoles fuertes déficits hasta la fecha, ambos cambios desafortunados y que tienen que ver con la crisis fiscal subnacional. La desconcentración educativa, consistió sólo en la delegación

o transferencia de los servicios administrativos, para que los realicen a cuenta del Gobierno Federal. Pero ese es otro tema.

Los ingresos de las entidades federativas tienen fuertes problemas, no solamente por su reducido poder tributario, también las participaciones que son su principal ingreso propio apenas recuperaron en 2013, su nivel real de 2008, y las perdedoras con las fórmulas cambiadas ese año, mucho más, escondiendo verdaderas tragedias presupuestales como la de Tabasco y otras entidades, que dado el lento crecimiento de la recaudación participable, su agonía fiscal se ha prolongado.

Por otra parte, es cierto, en México hemos gastamos mal: en todos los órdenes de Gobierno, se presupuesta mal, hay corrupción en el ejercicio del gasto, se piden recursos inercialmente sin valorar si los programas siguen siendo necesarios y vigentes. Incluso las reglas de operación de los programas desconcentrados son viejas y alejadas de la realidad social del país, lo mismo califica para su fiscalización. Se realizan obras innecesarias como el de Estela de la Luz, programas para satisfacer compromisos políticos como el FOPAM, etcétera. Se confunde el Poder con tener estructuras administrativas pesadas, con muchas secretarías, asesores, choferes, grandes comitivas, etcétera. Pero se descuida lo importante. Mientras la desigualdad y la pobreza crecen.

Por ello tenemos que hacer ajustes en el presupuesto de 2016, perdida la oportunidad de 2013, siempre es sano revisar el presupuesto, no cortar linealmente el gasto, sino revisar que se puede modificar, no olvidemos que existen de entrada restricciones legales y compromisos sociales, los de la deuda y de coordinación fiscal, que limitan el margen de acción presupuestal para el PEF.

Para 2016, si los ingresos de hidrocarburos significan una tercera parte de la recaudación participable y estamos a la mitad en el precio, de entrada ya hay una reducción de una sexta parte en el presupuesto. El lado bueno entre comillas, para las entidades

federativas, es que se seguirá contando con el FEIEF, además de que la estimación del precio del petróleo para 2016, va a ser obviamente menor que para 2015 y por tanto las participaciones estimadas serán menores, se pueden compensar con el IEPS de gasolinas, pero ¿hasta cuándo mantendremos precios superiores —en el mercado interno—, a los de Estados Unidos?, por ejemplo. Además dada la centralización del poder tributario, las entidades federativas no estarán en el mejor de los mundos posibles, ajustarán su gasto obligadamente, ya que también se les dificultará el acceso a más deuda.

Por ello, cuando hablo de integralidad en la revisión del presupuesto, pensaría en una reforma hacendaria integral, tanto en relación al ciclo ingreso-gasto-deuda y en la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno. En cuanto al casi inexistente federalismo fiscal mexicano, se deben revisar a la baja los *pari passu* que se les exigen a los gobiernos estatales y municipales para tener acceso al gasto público, resolver el problema de los déficit generados por una desconcentración mal hecha de la educación básica y para ya no pocas, el servicio de la deuda pública, como Coahuila, Nuevo León, Chihuahua o Quintana Roo.

Se ha anunciado que el PEF 2016 se presentará con un ajuste a la baja, y que se elaborará de acuerdo a la técnica del Presupuesto Base Cero, esto es borrón y cuenta nueva, fuera la historia presupuestal, y las inercias de gasto, pero... existen impedimentos legales, compromisos laborales e incluso políticos, así como los de coordinación fiscal. Por ejemplo lo que tiene que ver con la meta que establece la Constitución respecto al porcentaje del PIB para gasto educativo, los subsidios a las universidades públicas y a la educación media, los compromisos laborales y políticos con el magisterio y el sector salud, los beneficiarios de los programas sociales como Seguro Popular, LICONSA y DICONSA, y en materia de gasto federalizado, etcétera. Por otro lado el gasto no programable, esto es las participaciones y el servicio de la deuda pública y así por el estilo. Sin embargo siempre será

positivo cualquier esfuerzo para revisar y mejorar la calidad del gasto público, eliminar programas innecesarios y mejorar su transparencia.

Al respecto, he tenido oportunidad de hablar con varios funcionarios de empresas paraestatales y su gran preocupación es ver qué van a recortar, mantenimiento o se quedarán atrás tecnológicamente, en algunos de los programas se preguntan si van a sobrevivir, ya que se busca fusionar sin analizar, para recortar. Ya lo mencionó Jorge Chávez, CONEVAL ha realizado una evaluación precisa de los programas sociales existentes, que nos facilita saber que programas se duplican, que programas son ineficientes, qué programas son clientelares y fusionarlos, resectorizarlos o desaparecerlos.

Hay irreductibles que no se pueden modificar unilateralmente, por ejemplo la presión que se tiene en materia de gasto educativo con la centralización de las plantillas de maestros, la adquisición de leche en el mercado nacional y el precio a que se obliga a LICONSA, los beneficiarios de programas sociales como PROSPERA, los del Seguro Popular, los subsidios a las universidades públicas. Los compromisos pendientes del FAEB, que este año desaparece y lo sustituye el FONE con una bolsa adicional de 15 mil millones de pesos y sin embargo los déficit y por tanto los problemas financieros de los estados persisten, ya que entre paréntesis sólo son corresponsables y hay obligaciones al respecto de las finanzas federales.

La pobreza se mantiene en más de la mitad de la población, los mexicanos en condiciones de miseria son crecientes, igual que la migración laboral interna y externa, ¿podremos reducir así el gasto social?, ¿Borrón y cuenta nueva ahí?, de hacerlo tendríamos que gastar más. La delincuencia y la protesta social se combaten eficientemente con un combate eficiente a la pobreza, abatiendo la estructura nacional de la desigualdad y descentralizando lo que deban tener los otros órdenes de gobierno, no avasallándolos.

Por ejemplo, se realiza la concentración de nóminas en el gobierno federal, supuestamente para la depuración de las mismas; sin embargo, por lo menos en el caso que conozco más cercano que es Oaxaca, la SEP “compró” la nómina de 81 mil plazas con todos los vicios, las aberraciones que traía derivadas de la doble negociación, los días adicionales comprometidos con el sindicato y nunca reconocidos, igual que en TODOS los estados.

Se ha dicho que se pudo realizar un ahorro de 10 mil millones con este proceso, sin embargo eso tiene que ver con la estacionalidad de las transferencias, veamos al fin el ejercicio fiscal, los déficit que deja el FAEB en casi todas las entidades federativas, excepto Puebla y el EDOMEX, tendrán que cubrirse tarde o temprano, dada la naturaleza federal de los compromisos adquiridos desde la desconcentración de la educación básica. Es muy difícil hacerlo, como lo muestra la presión de los movimientos políticos sindicales, como se siente en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán.

Hoy en la mañana comentaba con Carlos Matute, mi amigo Magistrado: “Pobre Oaxaca, tan lejos de la ley y tan cerca de la 22”, lo cual realmente es algo que vivimos cotidianamente, ya nos acostumbramos, es más es hasta costumbrista vivir en medio de las marchas, los plantones estratégicos y las peticiones imposibles. Bretón se maravillaría en el sureste del México de hoy y más leyendo las notas de corrupción a todos los niveles en el México de hoy.

Los estados tienen el problema de la presión de los déficits que quedaron de la herencia del FAEF, todos traen déficit acumulados, el de Oaxaca es de 7 mil 500 millones, el de San Luis Potosí de 4 mil, pero todos traen algún déficit por ahí escondido, de compromisos no cumplidos por el Gobierno Federal, que tendrán que negociarse con las instancias federales y eso requerirá recursos adicionales.

Estados y municipios enfrentan el problema de los *pari passu* que se fueron creando a partir del Programa Nacional de Seguridad



desde fines de los noventas y hoy prácticamente para todo existe un *pari passu* –son los Convenios de Descentralización–, esto es concurrencia en el gasto: que cada quien ponga una parte, pero muchos ya no pueden. Ha sido una forma de tener economías presupuestales. Si se mantienen tendrían que ser de acuerdo al peso fiscal, de 25% –5 por ciento para los municipios– y el resto fuera aportación federal, ya que resulta absurdo el 50-50.

Desde luego es sano hacer más con menos y gastar mejor, pero también se debe gastar en lo que hace falta. Es sano como mencionaban mis compañeros del Panel, gastar donde se tenga que gastar y hacerlo en los programas en los que se tenga que hacer. Quienes hemos tenido esa responsabilidad, en ambos órdenes de Gobierno, aprendimos que no ponemos poner en riesgo a la gente, por una mal entendida política de austeridad y menos por dogmas académicos. Dicen en España que la austeridad vota.

Creo que gran parte, obviamente del éxito que podamos tener en el futuro, es apostar en sentido contrario a la centralización, que implica más recursos y por supuesto más responsabilidades, debemos avanzar, mediante acuerdos federalistas, aprovechar todas las oportunidades de gasto basados en la transparencia y el control ciudadano de los usos de los recursos públicos. En las finanzas de las entidades federativas hay muchos programas repetitivos, hay mucho dispendio en gastos como los de comunicación social, las giras de los gobernadores fuera del país, hay una gran opacidad en el ejercicio del gasto público y como sabemos corrupción, claro no generalicemos.

Un ejemplo; sistema de distribución de participaciones funciona con un anticipo, es como un préstamo de 47 días sin intereses para las entidades federativas, cuando sale a favor de ellas se les paga, cuando no, ellos te compensan o reintegran. Hay que invertir en capacitación no sólo de las bases, de los funcionarios públicos y municipales también, sino pueden pasar cosas como estas:



Me llama el segundo Secretario de Finanzas de Veracruz, en la época de Miguel Alemán, y me dice:

- Oye, me dejaste sin participaciones.
- No compensaste.
- Es que yo no lo sabía, soy nuevo.
- Está bien, pero tu gente sí.
- No, tampoco.
- ¿Por qué?
- Porque los corrí a todos.

Tenemos que hacer un gran esfuerzo. Y en ello el INAP, nuestro INAP, tiene mucho más que hacer. Sabemos que los gobernadores se preparan para ganar elecciones y por lo menos una tercera parte lo logra, les funciona y las ganan, pero luego cuando llegan no saben qué hacer, nombran funcionarios a sus cuates, al de la confianza, al hombre de la bolsita, pero cuando se hace un gobierno qué es lo que sucede. No tiene idea de la política económica, ni de la administración pública y poco respecto por las leyes y las normas.

Hay gobernadores, que quieren estar inaugurando obras un día antes de dejar el poder o establecen compromisos transexenales.

Es la hora de que podamos avanzar en métodos presupuestales como le queramos llamar, tenemos que hacer un gran esfuerzo de capacitación y hasta de certificación de los futuros funcionarios públicos por lo menos en áreas estratégicas de los estados y de los municipios. Por lo menos en la Conferencia Nacional de Municipios de México, están todos, así lo han expresado.

En la Auditoría Superior me tocó ver a gobernadores que les temblaban las piernas y presidentes municipales que se soltaban a llorar, porque el último año de Gobierno querían gastar a como fuera, querían terminar las obras como fuera, los funcionarios eran incapaces de decirles a sus jefes que no se podía y al final



la Auditoría Superior los observa –y como la Auditoría trae un rezago de cinco años, antes de la prescripción de los asuntos–, ya el reintegro se les solicita a los exfuncionarios, sino incluso se les denuncia.

Hay casos anecdóticos de cómo actúan o piensan muchos presidentes municipales: yo acompañaba al Auditor Superior, quien recibe a dos presidentes municipales de Chiapas. Y uno de ellos le dice: “Señor Auditor Superior tiene usted razón, estos recursos –los del FAIS– no se pueden utilizar para esto, pero a nosotros nos eligió el pueblo y el pueblo manda y si el pueblo dice que es con esto, es con esto...”. Eso prueba que la tarea no es fácil, pero la tenemos que hacer.



El Presupuesto base Cero, o como le llamemos está bien, pero debemos ir más allá del ajuste a la baja del gasto, de hacerlo de mejor manera, se trata de realizar una verdadera reingeniería integral de las finanzas públicas, que abarque el ingreso, el gasto, la deuda pública y se apoye en medidas de desconcentración del gasto. Ya no más centralismo ineficiente y corrupción.



Intervención de Javier González Gómez

Gerardo Gil Valdivia: Voy a presentar a nuestro último expositor quien es Javier González Gómez, licenciado en Administración Pública de El Colegio de México y maestro en Políticas y Administración Pública por la *London School of Economics and Political Science*.

Ha hecho cursos de especialización en Francia, en Alemania y en Hungría. Ha sido profesor en el COLMEX, en el CIDE y en el INAP del cual también es Asociado.

Fue titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública y, posteriormente, fue titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional. Actualmente se desempeña como Coordinador del Colectivo por un Presupuesto Sostenible. Javier por favor.

Javier González Gómez: Muchas gracias, buenas tardes a todos. En primer lugar, quiero agradecer también naturalmente al INAP, a su Presidente Carlos Reta y a Gerardo Gil la invitación. Es una oportunidad fantástica para compartir el trabajo que ha venido haciendo el Colectivo por un Presupuesto Sostenible que hoy me toca representar.

Creo que es celebrable que haya coincidencias entre los panelistas en el análisis y en el dimensionamiento del Presupuesto Base Cero como una estrategia de primordial importancia para el gobierno federal.

En primer lugar, debo presentarles al Colectivo, que es un grupo de organizaciones que están especializadas en el análisis de algunas dimensiones del presupuesto, orientadas a mejorar la sostenibilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Las organizaciones que forman parte del colectivo son el CEESP, el CIEP, la Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados, ETHOS, FUNDAR, GESOC, IMCO, México Evalúa y el ITDP.

El objetivo del Colectivo es generar una masa crítica, intercambiar, dialogar, generar propuestas para hacer un acompañamiento puntual, pero constructivo, abierto, técnico, para la Secretaría de Hacienda en los diferentes hitos del ciclo presupuestal: la presentación de las estructuras programáticas, la presentación del propio proyecto de presupuesto ante la Cámara de Diputados, y la aprobación del Decreto de PEF 2016.

El objetivo de nuestra integración es identificar las convergencias y de esa manera poder contribuir a la mejora estructural de nuestro sistema presupuestal.

¿Qué tenemos como primera tesis de salida? Una coincidencia con prácticamente todos en el panel: no podemos ver aisladamente el tema del gasto, de hecho el Colectivo decidió incorporar el tema de sostenibilidad en su propio nombre, porque creemos que para tener un gasto sostenible no podemos desvincularlo del ingreso y de la deuda.

En el largo plazo, es necesario reflexionar sobre el tema de gastos fiscales: ¿tenemos estimaciones transparentes respecto al tamaño, al impacto de los tratamientos preferenciales en términos de los huecos que pudieran generar los ingresos públicos? ¿Tenemos claridad en términos de la progresividad o regresividad de cada una de estas exenciones? Creo que son preguntas muy relevantes. ¿Tenemos una visión a largo plazo en materia de ingresos? Considero que hay mucho que decir en materia de escenarios de ingreso considerando muchas variables, las proyecciones tributarias desde luego, pero también la evolución demográfica, entre otros factores.

Y el tema de la deuda. La deuda actualmente tiene un tratamiento incluso en el Presupuesto de Egresos de la Federación como

gasto no programable, lo cual trae muchas dudas respecto a que sea conceptualmente adecuado considerarla de esa manera. Al final tendríamos que tener también alguna reflexión sobre cuál es el destino de la deuda. Mariana Campos, la Directora del área de Presupuesto de México Evalúa, una de las organizaciones que integra el Colectivo, ilustraba este tema con lo que pasa en el ámbito personal. Cuando nosotros adquirimos un crédito hipotecario tenemos mucha claridad de cuál es la finalidad del endeudamiento y cuál es la dimensión y el impacto en nuestras finanzas personales. También debería haber esa misma claridad respecto al destino de la deuda.

¿Cuándo y en qué momento se proyecta alcanzar un déficit cero?
¿Cuál es el monto máximo permisible de endeudamiento? Y en términos de gasto también mis compañeros ya comentaban que sigue creciendo en términos reales, tenemos niveles de gasto históricos, nunca antes visto.

Tenemos algunas otras disfunciones. El Presupuesto Base Cero ¿cómo se integra o cómo se contrapone con la lógica del recorte en rubros específicos? El recorte por machetazo, digámoslo así, es lo más lejano que hay a una lógica de eficiencia y a un análisis basado en costos o en rentabilidades de los programas públicos, creo que también es un tema muy relevante y que impacta en la sostenibilidad de todo el sistema.

Respecto a si la reestructura del gasto público que propone la Secretaría de Hacienda se trata realmente de una reestructuración Base Cero, creo que podemos decir un par de cosas de ello, partiendo de que la etiqueta no es lo importante, sino la intención y los principios de eficiencia a los cuales se ajusta la iniciativa.

En primer lugar, vale la pena destacar el tema de los irreductibles que mencionaba David Colmenares ¿cuál es el verdadero alcance del Presupuesto Base Cero en términos de los programas que son mejorables desde esa perspectiva?

No todo es mejorable desde esa perspectiva, el CIEP, otra de las organizaciones asociadas, incluso ha calculado un monto asociado a los compromisos y obligaciones del gobierno preestablecidas en diferentes ordenamientos legales, que pudiera alcanzar más de 70% del Presupuesto de Egresos. Existe esta intención sana de dimensionar exactamente cuáles son las actividades gubernamentales, cuáles son los programas presupuestarios que pueden sujetarse a una lógica de mejora bajo esta metodología.

Y todo lo demás, todo lo que quede fuera, también es mejorable y también es sujeto a esquemas de eficiencia que probablemente no se ajusten cien por ciento a las metodologías base cero pero que, sin duda, tenemos que analizar, evaluar y rendir cuentas sobre estos grandes sectores de gasto: las participaciones, la deuda, las pensiones y jubilaciones, las ADEFAS, que de algún modo pudiéramos también evaluar en sus propios términos y generar una rendición de cuentas que no necesariamente sea la matriz de marco lógico, que no necesariamente sea la matriz de indicadores, sino que pueda expresarse de otra manera.

Otro punto importante es que el criterio de existencia de los programas al día de hoy no ha sido necesariamente su rentabilidad, su eficiencia o sus resultados. Ya mencionaba Francisco esta ineficacia en la acción correctiva del Estado por medio del gasto público. Tenemos incrementos observables en el gasto, pero no necesariamente un rendimiento observable ni en la lucha contra la pobreza, ni en el crecimiento económico, ni en otros aspectos relevantes de la vida social como la seguridad pública por ejemplo.

Es más fácil que aparezca un programa que desaparecerlo o que fusionarlo con otro, notoriamente cuando se han creado clientelas o beneficiarios específicos que soporten la existencia de ese programa.

Otro punto. En materia de capacidades administrativas. Creo que Presupuesto base Cero implica un lenguaje novedoso, por

supuesto no es nuevo, el doctor Chávez Presa nos contaba que con Miguel de la Madrid hubo una primera experiencia, muy radical, muy revolucionaria del sistema presupuestal, sin embargo, para el común de los servidores públicos la terminología Base Cero pues todavía es desconocida.

Si estamos hablando de unidades de costo, de paquetes de decisión, de todo lo que hay detrás del modelo de libro de texto del Presupuesto Base Cero, creo que hay mucha capacidad por construirse, incluso en materia de indicadores de costo-eficiencia, costo-efectividad, de rentabilidad de los programas. Todavía el vigente Presupuesto basado en Resultados no ha logrado tener un sistema que permita valorar los costos de las intervenciones públicas de manera adecuada.

Dicho todo esto, es muy importante coincidir en que lo rescatable, lo valioso, lo que es de tremenda importancia de la iniciativa de la Secretaría de Hacienda es introducir precisamente la reflexión sobre los costos y la necesidad de justificar las asignaciones en función de lo logrado y lo comprometido.

No dar por hecho ninguna asignación, sino justificarla con base en la necesidad, con base en el desempeño previo y con base en lo que se pretende alcanzar. Creo que ese es un principio de salud presupuestal que debe de empezar a extenderse en todos los niveles de la administración pública.

¿Qué vemos como áreas de oportunidad para el próximo Presupuesto de Egresos 2016? De entrada creo que la lógica del Presupuesto Base Cero tiene que explicitar su conexión con el Presupuesto basado en Resultados, hacer muy claro que la generación de información del desempeño de los programas no ha sido necesaria o visiblemente el criterio fundamental para la asignación del presupuesto en los diferentes programas.

Considero que es importante insistir en que tienen que ser más visibles los mecanismos de toma de decisiones que consideran la

información de las evaluaciones, de los indicadores, en la toma de decisiones presupuestarias, en la fusión de los programas, en la eliminación, en la resectorización de los programas. Tenemos que ver con mayor claridad el mecanismo interno de toma de decisiones que permite tomar precisamente ese tipo de decisiones.

Existen instrumentos para ello, está el Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora, que integra todas las recomendaciones de los evaluadores externos, de CONEVAL, Hacienda y Función Pública; está el Modelo Sintético de Desempeño de la SHCP, que son instrumentos sin duda útiles que han evolucionado, pero que siguen observando una falta de incentivos para la utilización apropiada de la información del desempeño para la mejora de los programas, para la rendición de cuentas o para la distribución de presupuesto.

Es necesario aumentar la información, considero que todavía hay algunas zonas, vamos a llamarle de baja transparencia, por ejemplo: ¿cuáles son las prioridades de los proyectos de inversión? La cartera de proyectos tiene actualmente 7 mil proyectos de los cuales no se distingue con claridad cuáles son los criterios de priorización.

Gustavo Ulloa mencionaba que ese es un tema importante que va a estar revisándose próximamente. Otro tema muy específico en cuanto a transparencia son los subejercicios del gasto federalizado. El gasto federal que se asigna a los estados se toma como ejercido una vez que ha sido entregado, sin embargo, a veces perdemos la pista de qué está pasando ya con el ejercicio real en los ámbitos subnacionales de gobierno.

Dos cosas más respecto al Poder Legislativo. Creo que es un actor que es muy importante tomar en cuenta, finalmente son quienes aprueban el presupuesto y quienes vemos que cuentan con cierta asimetría de información respecto a la Secretaría de Hacienda, en materia de generar sus propias estimaciones, su propio análisis del desempeño de los programas.



El Congreso no cuenta con capacidad para opinar técnicamente las solicitudes de asignación de los programas y, de esta manera, alimentar o retroalimentar a las comisiones respectivas del Congreso para una mejor toma de decisiones.

Hay una figura que es el Centro de Estudios para la Finanzas Públicas que existe ya dentro de la Cámara de Diputados que pudiera asumir este rol, actualmente no necesariamente tiene el diseño correcto para poderlo asumir, depende incluso de un comité específico, ni siquiera depende de la Comisión de Presupuesto. Creo que ahí hay una reflexión en términos de la capacidad institucional de la Cámara de Diputados para procesar adecuadamente toda la información de finanzas públicas.



Y, por último, también relacionado con la Cámara de Diputados, existe el fenómeno que consiste en que México es uno de los pocos países, hasta donde tenemos entendido, que tiene un sistema de adecuaciones presupuestarias tan relajado, es decir, de lo aprobado por la Cámara de Diputados a lo ejercido al final del ciclo que se refleja en la Cuenta Pública, puede haber variaciones hasta del cien por ciento o más cuya autorización no pasa por el Congreso.



Hay mejores prácticas, hay estándares que se pueden observar en otros países en donde después de determinado porcentaje de modificación se requiere informar al Congreso, y si rebasa ese porcentaje, incluso se requiere la autorización directa del Legislativo para poder hacer estas adecuaciones presupuestarias. Éste es otro tema relevante que va impactando al final en la calidad del gasto, cómo se va conformando, qué se está logrando y cuál es la rendición de cuentas asociada a ese ejercicio.

Lo último que les quiero comentar es muy breve. El Colectivo ha reflexionado, incluso ha generado ya un proyecto de recomendaciones para la Secretaría de Hacienda en materia de estructura programática.

La estructura programática no es un tema trivial, no es una simple clasificación de los programas presupuestarios que permite la ubicación del gasto en cajones, claramente identificables y distinguibles entre sí.

La estructura programática se ha convertido, en su evolución, en la base del Sistema de Evaluación del Desempeño: las evaluaciones que practican el CONEVAL, Hacienda, la Función Pública se basan en la unidad de medida que es el programa presupuestario.

Y el programa presupuestario, tal como está definido en la estructura, se parece más, a eso, a un paquete de gasto, a un cajón, más que a un programa, vamos a llamarle operativo, a un programa que opera en la realidad.

Tenemos casos en donde una sola unidad administrativa opera diferentes programas presupuestarios, y otros en los que, de manera inversa, intervienen diferentes unidades administrativas para la administración de un solo programa.

¿Cuál es el problema con eso? La estructura programática no parte necesariamente de una definición estandarizada de qué es un programa. Si pensamos en intervenciones del Estado, en teoría o en análisis de políticas públicas, un programa debe estar dirigido a solucionar un problema público, debe aspirar o definir un resultado alcanzable de manera muy clara, debe tener una población objetivo, debe tener claridad en los productos y servicios que ofrece.

Y no todo lo que se llama programa presupuestario hoy guarda esas características. Hay otro tipo de intervenciones del Estado desde luego, los fondos que se reparten a través de fórmulas, los fondos concursables, los programas de crédito, los programas de inversión física. Todo este tipo de intervenciones debería ser otro eje en torno al cual se ordenara la estructura programática, es decir, no sólo el principio jurídico o el derecho público, como

decía el doctor Chávez Presa, ese podría ser un eje, pero otro pudiera ser el análisis de políticas públicas en términos del tipo de intervenciones que el Estado hace. Eso puede permitir un ordenamiento más claro de lo que es evaluable con la matriz de marco lógico, de lo que puede contener una matriz de indicadores y de lo que puede ofrecer una rendición de cuentas clara y asertiva con base en esa metodología.

Como ya comentábamos, hay otras actividades institucionales que no necesariamente se apegan a esta clasificación, y que podríamos mantener identificadas ya sea en el propio renglón de actividades institucionales, o en otra categoría que podría definirse, de tal suerte que permitiera una distinción clara de este tipo de intervenciones públicas, y que permitiera generar esquemas más apropiados para la rendición de cuentas en estas materias específicas: las participaciones, la deuda, incluso el programa de erogaciones gubernamentales para cubrir las resoluciones judiciales en materia laboral.

Todas esas funciones que hoy son programas presupuestarios, tienen dificultad para aceptar la metodología del marco lógico como el instrumento de planeación y evaluación. Creo que es una reflexión que tendremos que dialogar con la Secretaría de Hacienda y seguir avanzando en la mejora de la estructura programática, que como decía y con eso concluyo, está lejos de ser únicamente una distribución o una clasificación programática.

Por último, en esta revisión de la estructura hay algunos datos interesantes, por ejemplo, existe un signo de dispersión programático-presupuestal. De los 889 programas que mencionaba el ingeniero Ulloa, sólo 21 concentran 60 por ciento del monto de los recursos totales.

Tenemos entonces 868 programas que concentran el 40 por ciento. Podríamos también tener alguna metodología o algún criterio para distinguir los programas prioritarios en términos del

peso presupuestal o en términos de su alineación con metas y objetivos nacionales, en función de su desempeño, en fin, generar criterios que nos permitieran poner el foco en aquellos programas que son prioritarios o que guardan una naturaleza estratégica para el gobierno federal.

Es otro aspecto que nos gustaría discutir con la Secretaría de Hacienda. El interés de presentarles todo esto, es darles a conocer el tipo de reflexiones que se están llevando a cabo en el seno del Colectivo por un Presupuesto Sostenible, y quiero anticipar que estaremos generando productos de consumo público para que podamos también recibir retroalimentación de todos ustedes.

Muchas gracias.



El Presupuesto Base Cero. Avances de su instrumentación en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016

José Manuel Flores Ramos*

“El concepto de base cero está de moda. En diversos campos se le presenta como si fuera un proceso milagroso que puede transformar por completo a una organización de la noche a la mañana, como por arte de magia. Eso, desde luego, no es cierto.

Se trata de un útil método gerencial que se aplica a las operaciones y programas sobre los que la gerencia tiene cierta capacidad de discreción; pero su puesta en práctica constituye un proceso intrincado y laborioso. Se requiere la voluntad, la comprensión y el trabajo arduo de todos los niveles de la gerencia.”³

PAUL, STONICH 1981

INTRODUCCIÓN

El análisis de la metodología del Presupuesto Base Cero en el momento actual en México, se ha puesto de moda como dijo Paul J. Stonich en 1977, cuando publicó su libro *Base cero: Planeación y Presupuesto*, que conjuntamente con la obra de

* Licenciado en Economía y Especialista en Pensamiento Económico, egresado de la Facultad de Economía; Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambos grados por la UNAM y en los cuales obtuvo mención honorífica. Doctor en Economía por parte de la misma Facultad. Docente en las licenciaturas y en las Divisiones de estudios de posgrado de la UNAM, UP e INAP, impartiendo las materias de Finanzas Públicas; Contabilidad Gubernamental; Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de Proyectos de Inversión; Historia Económica y Pensamiento Económico. Presidente del Colegio de Economistas del D.F. 2013-2015. Ha laborado en distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

³ Stonich, Paul J., Colaboradores: John C. Kirby, Jr., Howard P. Weil, Kent A. Thompson, Eric E. von Bauer. *Base cero: Planeación y presupuesto*. Editorial Trillas, México, 1981.

Peter A. Pyhrr el *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*⁴, sentaron las bases de esta novedosa metodología presupuestaria, basada en la interrelación de la planeación y la presupuestación sin tomar en cuenta lo realizado por la empresa privada o la administración pública en el año anterior. Su punto de partida es la evaluación de los gastos, a partir de cero, como lo identifican los subtítulos de sus obras.

En este artículo se analiza la relación existente entre la metodología del Presupuesto Base Cero **PbC** propuesta por los autores mencionados y el proceso de programación y presupuestación del **PEF** para el año 2016, identificando las particularidades de la aplicación de esta metodología orientada básicamente al sector privado, al caso de la integración del presupuesto público mexicano.

Conceptos y Aspectos Generales del Presupuesto Base Cero

Es un tipo de presupuesto “... que nos obligara a identificar y analizar lo que queríamos hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas, a tomar decisiones necesarias y a evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo, pero no después de elaborar el presupuesto, sino durante su elaboración como parte integral del proceso... el **PbC** trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos”.⁵

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero “... consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante el análisis del costo beneficio. Por lo tanto, este proceso de elaboración de presupuestos puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde sea posible identificar una relación de costo/beneficio, aunque la evaluación sea muy subjetiva”.⁶

⁴ Pyhrr, Peter A., *Presupuesto Base cero. Método práctico para evaluar gastos*. Editorial Limusa, México, Novena impresión. 1990.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Pyhrr, *op. cit.*, p. 21.

El Presupuesto Base Cero (PbC), es retomado por la administración pública federal mexicana, después de más 40 años de su nacimiento en el sector privado estadounidense, como una necesidad de eficientar en 1968 el gasto de la empresa *Texas Instruments* cuando “... fue necesario hacer una reducción del presupuesto. Cuando deseábamos una reducción de 5% pedíamos a los gerentes que especificaran lo que se eliminaría si redujéramos sus presupuestos un 10% y después seleccionábamos un 5% del 10 % ya indicado”.⁷

Posteriormente en 1970 la metodología del PbC, fue implantada por Pyhrr en el estado de Georgia, cuando el gobernador era Jimmy Carter, iniciándose su adopción por otras empresas públicas o privadas.

Pyhrr, plantea que la “... filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el PbC en la industria y el gobierno (así como los beneficios que se obtienen del mismo y los problemas generales que éste implica) son casi idénticos, lo único que difiere es la forma de implantarlo en cada caso, que debe ajustarse a las necesidades de cada usuario.

El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle, además de tener que comprobar por que debe gastar tanto dinero. 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 consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos”.⁸

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero

El sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, se inició en los Estados Unidos en el departamento de la Defensa

⁷ *Ibid.*, Prólogo, p. XI.

⁸ *Ibidem.*

en 1961, con el objeto de tener un sistema para determinar las “... compensaciones entre programas que tuvieran objetivos similares, analizar el desarrollo y el impacto de los programas y unir estos objetivos con el presupuesto del año en curso”.⁹

En México el origen del sistema presupuestario moderno se remonta a 1976, con la adopción del Presupuesto por programa **PPP** para apoyar la planeación nacional. A partir del PP’SP se definían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos.

La Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y la aparición de la Nueva Estructura Programática (NEP), surgieron en el año de 1996, en el que se dio un “... cambio de enfoque que buscó la adopción de un presupuesto orientado a resultados a partir de la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos. ... el Proceso Integral de Programación y Presupuesto **PIPP**, surgió a partir de 2003, en el que se inició un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario, el cual buscaba la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario, así como la reducción y simplificación de trámites administrativos. Adicionalmente, con el fin de fortalecer la contribución de la Estructura Programática como plataforma para las actividades de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público federal, se realizaron esfuerzos orientados al fortalecimiento de las categorías programáticas, así como del proceso de selección de metas e indicadores (el número de indicadores del presupuesto se redujo en más del 40% entre 2000 y 2005).

⁹ *Ibid.*, p. 167.

El Presupuesto basado en Resultados **PbR**/Sistema de Evaluación del Desempeño **SED**, surgió a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **LFPRH** en el año de 2006, se fortalecen las bases para el funcionamiento del **SED** y la adopción del enfoque de **PbR**, ya que se incorporaron a nivel de ley principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal.

Para la correcta adopción del **PbR** y del **SED**, se buscó la adopción de mejoras cualitativas en la Estructura Programática, destacando a partir del ejercicio fiscal 2008 la incorporación del Programa presupuestario **Pp's**, como la categoría programática, que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en la Matriz de Indicadores para Resultados **MIR**. Con lo anterior, se buscó articular las etapas del proceso presupuestario a partir de los **Pp's**, centrando el análisis y las decisiones prevalecientes en las etapas de proceso presupuestario en esta categoría de la Estructura Programática.”¹⁰

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero que se propone utilizar la Administración Pública Federal (**APF**) en el 2016 , ha tomado en cuenta en términos generales, los elementos que Pyhrr y Stonich plantean para cumplir con los objetivos de disminuir y eficientar el gasto público.

Stonich, plantea que la instrumentación del **PbC** deberá partir de un esquema general, pero a su vez diseñar a la medida de las necesidades individuales de la organización en donde se quiera implantar, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los factores ambientales;
- b) La “cultura” de la organización;
- c) Los objetivos de la organización, y
- d) El proceso se deberá desenvolver entre los diferentes niveles gerenciales, de arriba abajo como de abajo arriba.

¹⁰ SHCP. *Esquema Integral de la Estructura Programática*, junio 2015.

La aplicación del **PbC** aunque con una metodología general, deberá ser diferenciada tratándose de la Administración Pública Centralizada como sería la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados; o al aplicarse a la administración pública paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Lo anterior debido a que las dependencias de la Administración Pública Centralizada, dependen totalmente de las disposiciones normativas que en materia presupuestaria emiten las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, mientras que las entidades de la administración pública paraestatal cuentan con diversas formas de organización, niveles de autonomía de gestión y presupuestaria.

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero

A continuación se detallan los 6 pasos que plantea Stonich, para la instrumentación del **PbC** y lo que se está desarrollando en la Administración Pública Federal:

Paso 1. Establecer Presunciones de Planeación

“El proceso de base cero se inicia con el establecimiento de presunciones de planeación para el año siguiente, las cuales sirven como aportación a los diversos departamentos operativos en sus esfuerzos de preparación de presupuesto.

Para analizar con eficiencia la operación, el gerente de nivel inferior necesita contar con presunciones de planeación referente a tasas de inflación e incrementos salariales, al igual que ocurre con el gerente que prepara un presupuesto a la usanza tradicional.

Además de estas presunciones económicas y de planeación, el gerente de nivel inferior necesita información acerca de los requerimientos del nivel de servicio en los departamentos similares al suyo. Mientras más completos sean los planes y presunciones, más fácil será para el gerente preparar su presupuesto.”¹¹

En la APF, se cuenta con el PND 2013-2018 y con los programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales que se derivan del Plan.

En el PND se determina como objetivo general llevar a México a su máximo potencial, lo cual se logrará cumpliendo las 5 metas nacionales:

Cuadro 1		
OBJETIVO GENERAL:		
LLEVAR A MÉXICO A SU MÁXIMO POTENCIAL		
Metas Nacionales	Diagnóstico	Plan de acción
I. México en Paz.	México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia.	Fortalecer al Estado y garantizar la paz.
II. México Incluyente.	Persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país.	Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.
III. México con Educación de Calidad.	Es indispensable aprovechar nuestra capacidad intelectual.	Articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.
IV. México Próspero.	Existe la oportunidad para que seamos más productivos.	Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.
V. México con Responsabilidad Global.	México puede consolidarse como una potencia emergente.	Consolidar el papel constructivo de México en el mundo.
Estrategias Transversales	1. Democratizar la productividad; 2. Gobierno cercano y moderno, y 3. Perspectiva de Género.	
Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2013-2018. Elaborado por el Poder Ejecutivo Federal.		

¹¹ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de Planeación Programación y Presupuesto mexicano, cuenta con un sistema denominado de Planeación Democrática, en el qué, para el cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación de largo y de mediano plazo, el proceso de programación y presupuesto anual, vincula los resultados anuales con la elaboración de diversos tipos de **Pp's** elaborados con base en la metodología del **PbR**.

Paso 2. Identificar “Unidades de Decisión”

“... La unidad de decisión es la agrupación separada de actividades en torno a las cuales se centra el análisis.

Dicha unidad puede ser el centro de costos o unidad presupuestal, según la denominación tradicional, o abarcar un grupo de actividades.”¹²

En el **PEF** se encuentran ubicadas las “*unidades de decisión*” del Sector Público Federal, que tendrán que alinearse a la metodología del **PbC**, impulsado por el Ejecutivo federal, en el ámbito de sus competencias y el marco normativo que los rigen.

CUADRO 2			
I. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015			
RAMOS	ENTES	MONTO EN MILLONES DE \$	%
A: RAMOS AUTÓNOMOS	11	89,597.3	1.9
Poderes	2		
Institutos	5		
Comisiones	2		
Consejo*	1		
Tribunal	1		
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	24	1,184,295.0	25.2
Oficina de la Presidencia	1		
Secretarías de Estado	18		

¹² Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

Tribunales	1		
Consejería	1		
Consejo	1		
Comisiones	2		
C: RAMOS GENERALES		2,223,544.7	47.4
Gasto Programable			
Gasto No Programable			
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	2	706,453.9	15.0
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	2	923,525.2	19.7
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.		(443,764.4)	(9.5)
GASTO NETO TOTAL		4,694,677.4	100
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en los datos del <i>Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2015</i> . SHCP. Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 15 de agosto de. 2014.			

Asimismo, las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se constituirán en unidades de decisión, que de acuerdo a su situación jurídica y a las instrucciones de la SHCP, deberán impulsar el **PbC** en sus áreas de competencia.

CUADRO 3	
II. ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO	
Organismos Descentralizados	87
Organismos Descentralizados No Sectorizados	8
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	75
Fideicomisos Públicos	13
Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	6
TOTAL	189
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en la <i>Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento</i> . SHCP. Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 15 de agosto del 2014.	

Los poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las empresas productivas del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, también en su caso, deberán constituirse en “unidades de decisión” y se sujetarán en lo conducente a lo establecido por la **SHCP**, en los “*Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016*” a fin de lograr la congruencia requerida en cumplimiento a lo dispuesto en la **LFPRH** y demás disposiciones aplicables.”¹³

Stonich, plantea que “... entre las unidades de decisión pueden figurar también: proyectos o programas especiales; actividades que se aplican en toda la organización, mercadotecnia o capacitación; objeto de gasto, o servicios prestados.”¹⁴

Es por ello, que en el tercer eje para la estructuración del **PPEF 2016** se plantea “... realizar un análisis y revisión de los **Pp’s**, con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de **Pp’s** que se vean reflejadas en la estructura programática...”¹⁵

Las unidades de decisión son, como su nombre lo indica, unidades de actividades que son susceptibles de analizarse para tomar decisiones discrecionales.

Por tanto, en su análisis es importante analizar las actividades fijas que están limitadas por la ley, por la práctica institucional o por otras restricciones. Se separan de esas actividades, sobre las cuales sí es posible actuar.

¹³ SHCP. *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*. 22 de junio del 2015, p. 1.

¹⁴ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

¹⁵ *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*. *op. cit.*, p. 4.

Por lo general se excluyen también los gastos involuntarios que forman parte de un presupuesto de operación.

“... Las unidades de decisión deben establecerse en un nivel organizacional que sea lo bastante alto para que la persona responsable de la operación de la unidad (el gerente de la unidad de decisión) tenga control efectivo sobre los recursos monetarios que le asigna el presupuesto. La ventaja, tanto para la alta gerencia como para el gerente de la unidad de decisión, es que el plan a seguir por éste se presenta no sólo en términos de los recursos monetarios que se van a gastar, sino también de las actividades que han de efectuarse.

Es deseable que las unidades de decisión sean más o menos similares en tamaño, por lo que toca a personal y a recursos monetarios. No es posible, realizar un análisis apropiado de unidades de decisión muy grandes, puesto que tienden a comprender multiplicidad de actividades, con lo que se complica el análisis incremental que se realiza posteriormente.”¹⁶

En el caso de la **APF**, la unidad de alto nivel de decisión será la **SHCP** y las entidades y dependencias serán las unidades ejecutoras de los paquetes de decisión que emita la Secretaría de Hacienda.

Paso 3. Analizar cada Unidad de Decisión

“La planeación y presupuestación base cero está diseñada para hacer que todos los niveles gerenciales participen en el análisis.

El análisis en el nivel de unidad de decisión es el corazón del proceso; es la etapa que más tiempo requiere y la zona más vulnerable. Si los datos que se obtienen son insuficientes o inexactos, ello se reflejará en todo el proceso de planeación y presupuestación.”¹⁷

¹⁶ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 34.

¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

En el sistema de programación-presupuestación mexicano, la **SHCP** norma el proceso de integración presupuestario, y participan de manera activa las entidades y dependencias, así como los poderes Legislativo, Judicial y entes autónomos en el ámbito de su responsabilidad.

En este proceso existen diversas fechas críticas, que de acuerdo, con los artículos 42 y 43 de la **LFPRH**, se establecen para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y del **PEF**, los cuales se pueden interrelacionar con los pasos que plantea *Base Cero Planeación y Presupuesto* de Stonich, en su metodología de presupuesto base cero.

CUADRO 4 EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y SU INTERRELACIÓN CON EL PbC		
FECHA	ACCIÓN	METODOLOGÍA BASE CERO
1 de abril.	El Ejecutivo envía escenarios para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos.	Paso 1. Establecer presunciones de Planeación. Paso 2. Identificar “unidades de decisión”.
30 de junio.	La SHCP envía estructura programática e informa sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión.
8 de septiembre.	El Ejecutivo presenta los proyectos de LIF y PEF, así como los Criterios Generales de Política Económica, al Congreso y a la Cámara de Diputados respectivamente.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. Del 30 de junio a esta fecha las entidades y dependencias con base en los lineamientos programáticos emitidos por la SHCP, revisan su estructura administrativa, programática y los proyectos de inversión a realizar el año siguiente.
20 de octubre.	La Cámara de Diputados aprueba la LIF.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. La Cámara de Diputados, analiza, revisa, y aprueba la LIF.

31 de octubre.	La Cámara de Senadores aprueba la LIF.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. La Cámara de Senadores analiza, revisa, y aprueba la LIF.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el PEF.	Paso 3. La Cámara de Diputados, analiza y revisa la propuesta de Gasto de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los entes autónomos, y en su caso la modifica y procede a su autorización.
20 días naturales después de aprobados.	El Ejecutivo deberá publicar en el DOF la LIF y el PEF.	
20 días naturales después de publicado el PEF.	El Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en la <i>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i> y el <i>Capítulo 2 de la obra citada de Stonich</i> .		

Objetivos de las Unidades de Decisión

Stonich, plantea que “...el gerente de la unidad de decisión inicia el análisis al especificar su objetivo y el propósito de la unidad. ... Una vez que ha consignado sus objetivos, el gerente de la unidad de decisión describe la manera en que efectúa sus operaciones, y señala los recursos, tanto monetarios como humanos, que utiliza.

Obviamente, esta labor puede resultar demasiado pesada si el gerente se pone a describir sus operaciones con gran detalle. La relación de equipo ordinario de oficina —escritorios, lápices, sujetapapeles— definitivamente no es lo que se pretende en esta etapa del proceso.

Más bien, la descripción debe referirse a aquellos elementos de los recursos que son únicos en la operación, además de la cantidad y tipo de empleados que aportan sus esfuerzos a la unidad de decisión. Siempre que sea posible, las operaciones deben describirse en orden de flujo de trabajo.”¹⁸

¹⁸ Stonich, *op. cit.*, p. 35.

Esas instrucciones generales están dadas por la SHCP, a través de los lineamientos de Programación-Presupuestación que emite anualmente.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque del PbC en la integración del presupuesto de la APF, se manifiesta en las acciones realizadas durante el proceso de programación y presupuestación para el año 2016.

La revisión de la estructura del gasto público federal, que las Unidades de decisión enunciadas anteriormente deberán realizar, se hará bajo los siguientes “paquetes de decisión”, establecidos por la SHCP bajo las siguientes las premisas:

CUADRO 5	
REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL 2016	
Para el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal 2016, se llevará a cabo una revisión de la estructura del gasto público federal con el fin de que el PP'SEF 2016 que será remitido a la H. Cámara de Diputados sea elaborado con la visión de incrementar la eficiencia del gasto público, priorizar los apoyos a programas sociales y productivos, continuar con el impulso a la inversión, y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y de los programas que derivan del mismo. Para estos efectos, la estructuración propuesta del PP'SEF 2016 se cimentará en los cuatro ejes:	
EJES	VERTIENTES
I. REVISAR LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES DE LA APF.	a) Se valorará la viabilidad de centralizar diversas áreas transversales en las dependencias coordinadoras de sector, como es el caso de las áreas de administración de recursos humanos, materiales y financieros, de planeación, evaluación y vinculación, de comunicación social, de relaciones internacionales, así como los órganos internos de control, entre otras. b) Se identificarán las áreas o estructuras que presenten duplicidades o similitudes en sus actividades al interior de las dependencias y entidades de la APF, con el fin de valorar las fusiones y/o eliminaciones respectivas. c) Se identificarán las similitudes entre las funciones de entidades paraestatales a fin de proponer, en su caso, las fusiones, desincorporaciones y/o eliminaciones respectivas.
I.1 Personal	

I.2. Gastos de Operación Realizar un análisis de la información relativa a los gastos de operación con el fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro que permita su reducción de manera consistente y sostenida, sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades.	Los conceptos sujetos a dicho análisis son los relativos a los gastos en alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes, materiales y suministros, impresiones y fotocopiado, así como congresos y convenciones, entre otros.
II. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS. Realizar un análisis y revisión de los Programas presupuestarios Pp's .	Identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de Pp's que se vean reflejadas en la estructura programática.
III. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN (PPI's) Analizar y revisar los Programas presupuestarios PPI's , con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de PPI's que se vean reflejadas en la estructura programática.	Llevar a cabo un análisis a través de los Documentos de Planeación enviados por las dependencias y entidades que permita priorizar los Programas y proyectos de inversión PPI's , con el fin de canalizar los recursos disponibles a aquellos PPI's que muestren mejores indicadores de rentabilidad social, mayor impacto en el desarrollo regional, que presenten un mayor avance en las factibilidades técnicas, legales y ambientales y contribuyan al cumplimiento de las estrategias planteadas en el PND 2013-2018 y en los programas especiales que de él emanan, tales como el Programa Nacional de Infraestructura PNI , 2014.
Fuente: Elaboración propia, con base en los <i>Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016</i> . Elaborados por la SHCP, p. 4.	

Mediciones de desempeño y carga de trabajo

“... se establecen mediciones de desempeño y carga de trabajo, con objeto de examinar los puntos débiles y fuertes del método que aplica el gerente, así como para describir con mayor detalle su objetivo...”

El gerente pone a consideración métodos alternativos de operación, tales como la de Centralizar las funciones; Descentralizar las funciones; Asignar las funciones a un contratista; Combinar la función con otras actividades; o Eliminar la función.

Después de analizar tanto el método de operación en uso como las posibles alternativas, el gerente, en consulta con su superior, escoge el mejor método, sobre la base de un análisis que muestre las ventajas y desventajas de cada alternativa, según su evaluación en las mediciones de desempeño.

La proposición de alternativas constituye una innovación respecto del pensamiento “normal”, que por lo general no se concentra en encontrar diferentes maneras de hacer el trabajo en cuestión, sino en encontrar formas de mejorar el proceso que se practica.

Para llevar a cabo esta parte del proceso, se requiere el concurso de la imaginación, y se anima a los gerentes de las unidades de decisión a realizar un verdadero esfuerzo para apoyar la nueva alternativa con un cálculo de los beneficios y riesgos que pueden desprenderse de ella.”¹⁹

Una vez que se ha seleccionado la alternativa apropiada se inicia el análisis incremental, en el que el gerente de la unidad de decisión determina cuál es la necesidad más importante de servicio a la que atiende su unidad.

Las necesidades de más alta prioridad contienen el primer incremento de servicio; es decir, el mínimo.

En teoría, el incremento mínimo se determina mediante la selección de la cantidad de servicio; es decir el mínimo. En teoría, el incremento mínimo se determina mediante la selección del servicio que es imprescindible que realice la organización; la cantidad debajo de la cual será imposible proporcionar cualquier servicio significativo.

A menudo se especifica que el mínimo no exceda del nivel actual más allá de cierto porcentaje.

¹⁹ Stonich, *op. cit.*, pp. 36-37.

El problema práctico de lograr que los gerentes ofrezcan mínimos razonables se resuelve mediante la especificación de “mínimos máximos” por debajo del actual.

Por tanto, el primer nivel incremento ofrece una gama más estrecha de servicios de la que se proporciona en el momento, o menor calidad o cantidad de servicio.

Al identificar el nivel mínimo de servicio, se obliga al gerente a concentrarse en las funciones que realiza su unidad.

El análisis comprende:

1. El objetivo de la unidad de decisión;
2. El método de operación en práctica, y los recursos que requiere;
3. Las alternativas que se consideraron y la razón para rechazar las que no se emplearon, y
4. El incremento mínimo de servicio, su costo y su beneficio en términos de carga de trabajo y desempeño. Incrementos adicionales de servicio, costo y beneficios conexos.

Paso 4. Revisar y Reasignar Recursos: Jerarquización

“Los incrementos formulados por los gerentes de unidad de decisión proporcionan a los gerentes de alto nivel la información básica para la asignación crítica de recursos. El corazón de este proceso es la jerarquización, o establecimiento de prioridades.

La primera jerarquización ocurre de hecho en el nivel de unidad de decisión, cuando el gerente recomienda la provisión de fondos para una función particular antes que para otra. En muchos casos, sin embargo, el gerente de la unidad de decisión no hace sino identificar niveles cada vez mayores del mismo servicio, como parte de su análisis.

La jerarquización se basa en el análisis escrito y en las charlas que sostienen los gerentes de unidad de decisión con el gerente



encargado de establecer prioridades. Los costos y beneficios escritos de cada incremento son los criterios formales para la jerarquización; sin embargo, el intercambio de ideas en las reuniones es también de vital importancia en la determinación de prioridades.

El proceso de jerarquización requiere por lo general de reuniones de grupo que establezcan las prioridades apropiadas.

Se enlistan en ella los costos de cada decremento o incremento y se someten a discusión los beneficios; una vez que se revisa y se conceden fondos para cada incremento de una unidad de decisión, se pone al siguiente “en competencia” con los demás incrementos situados a la izquierda de las líneas gruesas de la figura, el cuarto incremento de ventas corporativas compete con el tercero de publicidad y el segundo de administración de mercadotecnia.

En el siguiente nivel de jerarquización, el proceso se vuelve más complejo, pues el gerente encargado de llevarlo a cabo debe basar su análisis en las tablas de jerarquización ya preparadas en el análisis previo.

Resulta obvio que el establecimiento de prioridades en los niveles siguientes puede ser una tarea formidable si no se acomete con cuidado. Para ayudar en el proceso y eliminar un papeleo innecesario se siguen diversos procedimientos. Se lleva un archivo de registros sumarios, de una página, el cual se utiliza si surgen preguntas específicas. La “zona gris” de las tablas de jerarquización es el punto en que debe concentrarse principalmente la toma de decisiones.”²⁰

²⁰ El gerente traza la pauta de asignación sobre la base de su requerimiento propuesto para la donación de recursos en el año siguiente. El gerente fundamenta su requerimiento sobre el beneficio/costo de los incrementos que le competen y sobre su convicción de la “racionalidad” de su requerimiento. Obviamente si el requerimiento está allende dicha pauta de asignación, el gerente de jerarquización habrá de determinar una nueva pauta de asignación y de revisar las zonas grises ubicadas por debajo y por encima de la pauta nueva.



Con frecuencia, el personal prepara análisis separados en los que se resumen los puntos importantes.

Se trata de identificar si la organización tiene un potencial alto, medio o bajo de reducción de costos, y de recomendar una gama de asignación de recursos para cada organización. Una vez que se han trazado las pautas de asignación, el producto final de estas reuniones y análisis es una tabla de jerarquización para toda la organización, constituye un registro de todas las decisiones que se han tomado en el proceso de planeación y presupuestación base cero.

No sólo muestra a qué renglones se asignarán o no se asignarán fondos en el próximo ejercicio, sino clasifica actividades en orden de prioridad, así será más fácil efectuar ajustes en el ejercicio.

Es conveniente señalar que el proceso de jerarquización sirve de dos propósitos distintos.

- a) El propósito obvio es hacer selecciones de asignación de recursos, y
- b) El proceso de jerarquización proporciona un foro para la comunicación: las reuniones que se realizan, si se desenvuelven como es debido, permiten que todos los participantes aprendan juntos lo que es su organización y cuáles son sus necesidades.

La **SHCP** integró para la elaboración del presupuesto del año 2016, el documento “*Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*”, en donde se plantea el Esquema Integral de la Estructura Programática, las Categorías Programáticas (Base 2016), los Elementos Programáticos (Base 2016) así como las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

En este documento se establece el esquema previsto para cada proceso presupuestario, y se incluye el análisis de los siguientes insumos fundamentales:

- Catálogos y relaciones, administrativos, funcionales, programáticos y económicos;
- Cartera de programas presupuestarios;
- Matrices de indicadores para resultados bajo la metodología de marco lógico (MIR);
- Analíticos por clave presupuestaria;
- Analíticos de clave de entidades paraestatales;
- Anexos transversales;
- Estrategia programática;
- Misión;
- Compromisos plurianuales, y
- Programas y Proyectos de la Cartera de Inversiones.

El análisis de estos elementos servirá de base para que las dependencias y entidades preparen sus presupuestos en forma detallada.

Paso 5. Preparar Presupuestos Detallados

Una vez que se han tomado las decisiones de asignación de recursos, se preparan los presupuestos detallados.

“La tabla de jerarquización formulada por la gerencia, y los formularios de las unidades de decisión que muestran todos los incrementos y decrementos al presupuesto, constituyen la base para esta función mecánica.

El presupuesto final contiene las prioridades aprobadas. Este presupuesto, si bien se prepara de manera muy diferente de los presupuestos tradicionales, similares imprevistos (como salarios, premios, viáticos) pasan directamente al presupuesto y al sistema de control existente.”²¹

²¹ Stonich, *op. cit.*, p. 45.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, permite realizar esta actividad sin problema, ya que se presenta en tres clasificaciones básicas los gastos del sector público: la administrativa, la funcional y la económica.

- a) **La clasificación administrativa** tiene como finalidad establecer un sistema de control administrativo de los gastos públicos, así como facilitar las necesidades de contabilidad gubernamental. Define al ejecutor o administrador directo del gasto y los organiza en ramos presupuestales. Identifica a todos los ejecutores de gasto y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal (ver cuadros 1 y 2).
- b) **La clasificación funcional** agrupa al gasto público de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las de desarrollo económico y en otras que clasifican las funciones no incluidas en la clasificación anterior, básicamente las relacionadas con el pago de la deuda, las ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores) y las transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno.

Esta clasificación formula las funciones o actividades fundamentales del gobierno federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quiénes reciben el beneficio del gasto.

Asimismo permite evaluar en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con las funciones económicas o sociales asignadas e identifica las tendencias del gasto público según la finalidad y función.

Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto, identificando la función y subfunción que cada ente debe cumplir.

- c) **La clasificación económica**, se basa en la clasificación por objeto del gasto, la cual ordena las erogaciones públicas en un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones.

La estructura del clasificador se integra por capítulos, conceptos y partidas genéricas y específicas.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, los capítulos constituyen un conjunto homogéneo y ordenado de bienes y servicios requeridos por el gobierno federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

La estructura del clasificador por objeto del gasto está agrupada en nueve capítulos y la SHCP, como unidad de decisión de alto nivel establecerá en que capítulos de gasto se realizará el ajuste.

La clasificación por objeto de gasto, se estructura en capítulos, conceptos y partidas, que permiten elaborar con facilidad la propuesta de ajuste a los gastos de operación, que el paquete de decisión propuesto por la SHCP, trazó a las entidades y dependencias de la APF con el fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro y que permita su reducción de manera consistente y sostenida, sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Los conceptos sujetos a dicho análisis, con el objeto de reducirlos serán básicamente a los siguientes capítulos de gasto:

- ***El Capítulo 2000 Materiales y Suministros***, que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase

de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas, será ajustado;

- ***El Capítulo 3000 Servicios Generales***, que integra las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública, en específico las partidas relativas a los gastos en alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes impresiones y fotocopiado, así como congresos y convenciones;
- ***El capítulo de gasto 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas***, que incluye las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades, se ajustara con la reducción de 246 programas presupuestarios, con relación a los existentes en el año 2015.
- ***El Capítulo 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles*** agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno, y
- ***El Capítulo 6000 Inversión Pública***, que integra las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto serán reducidos por el ajuste a los Programas y Proyectos de Inversión, planteados al inicio de la administración.

En los siguientes capítulos de gasto no se anunció algún paquete de decisión de ajuste específico:

- **El Capítulo 1000 servicios personales**, que agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, no se planteó ningún ajuste importante no obstante que este capítulo de gasto es el más importante del gasto público.
- **Para los Capítulos 7000 Inversiones financieras y otras provisiones, que integran las Erogaciones** que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del gobierno; **8000 Participaciones y Aportaciones**, que contiene las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas. Y el capítulo **9000 Deuda pública**, que integra las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores **ADEFAS**, tampoco se plantean ajustes importantes.

Esta clasificación del gasto permitirá identificar y analizar por capítulo, concepto y partida específica en forma detallada los gastos que se deberán ajustar, de acuerdo a los criterios establecidos por la **SHCP**.

La información proporcionada por la clasificación administrativa, la funcional, la económica y la programática, que ya se aplica en el esquema presupuestal mexicano, permitirá a la administración pública, preparar los presupuestos en forma detallada para evaluar sus montos y el desempeño de los **Pp's**, como lo marca la metodología del **PbC**.

Paso. 6. Evaluar el Desempeño

La planeación y presupuestación base cero proporciona dos tipos de datos para revisión por parte de la gerencia "... los datos financieros y mediciones de desempeño y carga de trabajo, que pueden someterse a examen periódico".

De esta manera, es posible atribuir responsabilidad a los gerentes de unidad de decisión tanto por los costos como por el desempeño. Para que rinda dividendos, la planeación y presupuestación base cero requiere que se le refuerce con mediciones y controles.

Existen diversos métodos de evaluación:

- ✓ **Revisión financiera mensual de cada unidad de decisión y de jerarquización.**
Se trata de una revisión financiera a la usanza tradicional, basada en la comparación del presupuesto con los datos reales. Se refiere únicamente a gastos ya efectuados.
- ✓ **Revisión trimestral de producción de cada unidad de decisión y de jerarquización.**
Esta revisión de la producción planeada dentro de la organización es la clave para la utilización exitosa del sistema.

Para hacer esta evaluación se emplean las mediciones de desempeño.

✓ **Revisiones trimestrales (o con la periodicidad necesaria) del plan y el presupuesto tanto de la compañía como de las unidades de decisión.**

Es esencial un proceso en el que puedan efectuarse revisiones ordenadas a los planes, y la que aquí se recomienda está basada en *a)* desempeño hasta la fecha, y *b)* factores ambientales que confronta la compañía, como las presiones de utilidades.”²²

El Gobierno federal realiza estas revisiones de manera permanente, a través de los informes trimestrales de evaluación de los ingresos, el gasto y la deuda pública; así como del análisis de los estados contables, financieros y presupuestarios que elaboran los entes de la administración pública.

Para la evaluación del desempeño se realizó un análisis del comportamiento de los tipos y programas presupuestarios que desde el año 2008 han operado en la administración pública, así como la evaluación del desempeño de los mismos, con el objeto de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de **Pp's** que se vean reflejadas en la estructura programática

La propuesta de la Estructura Programática para el 2016, indudablemente que debió de haber tomado estos elementos, que aunados a la evaluación de los programas presupuestarios, sirvieron de base para determinar la estructura programática a analizar el 2016.

Análisis de la Estructura Programática 2008-2015

El gasto de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de su misión, también se puede evaluar a través de los programas presupuestarios. De acuerdo con lo dispuesto en el

²² Stonich, *op. cit.*, p. 46-47.

artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **LFPRH**, se definen como el “... conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el **PND** y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”²³

En el presupuesto del año 2008 existían 1,574 **Pp's**; para el año 2015 disminuyeron hasta llegar a 974 en el ejercicio fiscal 2015, lo que representó una caída de 600 **Pp's**, lo que sin duda, cualesquiera que sean los argumentos para su eliminación, ha disminuido la participación del Estado en la actividad económica, social y política de la sociedad, afectando los niveles de crecimiento del **PIB**, la creación de empleos y la distribución de la riqueza. Aunque por otro lado permitió estabilizar la economía, reducir la inflación y los déficits presupuestales.

“... La evolución del número de **Pp's** en la Estructura Programática de cada ejercicio fiscal, refleja las fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de **Pp's**, así como la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos y administrativos, así como de Entidades de Control Directo **ECD** y de empresas productivas del Estado; como resultado de lo anterior, en el periodo 2008-2015, el número de **Pp's** disminuyó en 38.1%... los **Pp's** se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad las asignaciones y destino final del gasto público federal. En lo que respecta a las modalidades, la clasificación vigente considera un total de 23 tipos de programas.”²⁴

²³ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).*

²⁴ SHCP. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.



Fuente: SHCP. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.

De estos 23 tipos de **Pp's**, para el 2015 el 25.6% correspondía a los Programas tipo *E Prestación de Servicios Públicos*; el 10% a los tipo *K Proyectos de Inversión*; el 9.8% a los programas *S Sujetos a Reglas de Operación*; el 9.1% a los programas *U Otros Subsidios*, sin reglas de operación, el 8.6% a los programas *P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* y el 8.4% a los programas *R Específicos*.

Es decir el 71.5 % de los tipos de programas se concentran en 6 de los 23 tipos de **PP's**; de estos los que más disminuyeron del 2008 al 2005, son los programas *S Sujetos a reglas de operación* en un 63.5%, *R Específicos* 79.9% y *U otros subsidios* 27%; y el que ha incrementado son los programas de *Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* en un 3.7%.

En el cuadro 7, se definen los **Pp's**, el comportamiento y la modalidad de los programas presupuestarios de la **APF**.

CUADRO 7 DEFINICIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD					
Programas presupuestarios	2008 (1)	2013 (2)	2015 (3)	% (3)/ Total	% inc o dec 3/1
E Prestación de Servicios Públicos Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno; ii) Funciones de desarrollo social, y las iii) Funciones de desarrollo económico.	295	257	249	25.6	(15.6)
K Proyectos de Inversión Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra el área competente en la materia.	104	99	98	10.0	(5.8)
S Sujetos a Reglas de Operación Definidos en el Presupuesto de Egresos y los que se incorporen en el ejercicio.	260	100	95	9.8	(63.5)
U Otros Subsidios Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.	122	105	89	9.1	(27.0)
P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.	81	79	84	8.6	3.7%
R Específicos Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.	408	80	82	8.4	(79.9)
Otros (1)	304	268	277	28.5	8.8
Total	1574	988	974	100	(38.1)
(1) Otros incluye: G Regulación y supervisión; M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional; O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión; F Promoción y fomento; J Pensiones y jubilaciones; A Funciones de las Fuerzas Armadas; D Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca; I Gasto Federalizado; B Provisión de Bienes Públicos; T Aportaciones a la seguridad social; W Operaciones ajenas; C Participaciones a entidades federativas y municipio; N Desastres Naturales; L Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional; H Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS y Aportaciones a fondos de estabilización).					
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base a la <i>Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016</i> . SHCP, junio 2015.					

El cuadro 8, muestra la evolución de la Estructura Programática por tipo de Ramo del ejercicio fiscal 2008 al 2015.

CUADRO 8 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA POR TIPO DE RAMO DEL EJERCICIO FISCAL 2008 AL EJERCICIO FISCAL 2015				
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD	2008 (1)	2013 (2)	2015 (3)	3/1 % + o -
Ramos Administrativos	1,278	730	680	(46.8)
Ramos Generales	94	69	81	(13.8)
Ramos Generales (Gasto No Programable)	55	24	24	(43.6)
Entidades de Control Directo Empresas Productivas del Estado	107	109	62	(42.0)
Entidades de Control Directo Empresas Productivas del Estado	0	0	48	100.0
Otros				
Total	1574	988	974	(38.1)
<i>Fuente: Elaboración propia, con base a la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. SHCP, junio 2015.</i>				

Las causas de las modificaciones en el número de **Pp's** de 2008 a 2015, se debieron a diversas causas que modificaron la participación del Estado en la economía, lo que generó ampliaciones o deducciones de programas.

I. Causas que generaron decrementos de Pp's en la APF en el periodo analizado:

- La baja de una gran cantidad de **Pp's** en los Ramos de Educación Pública, Salud, Comunicaciones y Transportes; Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como en Gobernación, y
- Eliminación de varios **Pp's** por la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

II. Causas que generaron aumentos de Pp's en la APF en el periodo analizado:

- Incremento de **Pp's** en el Ramo de Hacienda y Crédito Público y en el de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación **SAGARPA**.

- La ampliación de campos en la clave presupuestaria para identificar las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados, por incrementos de los Ramos Generales en el número de **Pp's**, principalmente en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. Incrementó los programas dirigidos a Zonas Metropolitanas, y debido a que los recursos destinados a este Ramo se ubicaron en el presupuesto, creándose un **Pp's** por cada Ramo Administrativo. El ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, también incremento sus **Pp's**.
- La creación del Ramo 40 **INEGI** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como órgano desconcentrado, generó aumentos de programas presupuestarios.
- Los incrementos en el número de **Pp's** en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad.

Estructura Programática 2016

Análisis de la Estructura programática vigente en 2015

Como se señaló en el cuadro 8, en el ejercicio fiscal 2015 la Estructura Programática consideró 974 **Pp's** con asignación de recursos fiscales y propios; sin embargo, al considerar los **Pp's** de la Estructura Programática que no cuentan con recursos aprobados en el PEF, el número de **Pp's** se incrementa a 1,097, como se muestra a continuación:

CUADRO 9 Pp's en Estructura Programática 2015			
Tipo de Ramo	Con recursos	Sin recursos aprobados en PEF	Total
Ramos Administrativos y ECD	742	76	818
Empresas de Control Directo (ECD)	62	4	66
Ramos Administrativos	680	72	752
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	0	4
Ramos Generales	81	40	121

Empresas Productivas del Estado	48	4	52
Ramos Autónomos	69	2	71
INEG	6	1	7
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	-	24
Total general	974	123	1,097
Fuente: Elaboración propia, con base a la <i>Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016</i> . SHCP, junio 2015.			

Estructura programática a emplear en el PP'SEF 2016

La propuesta de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2016, con base en el **PbC** considera una reducción del 22.4% al número de los **Pp's** presupuestarios que operan en el 2015.

Para la conformación del **PEF** 2016, se contemplan 851 **Pp's**, lo que significó que con relación a los programas que operaban en el año 2015, se fusionaran, re-sectorizaran, o eliminaran 246 programas; mientras que en promedio del 2008 al 2015, la disminución de los **Pp's** medidos en términos anuales fue del orden de 86 programas. En un solo año se eliminaran tres veces más **Pp's**, que el promedio anual de programas eliminados en los últimos 7 años.

Pp's EN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2015-2016 POR TIPO DE RAMO				
Tipo de Ramo	2015	2016	Variación	
			Abs.	%
Ramos Administrativos y ECD	818	605	-213	-26.0
Empresas de Control Directo (ECD)	66	40	-26	-39.4
Ramos Administrativos	752	565	-187	-24.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	-1	-25.0
Ramos Generales	121	96	-25	-20.7
Empresas Productivas del Estado	52	46	-6	-11.5
Ramos Autónomos	71	70	-1	-1.4

INEG	7	7	0	0.0
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	24	0	0.0
TOTAL	1,097	851	-246	-22.4

Para la definición de los programas presupuestarios a emplear en el PEF 2016 por parte de los Ramos Administrativos y de las Empresas de Control Directo **ECD**, se realizó un análisis de los mismos con el fin de identificar complementariedades, similitudes y/o duplicidades en sus objetivos y alcances, con base en lo cual se realizaron fusiones, re-sectorizaciones y eliminaciones de **Pp's**, observando la vinculación a las Metas Nacionales que establece el **PND 2013-2018**; sus objetivos, así como los objetivos de los programas derivados de éste.

“... el número de programas presupuestarios en la Estructura Programática a emplear en el **PEF 2016**, Empresas de Control Directo, asciende a 605 **Pp's**, lo que representa una disminución de 26% respecto a los **Pp's** contenidos en la Estructura Programática vigente; dicha disminución derivó de los siguientes resultados:

- Se fusionaron 261 **Pp's** en 99;
- Se re-sectorizaron 7 **Pp's**;
- Se eliminaron 56 **Pp's**, y
- Se crearon 4 **Pp's**.²⁵

Los programas de los Ramos Generales medidos en el mismo periodo, disminuyeron en 25 **Pp's**, lo que significara una reducción del 20.7% en este tipo de programas.

Análisis de los programas y proyectos de inversión 2016

En lo que se refiere a la *Cartera de Programas y Proyectos de inversión*, “... se realizarán evaluaciones socio-económicas de los mismos, con la finalidad de jerarquizarlos, depurarlos y en su caso promover esquemas de participación privada a través de

²⁵ Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.

PPI's para complementar la inversión pública, en los sectores energéticos y de infraestructura con ahorro privado.

El criterio de prelación y depuración en este rubro debería ser reevaluar el impacto de los *Programas y Proyectos de inversión* que se tienen contemplados realizar durante el año 2016, con el fin de evaluar su costo-beneficio y minimizar los proyectos a depurar.”²⁶

**CRITERIOS PARA APLICAR EL
PRESUPUESTO BASE CERO EN LOS
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN 2016**

Prelación de PPI's.	Criterios adicionales para la prelación de PPI's por ramo.
Depuración de PPI's.	Revisión de PP's por ramo basados en la eficiencia y ejercicio del presupuesto.
Diversidad en distribución de esquemas de financiamiento.	Mayor participación privada.

Con la finalidad de que las entidades y dependencias de la **APF** evalúen el grado de avance y la situación jurídica que guardan los **PPI's** y puedan establecer la jerarquización de los mismos, la **SHCP** elaboró el documento denominado “*Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión. Enero-Mayo 2015*”.

Este documento contiene por Ramo presupuestario, la Clave de los Programas y Proyectos de Inversión que desarrollará, el Nombre de la Entidad federativa en donde se ejecuta el proyecto; el Tipo de programa o proyecto de que se trata; la etapa en que se encuentra; el monto total de la Inversión requerida; el Presupuesto original, el modificado; el Monto programado y ejercido en el año; el Monto ejercido acumulado; las fuentes de financiamiento; el Avance físico porcentual.

²⁶ Flores Ramos, José Manuel, Instrumentación del Presupuesto Base Cero en México 2016. *Revista Examen*, número 241/año XXIV/abril, 2015, p. 43.

Esta información se integra con datos a mayo de 2015 y servirá como base a las unidades de decisión de la **APF**, para jerarquizar sus **PPI's** con base en los Criterios para aplicar el Presupuesto Base Cero en los Programas y Proyectos de Inversión, enunciados anteriormente.

Con base en lo analizado en este documento sobre el PbC y el proceso de integración programático presupuestal de la APF, podríamos concluir que:

- ✓ A partir de los años ochenta y hasta el año 2015, en la elaboración del presupuesto de Egresos de la Federación se han utilizado diversas metodologías, desde el Presupuesto incrementalista, el Presupuesto por programa **PPP**, pasando por la Planeación Estratégica **PE** y el Presupuesto Basado en resultados **PbR**, todos ellos siempre se orientaron a la disminución del Presupuesto Público de la Federación, eficientando el gasto público, aunque no se haya utilizado la metodología del **PbC**.
- ✓ Los principios teóricos de la metodología del Presupuesto Base Cero, han sido retomados para la elaboración y ajuste del **PEF 2016**, lo que permitirá con base en los paquetes de decisión emitidos por la **SHCP** en junio del 2015, reducir el gasto de las dependencias y entidades de la **APF** en tres vertientes: a la estructura de la **APF**, a los programas presupuestarios y a los proyectos de inversión.
- ✓ Esta revisión deberá concluir con una reingeniería administrativa y presupuestal de la forma en cómo ha operado tradicionalmente la **APF**, al centralizar en las dependencias coordinadoras de sector las diversas funciones transversales como es el caso de las áreas de administración de recursos humanos, materiales y financieros; de planeación, evaluación y vinculación; de comunicación social; de relaciones internacionales, así como los órganos internos de control.
- ✓ El ajuste de los 246 programas presupuestarios, deberá ser complementado con el fortalecimiento y la reorientación

de los programas que continúen en la estructura programática, a efecto de que no se afecten los niveles mínimos de bienestar con que cuenta la población de bajos ingresos y se reoriente la vocación de subsidio de los Pp's sociales a la de promover opciones productivas.

- ✓ En lo que se refiere a la revisión y ajuste de los proyectos de inversión, sería importante mantener los ya iniciados y que tienen un grado de avance significativo ya que su eliminación tiene un costo económico y social significativo; y en los que se propone realizar y consolidar mantener aquellos cuya valoración de costo beneficio y de impacto en el desarrollo económico y social sea positivo.

Es importante destacar que los proyectos de inversión, son los que promueven el crecimiento económico y el desarrollo nacional, el disminuirlos se atentaría contra el desarrollo futuro de la economía, dado su efecto multiplicador.

- ✓ Los ajustes que se realizaran al PEF con base en el PbC, no solo deberán responder a la coyuntura por la baja del precio del petróleo y la disminución de la plataforma de exportación, la cual plantea la necesidad de reducir el gasto ante la previsible reducción en los ingresos para el año 2016, sino que responda a las necesidades de promover un crecimiento económico equilibrado y a la satisfacción de requerimientos de una población que carece, de los satisfactores mínimos; sin descuidar el objetivo de preservar la estabilidad económica.
- ✓ Los ajustes que se han realizado en el año 2015 y los que se efectuaran en el 2016 bajo la modalidad del **PbC**, ya tuvieron efectos importantes en las principales variables macroeconómicas, al disminuir la expectativa de crecimiento del **PIB** para los años 2015 y el 2016; la posibilidad de creación de una mayor cantidad de empleos productivos y bien remunerados, con base a la demanda existente en la economía ; así como la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en condiciones de pobreza.

✓ Sería importante adicionar al paquete de decisión establecido por la **SHCP**, la revisión del *Capítulo 1000, Sueldos y Salarios*, con la finalidad de ajustar:

- a) Los altos niveles de los sueldos y salarios que cobran los servidores públicos con nivel de mando, a partir de los directores de área hasta el nivel de la Presidencia de la República, los cuales en algunos casos superan sustantivamente, a los ingresos que obtienen Servidores Públicos en países desarrollados de niveles similares, disminuyendo la partida *1100 Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente*; y en su caso al personal de honorarios que cobra en estos niveles salariales.
- b) Los excesivos niveles de mando existentes a partir del personal de enlace, hasta el del Presidente de la República, entre este primer nivel y el de enlace existen 9 puestos, identificados en las siguientes categorías: Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor, Jefe de Unidad, Director General, Director General Adjunto, Director, Subdirector, Jefe de Departamento y Personal de Enlace, en este sentido con base en un análisis de puestos y de sueldos y salarios, se debería plantear una reingeniería en los niveles de mando y en los niveles salariales, que busque eliminar algunos niveles de mando y con esto ajustar el gasto de la partida *1100 Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente*, al disminuir las contrataciones de los niveles de mando que se juzguen innecesarios en las dependencias y entidades de la **APF**.
- c) La diferencia entre los niveles salariales del Presidente de la República y del Director General en el 2015, es de únicamente un 10%; y entre este puesto y el primero existen 4 niveles, con una diferencia no mayor al dos por ciento entre cada uno de ellos, no obstante que los niveles de responsabilidad entre un nivel y

otro varían significativamente, por tanto al suprimir puestos intermedios se tendría una estructura salarial más funcional y eficiente, con el consecuente ahorro de gastos en las partidas del capítulo de servicios personales.

- d) Revisar y ajustar las prestaciones y gastos de seguridad social privados a los que este grupo tienen derecho y los niveles operativos no, a fin de buscar la congruencia en las prestaciones sociales otorgadas y generar ahorros entre otras en las partidas *1400 Seguridad Social; 144 Aportaciones para Seguros; 1500 Otras Prestaciones Sociales y Económicas* y en la partida *1700 Pago de Estímulos a Servidores Públicos*.
- ✓ Aunado al punto anterior, sería importante incluir en los *Paquetes de decisión* eficientar el gasto que se realiza en el *Capítulo 7000 Inversiones financieras y otras provisiones*; en el *Capítulo 8000 Participaciones y aportaciones*, que contiene las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios.

Y sobre todo controlar el crecimiento en los últimos años del *Capítulo 9000 Deuda pública*, que integra las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos.

Como se ha detallado el **PbC**, y en general, las políticas presupuestarias han ajustado el presupuesto a la baja, sería importante reflexionar hasta donde se podría continuar ajustando el presupuesto público, sin que se afecten drásticamente el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano con una visión social, promotor del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica.



Anexo 1 PERSONAL DE MANDO Límites Máximos de Percepción Ordinaria Total en la Administración Pública Federal (\$ Netos Mensuales)					
	Presidente de la República	143,628	56,028	199,656	100
G	Secretario de Estado	138,941	52,921	191,862	96.1
H	Subsecretario	138,719	52,650	191,369	95.9
I	Oficial Mayor	135,351	51,517	186,868	93.6
J	Jefe de Unidad	134,998	51,349	186,347	93.3
K	Director General	130,765	49,165	179,930	90.1
L	Director General Adjunto	106,569	40,564	147,133	73.7
M	Director	80,699	31,449	112,148	56.2
N	Subdirector	35,649	14,664	50,313	25.2
O	Jefe de Departamento	23,185	10,478	33,663	16.9
P	Personal de Enlace	14,761	7,531	22,292	11.2
*I La percepción ordinaria incluye todos los ingresos que reciben los servidores públicos para sueldos y salarios, y por prestaciones, independientemente de que se reciba en forma periódica o en fechas definidas. Los montos netos mensuales corresponden a la cantidad que perciben los servidores públicos, una vez aplicadas las disposiciones fiscales. Los montos indicados no incluyen la potenciación del seguro de vida institucional y el pago extraordinario por riesgo que se otorga a los servidores públicos cuyo desempeño pone en riesgo la seguridad o salud de los mismos. Los rangos de las remuneraciones del personal operativo y de categorías, varían conforme a las Condiciones Generales de Trabajo y las Contratos Colectivos de Trabajo.					
Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 23.1.1 del PEF. 2015.					



BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. *El presupuesto Base Cero* (compilación de notas seleccionadas).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Flores Ramos, José Manuel. “Instrumentación del Presupuesto Base Cero en México 2016”. *Revista Examen*, número 241/año XXIV/abril 2015, p. 43.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Martner, Gonzalo. *Planeación y presupuesto por programas*, 1967.
- Pyhrr, Peter A., *Presupuesto base cero*, Editorial Limusa, México, 1978.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Precriterios de Política Económica 2016*. 2015.
- SHCP. *Esquema Integral de la Estructura Programática*, junio 2015.
- SHCP. *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, 2001.
- SHCP. *Informe semanal del vocero*, 30 de marzo-3 de abril 2015.
- SHCP. *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.
- SHCP. *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*, 22 de junio.
- Stonich, Paul J., *Base Cero: Planeación y Presupuesto*. Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, México, 1994.

Sesión de Preguntas y Respuestas



Gerardo Gil Valdivia: La siguiente fase de esta reunión que les propongo, es que recojamos una muy breve serie de preguntas por parte del público asistente, rogándoles que primero se identifiquen y, segundo, que por favor sean muy puntuales en el cuestionamiento, muy concretos.

Y daríamos oportunidad a que después de recoger esas preguntas los panelistas pudieran elaborar algunas consideraciones finales si así lo estiman conveniente. Abriríamos entonces el micrófono con la reiteración muy respetuosa de ser muy específico, van a ser solamente unas cuantas preguntas en virtud de la hora, al resto de las personas podemos recibir las preguntas por escrito y se las haremos llegar a los ponentes.

Jorge Ernesto Michaus: Buenas tardes. Primeramente felicidades a los integrantes del panel. Mi pregunta va en el sentido de que el Presupuesto Base Cero es una herramienta administrativa muy útil para la cuestión del control de los recursos de la empresa o de la organización o en este caso del país.

Pero se está tomando en cuenta desde el punto de vista de impacto en lo económico que tiene que realizar el gobierno con el ejercicio de sus recursos y con la obtención de sus recursos, el aspecto de un replanteamiento estratégico que realmente sí genere un impacto en el crecimiento económico del Estado en general y en el desarrollo cualitativo del Estado.

Y, por otra parte, si existe un replanteamiento también de una reingeniería porque precisamente la aplicación del Presupuesto Base Cero va en un acotamiento de un presupuesto basado en actividades donde cada actividad genera valor y, obviamente, un costo, alineándolo junto con el aspecto de la metodología de marco lógico que bien aplicada pues sí genera un impacto en los problemas fundamentales, o sea, viendo el análisis del árbol de problemas y vinculando a los diferentes agentes económicos que son la empresa, las familias, los sindicatos, son los demás actores

económicos y las secretarías de Estado que están funcionalmente, pero no se ven como procesos, no se consideran transversales y hay duplicidad de esfuerzos en muchas ocasiones.

¿Se está considerando también una reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto?

Cristina Penso, de la Universidad Metropolitana: Me quedó claro que hay que un proyectado para el 2016 vinculado en cuanto al gasto con el Plan Nacional de Desarrollo, pero en los tiempos que vamos a mitad de año, lo que no me queda muy claro, es quién va a revisar qué programas serán recortados, cómo se vincula esto con el presupuesto con base en resultados.

¿Qué criterios son los que privarán para recortar un programa u otro? ¿Y qué pasaría con los programas federalizados en cuanto a las aportaciones y las participaciones en los estados y municipios? ¿Cómo se está considerando eso? Para que de nueva cuenta en las aplicaciones no persistan programas de tipo corte clientelar, o sea, se recorten programas con una visión tal vez de tipo hacendaria.

Yo participé cuando había dos secretarías, en la época de la Secretaría de Programación y Presupuesto se hacía el presupuesto de Egresos desde ahí y se conciliaba con la Secretaría de Hacienda el de Ingresos. Eran, con perdón, cenas de negros lo que ocurría ahí, se dilataba, pero lo que ocurría era compatibilizar tal vez la intención de un proyecto de nación o una visión del desarrollo donde había distintas perspectivas.

Mi duda es si este tipo de recortes va a garantizar que se hagan los gastos y los programas necesarios.

Raúl Sanfalteca, de la Profepa: En 2008 habían anunciado un cambio de cultura organizacional, como era el Presupuesto basado en Resultados. Este ya tiene varios años, sí quisiera saber qué función estaría jugando con relación a este Presupuesto Base

Cero donde es algo similar, donde estaremos evaluando esos programas y qué beneficios se estarían dando a la población para aquellos que funcionaran y no, y hacer un rediseño de estos.

En esta situación no sé qué garantías hay de que este Presupuesto Base Cero vaya a funcionar si llevamos siete años con este Presupuesto basado en Resultados y no sabemos hasta ahorita qué resultados ha dado. Gracias.

José Manuel Flores, profesor del INAP: Quisiera hacer nada más dos preguntas concretas. ¿Con qué criterio se elaboró el recorte del 2015, la primera parte, si todavía no estaba operando el Presupuesto Base Cero?

Y, segunda, ¿cuál es el tope de la relación entre el gasto con el PIB que se pretende llegar con esta reducción?

Roberto Escobar, de la Dirección General de Televisión Educativa de la SEP: Mi pregunta es muy concreta. La metodología de Presupuesto Base Cero para este ejercicio 2016 ¿va a ser ya efectiva o nada más es un proyecto, un ejercicio de presupuesto o un ejercicio académico el que se va a hacer para el año que entra? porque las unidades no hemos recibido información concreta sobre ese tema.

Yolanda Estrada, de Dirección General de Televisión Educativa de la SEP: Mi pregunta específica es como dice el compañero no hemos recibido lineamientos a la fecha. Hasta tengo entendido ahorita estamos en la revisión de las estructuras programáticas. En la revisión de las estructuras en el caso de la SEP tenemos 60 programas presupuestarios, de los cuales nos informaron que nos van a dejar 46.

Quiere decir que nos están quitando 14 o re-direccionándolos a otras áreas. Mi pregunta específica es si yo justifico la necesidad de esos programas presupuestarios ¿ustedes van a tener la posibilidad de asignar recursos para ellos?

Diana Vicher: Gracias, es muy concreto. Es para el ingeniero Ulloa, hablaba de que se está realizando un análisis de estructuras orgánicas al interior de las dependencias y entidades, solamente, si pudiera comentar un poco más de quién y cómo se está haciendo. Gracias.

Gerardo Gil Valdivia: Pasáramos el micrófono a los panelistas que quieran hacer consideraciones finales.

Gustavo Ulloa López: Intento responder las preguntas, creo que es de mucho interés conocer la posición de la Secretaría de Hacienda respecto de este tema. Primeramente el cuestionamiento que nos hacían si el PBC considera un replanteamiento estratégico para mayor desarrollo, una reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto.

Algo de lo que se quiere lograr con esto, como decía Gerardo González hace unos momentos, los recortes que son parejos para todo, no resultan en mejorar la eficiencia de la operación de gobierno, por lo general un recorte de esta naturaleza termina perjudicando más a los programas que son eficientes que aquellos que tienen una laxitud en su operación, por lo tanto, el planteamiento del presupuesto para el 2016 con un enfoque Base Cero pretende analizar precisamente la contribución, buscar que cada programa que esté en la estructura programática justifique plenamente el impacto que debe tener las metas nacionales.

Romper la inercia que muchas veces el Plan Nacional de Desarrollo termina siendo un aspecto secundario y quien manda en materia de política pública es la inercia de programas presupuestarios que es lo que se intenta romper.

Esta reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto implica revisar, como comentaba cuatro ejes, no nada más la parte de cómo se asigna el presupuesto, qué programas van a subsistir, sino eventualmente implica también una reconsideración acerca de cómo está organizado el gobierno dentro de las restricciones



que tenemos para ello, obviamente, un ejercicio muy profundo implicaría grandes reformas que incluso llevan procesos legales complejos.

Tenemos una presión muy fuerte por la reducción de los ingresos, no podemos tratar de hacer algo perfecto, sino hacer algo muy práctico, algo que opere que nos permita hacer frente a esta situación.

Sobre quién va a revisar, qué programas presupuestarios serán recortados que nos preguntaba Cristina. Este es un ejercicio que inicialmente lo estamos desarrollando con la información de desempeño que tenemos disponible desde la Secretaría de Hacienda y con apoyo de la Secretaría de la Función Pública, hemos estado analizando cada uno de los programas con esta información, pero no pretende ser un ejercicio que sea una imposición de la Secretaría, esto se realiza para tener un parámetro.



Y nos encontramos actualmente en una fase de intercambio con las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para conocer obviamente de su perspectiva en qué es en lo que podemos realizar estos ajustes.



Es muy claro que todo programa puede tener una justificación, todo programa, cuando nos sentamos con ejecutores, siempre alguien podrá tener el argumento de decir que es muy especial, muy prioritario, pero cuando tenemos afortunadamente mucha información de desempeño disponible, mucha información acerca de la alineación de estos programas que nos va a permitir de manera conjunta con las dependencias y entidades poder hacer esta discriminación.

En cuanto al gasto federalizado algunos programas del Ramo 23 y del Ramo 33 están siendo también analizados desde esta óptica, las participaciones federales a través de las fórmulas de asignación, se verán ajustadas con base en lo que ocurra de la aplicación de estas fórmulas, pero en general lo que se busca es

que no haya, al igual que en el gasto federal que aplica la propia federación, tener el menor impacto dentro de los beneficiarios de estos programas.

Los recortes garantizarán que se hagan los programas presupuestarios necesarios, es lo que se pretende. Bajo este esquema, a diferencia de un esquema de recorte generalizado, lo que se busca es que el siguiente proceso que es muy importante dentro de esta etapa, que es el de la asignación, una vez que tengamos definida una estructura programática inicial y que seguramente será objeto de discusiones dentro del mismo Congreso de la Unión, dentro de los interesados en todos estos temas, el siguiente paso es realizar las asignaciones presupuestarias.

Y ahí se va a poner mucho énfasis en el impacto potencial que puedan tener cada uno de los programas para tratar de que la reducción del gasto se haga, sobre todo en aquel que no tenga tanta posibilidad de impacto o que la información de desempeño nos haga notar que no han sido efectivos, eficaces en la solución del problema de política pública que pretenden atacar.

Esto no significa que si el programa no es eficiente, pero el problema de política pública es válido, vayamos a eliminarlo simplemente, sino a buscar transformarlo o buscar fusionarlo con otros programas que en conjunto puedan dar una mejor solución al problema que se pretende afrontar.

La reflexión acerca de que el PBR desde su inicio ha venido pregonando que es un cambio de cultura organizacional con enfoque de resultados, coincidimos plenamente, no es una cuestión simplemente de técnica presupuestaria o de cómo ejecutar el presupuesto, sino implica una amplia cultura que debe de permear en todos los niveles de la Administración Pública Federal con ese enfoque de resultados.

Es de reconocer que el PBR en su plenitud no ha llegado al punto de madurez suficiente que se ha planteado desde sus

orígenes, pero poco a poco va generando esa penetración dentro de las instituciones públicas, por ejemplo a través de lo que se ha mencionado de la matriz de indicadores para resultados que buscamos que no sea un elemento para ver o para medir los resultados que se están logrando, sino todo un elemento de planeación que nos permita proyectar, diseñar nuestros programas de manera que logren resolver los problemas para los cuales están diseñados.

En este contexto la relación con el Presupuesto Base Cero que en teoría o desde el punto de vista estrictamente metodológico pareciera contraponerse, la manera como estamos implementando el rediseño del presupuesto 2016 estamos tomando elementos desde ambas perspectivas.

No podemos renunciar a toda esa información muy valiosa que tenemos en materia de Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño, sino que nos estamos valiendo de ella para poder tener una toma de decisiones bien informada, bien reflexionada y, sobre todo, la cantidad de información que tenemos disponible para ciertos tipos de programas es demasiado valiosa como para no tomarla en consideración.

De esta manera sentimos, estamos convencidos de que esta coyuntura, esta aplicación de la reingeniería del gasto con esta perspectiva va a ser un instrumento, además que nos va a ayudar a fortalecer el presupuesto con base a resultados, no podemos mantener o sostener los beneficios de esta iniciativa si no tenemos también un mecanismo de revisión constante de la ejecución de los programas, de poder reflexionar cuáles de estos programas requieren ser reconsiderados.

Y, por otro lado, tampoco tenemos el margen para estar hablando de un Presupuesto Base Cero, una reingeniería constante del gasto público. Creemos que son elementos complementarios que estaremos utilizando de manera complementaria.

Los criterios de ajuste que se utilizaron para el 2015 evidentemente no toman en consideración la gran propuesta de reingeniería que se está haciendo para el ejercicio 2016. El criterio para realizar estos ajustes fue privilegiar el impacto, que tuvieran el menor impacto negativo posible dentro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, poder focalizar aquellos temas que pudieran impactar negativamente en la consecución de estas metas pues tener mucho cuidado en no interferir a través de la ejecución de los programas o a través de la reconsideración de estos ajustes, en las metas que se tienen consideradas.

En cuanto al monto del ajuste, el ajuste de este año implicó para 2015, 124 mil millones de pesos, una buena parte de este ajuste fue absorbido por las ahora empresas productivas del Estado CFE y PEMEX, pero para 2016 a este ajuste se adicionan otros 135 mil millones de pesos, estamos hablando de un total superior a los 250 mil millones de pesos, es el tamaño del ajuste al cual tenemos que lograr. Y el gran reto de hacer que impacte de manera negativa lo menos posible al propósito del propio gasto público.

En cuanto a la inquietud de los compañeros qué va a pasar con esta metodología, qué va a pasar con esto si a lo mejor dentro de las propias estructuras aún no se ha visto fuertemente su instrumentación, se está desarrollando en varias etapas, como les decía previamente, iniciamos primero desde el análisis desde la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la información que tenemos de la ejecución de los programas presupuestarios.

Pero estamos iniciando, ya hemos tenido varios contactos con las dependencias y entidades para retroalimentar acerca de las posibles alternativas que podemos llevar para este primer entregable que refiere acerca de la conformación de la estructura programática.

Estamos también dando a conocer estudios que se han hecho y aprovechó también para contestar acerca del análisis de estruc-

turas orgánicas, desde la Secretaría de la Función Pública, principalmente se están haciendo análisis acerca de cómo están conformadas las estructuras orgánicas, sobre todo en actividades que son transversales a todos los ramos para poder buscar eficiencias de manera coordinada.

Todos estos ejercicios evidentemente están siendo hechos del conocimiento de las dependencias y entidades, con el propósito de contar con el apoyo para tener un análisis más profundo de qué es lo que se puede lograr y poder converger entre los temas de la integración de programas presupuestarios que resulten complementarios también con las estructuras organizacionales que las operan y tener una visión integral y coordinada de cómo se deben hacer estos ajustes, de manera que esta oportunidad que tenemos muy importante no solamente de verlo como afrontar este problema de finanzas públicas, esta situación de reducción de los ingresos, sino como una oportunidad para hacer una reingeniería del gasto público.

De manera que seamos capaces de ser más eficientes, más eficaces en la ejecución del gasto público y lograr con ello las metas de nuestro Plan Nacional de Desarrollo, poder generar las condiciones propicias para el crecimiento económico, avanzar en temas de reducción de la pobreza, etcétera, en todos los temas de política pública en los que requerimos avanzar en México. Es la manera en que intento responder las preguntas que me hicieron y muchas gracias por la oportunidad.

David Colmenares: Gracias Carlos, nada más un comentario. En el caso del Ramo 28 la Secretaría de Hacienda no puede cambiar ni porcentajes ni cantidades unilateralmente, tendría que ser una decisión del Congreso, ya que las participaciones son producto de aquel pacto que firmamos en 1980 donde las entidades dejan en suspenso, por razones de evitar la doble tributación y acabar con la jungla fiscal que en ese momento existía, de cobrar impuestos que la Constitución al no prohibírselos se los permite, a cambio recibirían un porcentaje participable.

La tendencia sería al revés, como se ha hecho que las entidades dependen en un promedio de un 90 por ciento de estas transferencias para su gasto corriente, hay como 30 iniciativas en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores con propuestas de los legisladores para incrementar ese porcentaje.

Y en el caso del Ramo 33 hay por lo menos el FAIS, el FORTAMUN, el FAFEF y una de las vertientes del FAM que están referenciadas a la recaudación federal participable. Ahí se tendría que cambiar, claro, las de presupuesto sí podrían cambiarse los porcentajes.

Pero uno de los obstáculos para una revisión del gasto público sería cómo vamos a reducir por ejemplo el número de beneficiarios del Seguro Popular cuando la meta es incrementarlo, cómo vamos a reducir la aportación federal a nombre de los beneficiarios que está establecido en el marco de este programa y así por el estilo. Ahí habría que revisarlo.

Y nada más una pregunta. ¿El cuarto año de una administración sería el más adecuado para iniciar un ejercicio de esta naturaleza?, no la fusión de programas parecidos, yo he escuchado quien dice: Este programa se llama modernización, coinciden dos palabras, entonces son similares, vamos a fusionarlo, le quitamos 20 al más chiquito y ya nos ahorramos 20 por ciento, este equivale a 50 millones.

No una cuestión tan apresurada, sin considerar obviamente los trabajos que ha hecho CONEVAL. ¿No podía provocar más ineficiencia que la que se trata de corregir? Yo recuerdo cuando hizo Serra Puche la reforma fiscal, cuando la bandera era la simplificación de las leyes tributarias, pero tuvo que publicar la Secretaría de Hacienda en aquel entonces un pequeño libro cuando era Subsecretario Jaime Serra para explicar la simplificación tributaria. Esa duda sí me inquieta la del cuarto año de gobierno.

Jorge A. Chávez Presa: A mí me gustaría hacer un par de comentarios en virtud de que hay muchos servidores públicos aquí presentes, lo cual celebro porque esto revitaliza a nuestro INAP.

Creo que nos tiene que quedar claro algo –y poner más énfasis– que todo este ejercicio, llámale Presupuesto Base Cero, sacó las tijerotas, sacó la guadaña, sacó el láser, sacó el machete, es irrelevante.

Tenemos un problema que lo que hoy está gastando el país, ese Estado de bienestar que se ha construido no es sostenible con los ingresos que tenemos. Ese es el punto central. Lo que sí debemos de celebrar es que la Secretaría de Hacienda nos ha comunicado, más bien el Presidente de la República y el Secretario Videgaray anunciaron, oigan, necesitamos recortar el gasto, recortar suena muy feo, hay que buscar un eufemismo.

Y quizá lo más interesante de esto es que cuando anuncian Presupuesto Base Cero significa que no van a usar el famoso “a todos parejo”, porque recortar a todos parejo o al menos eso es lo que yo estoy creyendo, eso sí sería introducir una gran ineficiencia.

Lo que sí creo que hay que buscar y entre ustedes como servidores públicos y yo lo digo porque me toca participar en este diplomado en el cual estamos tratando de formar a servidores públicos, es que tiene que haber una disposición de ustedes a colaborar y entender el problema en el que está metida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque la secretaría está metida en un gran problema y no alcanza.

Estoy convencido que ayuda que ustedes tengan una capacidad de iniciativa de decir: Oigan, estas cosas no están sirviendo, estas cosas sí están sirviendo, reasignemos los recursos para acá, hay áreas que no están contribuyendo.

Me tocó estar en Hacienda y, desafortunadamente me tocó estar en puro recorte, mientras que ahora están equipos que no han recortado en 15 años porque el recorte de 2009 fue una vacilada, tenían el fondo que se mencionó.

Tenemos ahora en Hacienda un equipo que no saben o que han tenido la experiencia de ajustar el gasto. Quizá lo positivo de todo esto es que tiene que haber un intercambio, pero ese intercambio se facilita cuando del ejecutor de gasto hay una disposición y una gran claridad de decir: Cuáles programas presupuestarios, incluso no debieran ser programas presupuestarios.

Aquí lo mencionó Javier, me gustó mucho lo que dijo Javier que yo creo que deberíamos de empezar a hacer el Presupuesto Base Cero con la misma estructura programática. La estructura programática –y es lo que yo dije de manera alegórica–, hay que volverla a meter a la botella porque se desparramó.

En el cuadro que les presenté había una estructura muy compacta relacionada con lo que está en la ley que rige todo, que es la Ley de Planeación. El Programa Presupuestario es un chipote que incluyeron en la reforma de la Ley Federal de Presupuesto. Ojalá mi tocayo aquí me ayude a encontrar, no hay ni siquiera la exposición de motivos que explique por qué introdujeron el programa presupuestario.

Y la otra es que se traen a unos chilenos a enseñarnos, o sea, eso fue lo que sucedió cuando nosotros desde 1996 ya teníamos que era un programa, los programas especiales ¿por qué? porque todo mundo se quiere ver retratado, todo mundo quiere tener certeza en el ejercicio del presupuesto.

Y cuando les preguntaron, a uno de estos chilenos que si ellos aplicaban eso en su país dijeron: No, de ninguna manera, esto es una locura, nada más para los programas de inversión, los programas sociales.

Creo que ahorita si vamos a aplicar Presupuesto Base Cero tenemos la gran oportunidad y ahora yo lo digo como contribuyente, tenemos la gran oportunidad de que en el Ejecutivo Federal ahora los programas sean auténticamente programas enfocados a entender y resolver un problema, mejorar una situación.

Para eso tenemos otras categorías programáticas que las pueden utilizar, los proyectos institucionales, el proyecto de capital, las actividades institucionales para poder nuevamente ajustar el gasto a nuestra realidad.

Recordemos cuando otra vez nos sentimos ricos, esa es también la verdad, lo que sucedió, los ingresos petroleros que tuvimos, eso sí, tampoco los tuvo López Portillo, no los recibió, los ingresos petroleros que se recibieron, porque se recibieron por una expansión de Cantarell. Cantarell llegó a producir más de millón y medio de barriles, hoy está apenas, no sé, en 600, llegamos a estar en casi 3 millones de barriles, más precio de petróleo, en cien dólares por barril, es una locura.

Tenemos que ajustarnos a esa realidad y se necesita la cooperación de los ejecutores de gasto, si queremos algo auténticamente. Y luego nada más para finalizar, creo que también tenemos que hacer un ejercicio muy interesante y aquí el INAP yo creo que también podría ayudar a provocarlo, hacer regulación, o más bien, normatividad y regulación Base Cero porque estamos o se le ha incluido a toda la Administración Pública una carga que lo único que hace es generar observaciones.

Las observaciones son causadas por los mismos servidores públicos que inventan normatividad que no sé para qué. Necesitamos Presupuesto Base Cero para la estructura programática y Presupuesto Base Cero para la normatividad y regulación del ejercicio del gasto público. Gracias.

Gustavo Ulloa López: Un comentario acerca de la reflexión de cuál es el momento adecuado para hacer un ejercicio de este tipo.



No tuvimos la oportunidad para reflexionar si era o no el momento adecuado respecto de la Administración, sino que estamos respondiendo de entrada a una situación contingente, de una previsión, de un escenario desfavorable en materia de finanzas públicas, de entrada.

Pero aun así pensando en cuándo pudiera ser el mejor momento, yo creo que un momento como este, a mitad de la Administración es un buen momento desde la perspectiva en que los mandos en las diferentes dependencias y entidades comprenden muy bien los problemas de política pública, a diferencia de un ejercicio a inicios de administración y creo que es un riesgo que sucede desde el propio Plan Nacional de Desarrollo que quizá los planteamientos puedan realizarse en un ejercicio como este, sin tener la información suficiente y hacerlo hacia finales de una administración también no da la oportunidad de operar y ante ello tener el riesgo de que las reformas o los cambios de estructura programática al ejercicio del gasto público no sean sostenibles en siguientes administraciones.



Creo en lo personal que hacia este momento es un momento adecuado para hacer este tipo de ejercicios, independientemente de la necesidad. Pero también es bien importante garantizar la sostenibilidad de estos cambios, poder tener mecanismos.

El Presupuesto Base Cero, evidentemente no lo podemos estar haciendo frecuentemente, o sea, hacer una reingeniería muy profunda del gasto no tiene sentido que sea permanente, es un punto de quiebre, una coyuntura.

Pero sí utilizar los mecanismos como son el presupuesto basado en resultados y estos principios para hacer una contención y poder garantizar que la eficiencia de la estructura programática que se logre con el ejercicio permanezca a lo largo del tiempo y, eventual, seguramente va a llegar el momento, no sé cuál sea el periodo adecuado de tiempo, pero llega el momento en que sea necesaria otra vez una reflexión profunda acerca de la conformación del gasto público.

ANEXOS



Anexo 1

SHCP. Perspectivas para la Integración del Proyecto de
Presupuesto de Egresos 2016
Gustavo Ulloa López



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

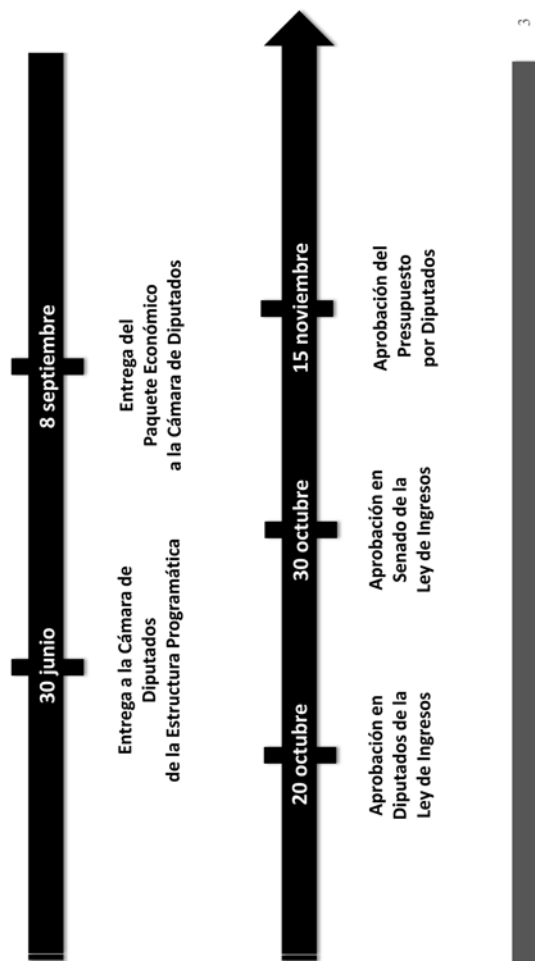
PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS 2016

Junio 2015

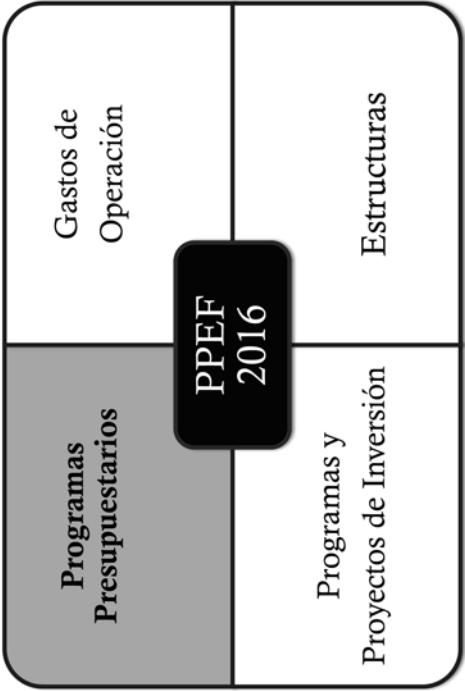
OBJETIVOS DE LA REINGENIERÍA PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA BASE CERO

- Gasto **orientado a resultados** y vinculado a las Metas Nacionales (PND).
- Establecer medidas de **eficiencia y austeridad**.
- **Transparentar** en forma detallada y oportuna, el destino y resultados del gasto.

FECHAS CRÍTICAS



EJES PARA EL PPEF 2016
DEL GASTO PÚBLICO



PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (EP)

- La Estructura Programática permite ordenar y clasificar el presupuesto de forma homogénea.
- Establece los programas presupuestarios que utilizará el Gobierno para ejercer los recursos.
 - ✓ Objetivos;
 - ✓ Indicadores, y
 - ✓ Metas.
- Define las áreas de las Dependencias que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de los programas.

5

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DIAGNÓSTICO

Tipo de Gasto / Tipo de Ramo	Número de Pp	Gasto Neto PEF 2015 mmdp	%
No Programable	30	1,024	21.8
Empresas Productivas del Estado General	6 24	68 956	1.4 20.4
Programable	865	3,669	78.2
Administrativo	594	1,169	24.9
Autónomo	80	99	2.1
Empresas Productivas del Estado	48	855	18.2
Entidades de Control Directo	62	706	15.0
General	81	840	17.9
Total	889	4,694	100.0

Seis programas cuentan con gasto programable y no programable, por lo que la suma total varía en esa cantidad.

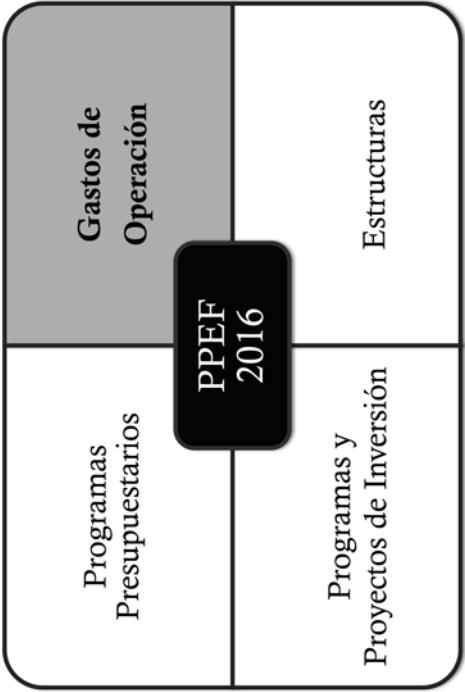
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

QUÉ SE ESTÁ REALIZANDO

Se están analizando junto con las Dependencias **737 programas del gasto programable** (Ramos Administrativos y Generales + IMSS + ISSSTE) para identificar:

A partir de	Se identifican	Resultados
➤ Propósitos y objetivos; ➤ Indicadores; ➤ Población objetivo; ➤ Bienes o servicios; ➤ Evaluaciones, y ➤ Informes de la ASF.	➤ Complementariedades; ➤ Similitudes, y ➤ Posibles Duplicidades.	➤ Fusión entre programas; ➤ Re-sectorizaciones; ➤ Eliminaciones; ➤ Asignación de gasto de acuerdo a prioridades nacionales y desempeño.

EJES PARA EL PPEF 2016
DEL GASTO PÚBLICO



GASTOS DE OPERACIÓN ESTRATEGIA

Objetivo: Disminuir la asignación en partidas específicas de gasto de operación – austeridad administrativa.

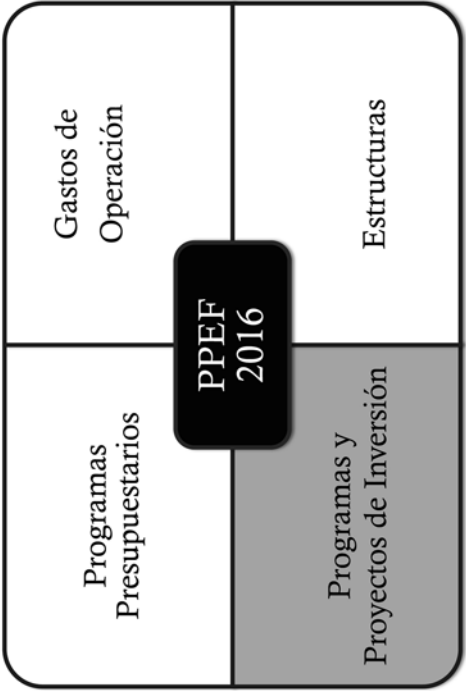
Conceptos sujetos a análisis

- Gastos en alimentación;
- Telefonía;
- Comunicación social;
- Asesorías y consultorías;
- Viáticos;
- Pasajes;
- Materiales y suministros;
- Impresiones y Fotocopiado, y
- Congresos y convenciones.

Resultados esperados

- Generar índices de gasto actual;
- Definir parámetros de consumo eficiente;
- Homologar niveles de gasto en las dependencias;
- Establecer candados en estos conceptos, y
- Emitir lineamientos que los regulen.

EJES PARA EL PPEF 2016
DEL GASTO PÚBLICO

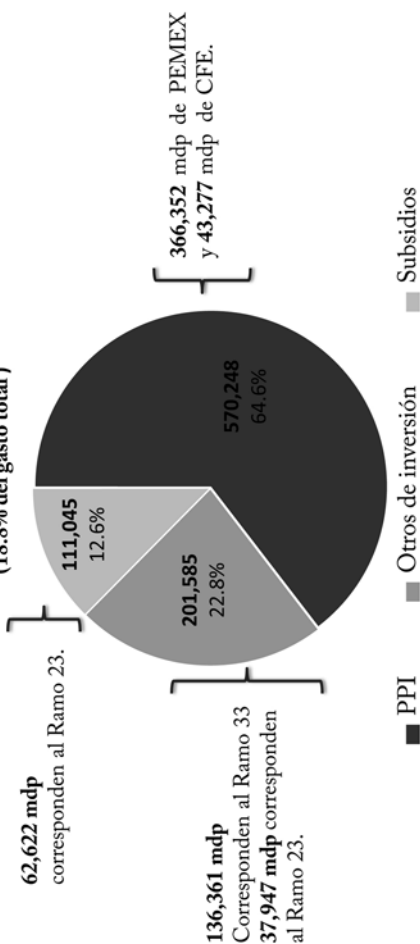


PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DIAGNÓSTICO

Composición de la inversión

PEF 2015: 882,878 mdp

(18.8% del gasto total)

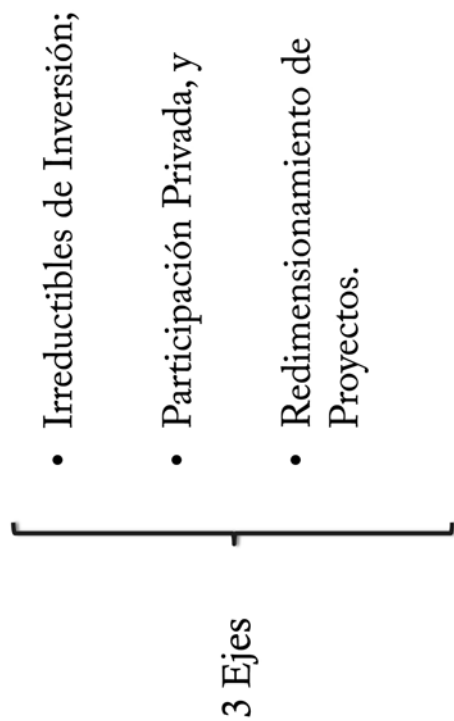


Incluye ramos autónomos, administrativos y generales.
Cifras en millones de pesos.

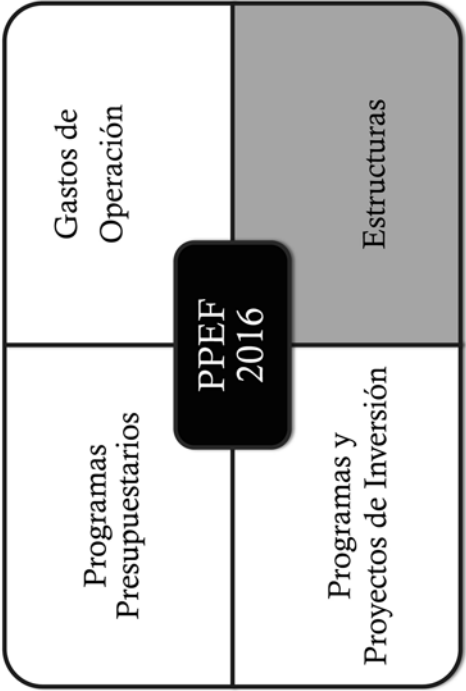
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS

- Se está llevando a cabo un análisis para priorizar los PPIs conforme a:
 - ✓ Mejores indicadores de rentabilidad social;
 - ✓ Impacto en el desarrollo regional (Sur-Sureste);
 - ✓ Avance en las factibilidades técnicas, legales, ambientales y sociales (mayor a 70%), y
 - ✓ Concluyan su ejecución máximo en 2018.
- Se propondrá una asignación de recursos de inversión por PPI y no por Secretaría.

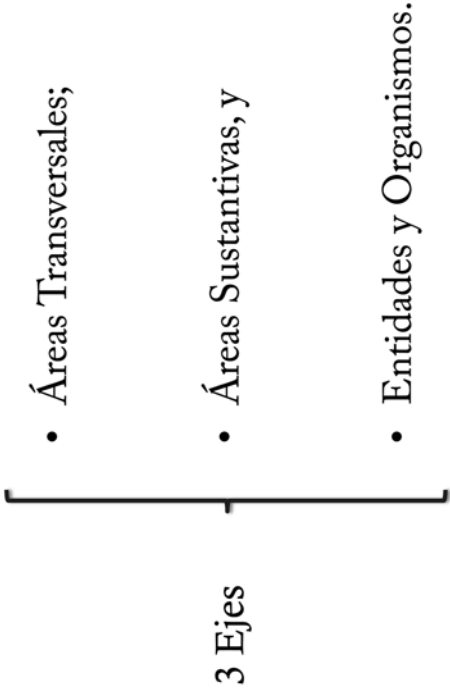
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN



EJES PARA EL PPEF 2016
DEL GASTO PÚBLICO

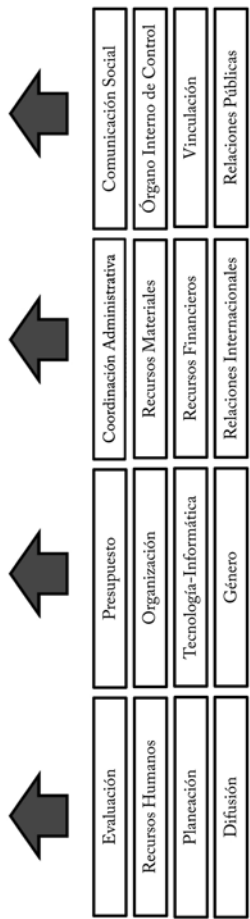


ESTRUCTURAS



ESTRUCTURAS TRANSVERSALES

Centralización de Áreas Transversales en las Coordinadoras de Sector



Se están diseñando **estructuras tipo** que centralicen en las Dependencias en **5 grandes funciones:** Planeación y Evaluación; Oficialía Mayor; Comunicación Social; Relaciones Internacionales y, Órganos Internos de Control.

ESTRUCTURAS ÁREAS SUSTANTIVAS EMPRESAS Y ORGANISMOS

- Análisis de estructuras orgánicas al interior de Dependencias y Entidades, así como de los objetos de creación de las Empresas y Organismos;
- Identificación de similitudes o posible duplicidad de funciones entre áreas, empresas u organismos, y
- Propuestas de fusiones o eliminaciones de áreas u organismos, y en su caso, posibles desincorporaciones.

Cifras en millones de pesos 2015.

17



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS

Anexo 2
Colectivo por un Presupuesto Sostenible.
PEF y Estructura Programática 2016
Javier González Gómez

Colectivo por un Presupuesto Sostenible

PEF y Estructura Programática 2016

JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ

México, D.F., junio 9 de 2015

Colectivo por un presupuesto sostenible

- Grupo de organizaciones especializadas en el análisis de diversas dimensiones del presupuesto público, orientadas a mejorar su sostenibilidad, eficiencia y rendición de cuentas.



Las finanzas públicas y el ciclo presupuestario

- La sostenibilidad del presupuesto a largo plazo depende de atender todos los componentes del ciclo de las finanzas públicas:
 - **Ingresos:** estimaciones de gastos fiscales transparentes; escenarios de ingreso considerando evolución demográfica, proyecciones tributarias, reforma fiscal, precio y producción petrolera, entre otros.
 - **Deuda:** Se adquiere para cubrir un déficit, conceptualmente no se trata de gasto (actualmente se registra como gasto no programable). Nos endeudamos para pagar el costo financiero de la deuda! ¿Cuál es el destino de la deuda? ¿Cuándo se proyecta alcanzar déficit cero? ¿Monto máximo permisible de endeudamiento?
 - **Gasto:** sigue creciendo en términos reales. Mayor ritmo en gasto corriente que de inversión. Lógica del recorte en rubros específicos no contribuye a una mejor APF.

¿Reestructuración “Base Cero”?

- Muchos rubros de gasto no son programas mejorables desde la lógica del Presupuesto base Cero (PbC), sino compromisos de gasto y obligaciones gubernamentales (Participaciones, Deuda, Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional, Pensiones y jubilaciones, ADEFAS).
- Extender la exigencia por limitar el desperdicio a esas otras intervenciones del Estado (no sólo los programas que entregan beneficios, bienes o servicios).
- El criterio de existencia de los programas no es su rentabilidad, eficiencia o resultados. La propia aparición de los programas en la Estructura Programática conserva elementos inerciales.
- Todavía no se cuenta con las capacidades, terminología y rutinas administrativas necesarias para alcanzar en 2016 un presupuesto no inercial. Implica un esfuerzo técnico considerable.
- No obstante, es muy pertinente introducir la reflexión de costos y la necesidad de justificar las asignaciones en función de lo logrado y lo comprometido.

Áreas de oportunidad para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

- PbR. Brecha importante entre la información sobre el desempeño y su uso en el proceso de toma de decisiones. Falta de incentivos (ASM, MSD).
- Se requiere explicar y justificar la utilización de la información en las asignaciones. Y en relación a los programas “irreductibles”.
- Aumentar la transparencia en cuanto a i) las prioridades de los proyectos de inversión y ii) los subejercicios del gasto federalizado.
- Anualmente, las dependencias realizan adecuaciones presupuestales, entre lo que la Cámara de Diputados aprobó y lo que van ejerciendo durante el ejercicio corriente, sin que existan controles para evitar la modificación discrecional de los presupuestos.
- Asimetría entre la SHCP, que cuenta con un cuerpo técnico amplio y especializado, y la Cámara de Diputados, que cuenta con personal limitado y contingente para opinar técnicamente sobre las solicitudes de asignación. Rol del CEFEP de la Cámara de Diputados.

Estructura Programática: ¿Para que se gasta?

- La EP es la base del SED y de la planeación programático-presupuestal. Permite la evaluación a partir de las MIR, conocer los fines, impactos y resultados del gasto.
- La Estructura Programática presenta las siguientes ventajas:
 - Cumple un propósito de organización, planeación y registro detallado de los programas, observando un principio de orden e integralidad.
 - Permite distinguir entre los diferentes rubros de gasto, evaluar la consistencia de la alineación vertical de los programas con la planeación nacional, y llevar un registro de las metas e indicadores de los Programas presupuestarios que se monitorean por medio del SED.

Áreas de oportunidad de la Estructura Programática

- Carece de una definición conceptual estandarizada de programa presupuestario. En la práctica, el concepto obedece más a rubros o “cajones” de gasto que a conjuntos de actividades coherentes y organizadas por tipo de intervención.
- La clasificación actual no contiene elementos que permitan establecer una jerarquía programática, distinguiendo a aquellos prioritarios del resto.
- La actual EP muestra signos de dispersión programático presupuestal. Actualmente se integra por 889 programas y sólo 21 de ellos concentran 60% del monto de los recursos asignados.
- La Estructura Programática no refleja la realidad operativa de la APF:
 - Un programa puede incluir funciones y actividades de diferentes áreas de una Secretaría o incluso de diferentes dependencias y entidades y, viceversa, una sola unidad responsable puede abarcar varios programas presupuestarios.



GALERÍA FOTOGRÁFICA



**MESA REDONDA. PRESUPUESTO
BASE CERO: NUEVAS TENDENCIAS PARA
SU APLICACIÓN EN MÉXICO.**

Junio 9, 2015



Mensaje de Carlos Reta Martínez, Presidente del INAP



Presídium de la Mesa Redonda Presupuesto Base Cero



La Mesa Redonda Presupuesto Base Cero despertó el interés de asociados y servidores públicos



Asistencia a la Mesa Redonda Presupuesto Base Cero





PRAXIS 164
Mesa Redonda. Presupuesto Base Cero:
Nuevas Tendencias para su aplicación en México.
Junio 9, 2015

Se terminó de imprimir en Septiembre de 2015
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

