

# Presupuesto Base Cero, una oportunidad para invertir mejor

Mario Sánchez Ruiz\*

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

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

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

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

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

## ¿Qué es el Presupuesto Base Cero?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Construyendo un nuevo presupuesto

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

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

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

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

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

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

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

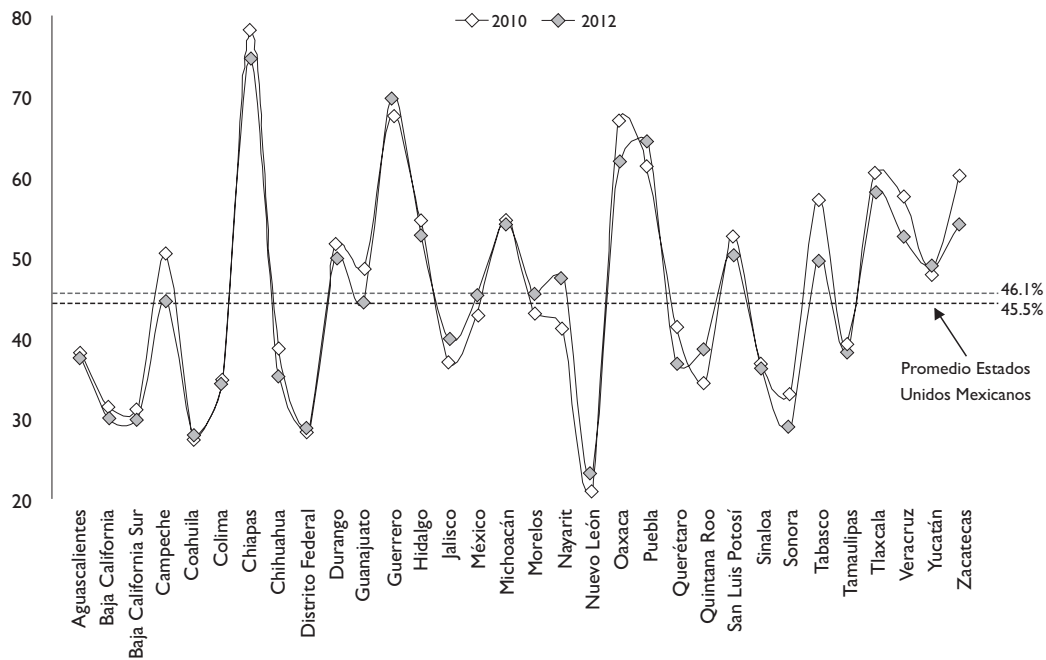
De acuerdo con los resultados de pobreza en México 2012, a nivel nacional y por entidad federativa, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en ese año existía en nuestro país un total de 53.3 millones de personas pobres<sup>1</sup>, o bien, 45.5% del total de la población estaba bajo esas condiciones. Esta cifra registró un incremento de 500 mil personas respecto al estudio referente al año 2010. De este gran total, unas 11.5 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza extrema<sup>2</sup> en 2012, reduciéndose en 1.5 millones respecto a 2010.

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

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

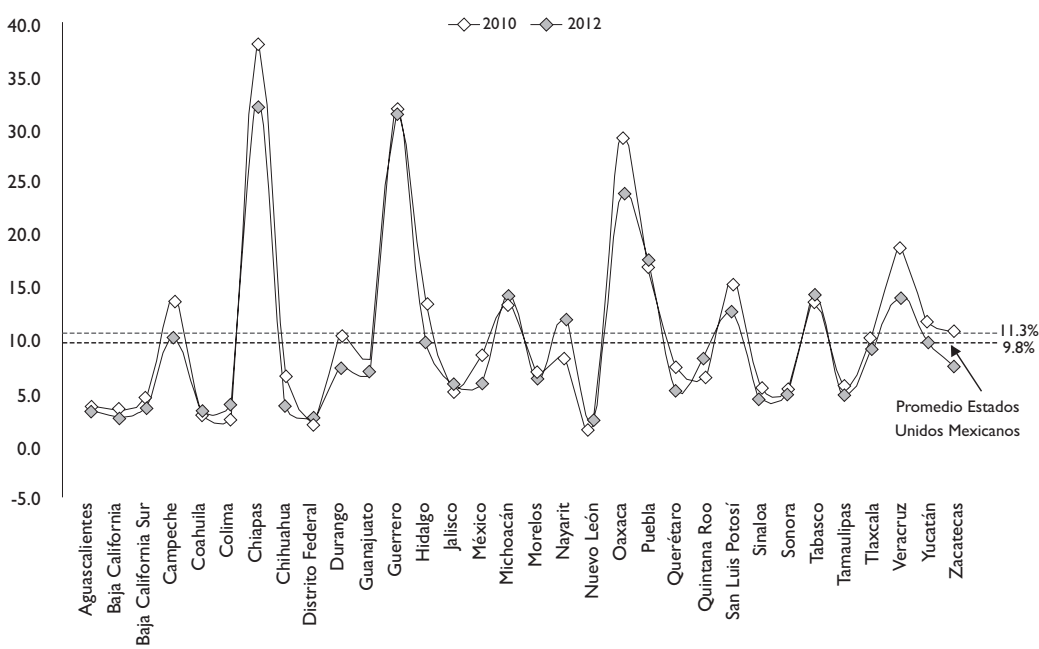
<sup>2</sup> Se considera que se encuentran en pobreza extrema las personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica.

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



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

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



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

Hay que destacar y aclarar que si bien el porcentaje de la pobreza total parece haberse reducido en 2012 respecto a 2010, a pesar de que en términos absolutos registró un incremento (las 500 mil personas mencionadas con anterioridad), las cifras podrían ser engañosas. Esta reducción en el porcentaje se debe a que el crecimiento de la población fue más acelerado en el periodo de 2010 a 2012 que el avance de la pobreza total.

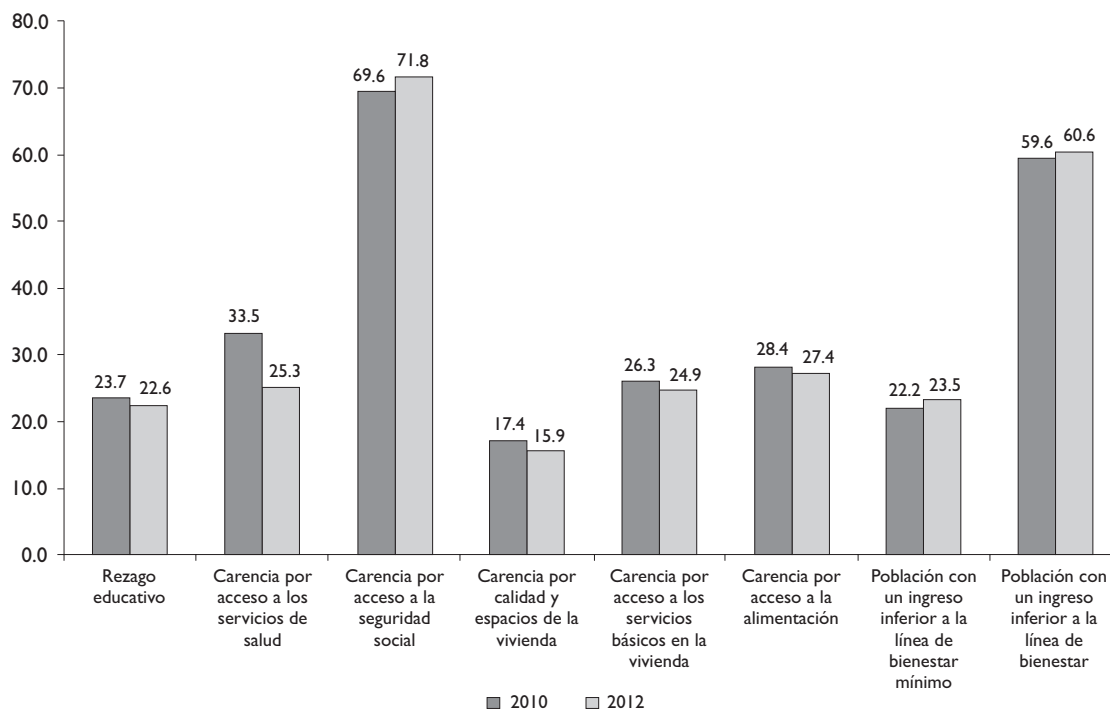
De acuerdo con el Coneval, para el cálculo de 2010 se basó en una población de 114.5 millones de personas, mientras que para 2012 se basó en una de 117.3 millones, calculadas con información del Conapo que utiliza el INEGI. En este sentido, el crecimiento de la población en términos porcentuales fue de 2.4%, mientras el avance de la pobreza lo fue en 0.9% (si el denominador de una división aumenta más respecto del numerador, el resultado –el cociente– se reduce cada vez más). Esto deja en claro que la base sobre la que se compara a la pobreza se incrementó, reduciendo el porcentaje de la pobreza total respecto a la población total. Lo mismo pasa con la pobreza extrema.

Ahora bien, el mismo Coneval identifica seis carencias sociales (las primeras seis barras de la Gráfica 3) y dos de ingreso a nivel nacional (las últimas dos barras de la misma gráfica).

De esta manera, se puede observar que, en cuanto a las carencias sociales, prácticamente en todas (con excepción de la carencia por acceso a la seguridad social) el número de personas se redujo en el último año de estudio (2012). Sin embargo, en el ingreso sucedió todo lo contrario, pues tanto la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo como aquella con un ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementaron en 1.3 y 1.0 millones de personas, respectivamente, durante el mismo periodo.

Es bien sabido que una parte importante para el crecimiento del Producto Interno Bruto de cualquier país es el llamado mercado interno, conformado principalmente por el consumo y el cual está directamente relacionado con el nivel de ingreso. Así, cuando en un país el ingreso disponible (ingreso después de impuestos y otras deducciones) de su gente aumenta de un periodo a otro, se esperaría

**Gráfica 3**  
**Dimensiones de la pobreza**  
**(millones de personas)**



Fuente: CONEVAL.

que su consumo lo hiciera casi en el mismo orden<sup>3</sup>. Esto generaría un círculo virtuoso *ceteris paribus* en el aparato productivo nacional, en el mercado laboral e incluso en la recaudación de impuestos.

Por lo anterior, el incremento de las personas con ingresos inferiores al umbral de la línea de bienestar mínimo, así como de la línea de bienestar, significa una mala señal para el mercado interno. Habrá que esperar el reporte bianual para los años 2012 y 2014 y esperar una mejoría.

¿A qué se debe toda esta analogía? A que el Presupuesto Base Cero deberá generar un buen mecanismo que ataque toda la ineficiencia burocrática, no solamente es quitar por quitar o viceversa, sino que se deberá analizar de manera meticulosa lo que está inhibiendo la reducción de la pobreza, pues gran parte de los programas presupuestarios son meramente asistencialistas y no dan beneficio alguno en el mediano y largo plazos para la gente “favorecida” ni para el país, sin mencionar la posible corrupción que puedan existir en algunos de los programas presupuestarios, lo que da como resultado (en parte) los actuales niveles de pobreza.

De esta manera, el Presupuesto Base Cero se convierte en una propuesta que no debe tomarse a la ligera si en verdad se pretende canalizar y hacer eficientes los recursos para la población que más los necesita. El análisis y juicio de cada programa presupuestario deberá responder a algunas preguntas esencialmente: 1) ¿cuántos ingresos genera? ¿Los genera?; 2) ¿cumple su meta establecida? ¿Tiene meta establecida?; 3) ¿cuáles son sus beneficios en el mediano y largo plazo?; 4) ¿existe duplicidad de funciones en la parte administrativa y/u operativa?; en caso de que existiera, 5) ¿es indispensable su duplicidad?; 6) ¿qué impacto(s) tiene el programa dentro de la comunidad o región?; dicho impacto 7) ¿es temporal o de mediano y largo plazo?

Asimismo, y conforme a la pregunta de duplicidad de funciones, es importante mencionar que si bien dentro del gobierno existe una misma función que la realiza entre dos o más personas dentro de un mismo organismo y que, sin que sea meramente necesario, hay otras donde seguramente se necesita más personal. Un ejemplo sería que en algunas paraestatales u organismos del gobierno el personal administrativo fue incrementándose de manera innecesaria, mientras el operativo prácticamente se ha mantenido “flat”. Un buen ejemplo es el sistema de salud,

<sup>3</sup> Pues está también la propensión al ahorro, lo cual al igual que el consumo beneficia al país por el lado del sistema financiero, siempre y cuando se haga buen uso de dichos recursos depositados.

en el cual se necesitan más hospitales, maquinaria, médicos y enfermeras para la atención oportuna, rápida y eficaz de los pacientes, pues muchos de los estudios médicos dan cita a los enfermos hasta seis meses después de la consulta médica, para así diagnosticar exactamente la enfermedad en cuestión, lo que no garantiza la supervivencia de la persona durante ese lapso de tiempo. Además, el traslado de un enfermo de un hospital a otro por la falta de maquinaria o personal médico representa otros gastos que, en muchas ocasiones, los propios familiares tienen que financiar.

Por su parte, si bien existen programas que por su naturaleza no generan ningún ingreso, habrá que evaluar la importancia de éstos en función de su o sus objetivos y metas, así como la población destino, para poder evaluar el impacto que genera dentro de la(s) comunidad(es) o región(es) y si efectivamente generan beneficios para los agentes económicos en el corto, mediano y quizá largo plazo, con el fin de tener certeza acerca de si el programa se queda o se va.

Por otro lado, habrá programas que se encuentren dentro de una secretaría u organismo y cuyo ámbito no pueda corresponder a las funciones de la entidad donde se encuentre. Por ejemplo (y aunque suene absurdo), pudiera haber un programa referente al apoyo a los pueblos indígenas dentro de la Secretaría de Hacienda, cuando debería estar en Sedesol. De hecho así es, pues la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI por sus siglas) es una entidad perteneciente a la Secretaría de Hacienda. Este ejemplo no es el único, así como existen otros programas más dentro de todo el aparato del sector público que se encuentran en organismos que a simple vista no tienen nada que ver con las funciones de este último.

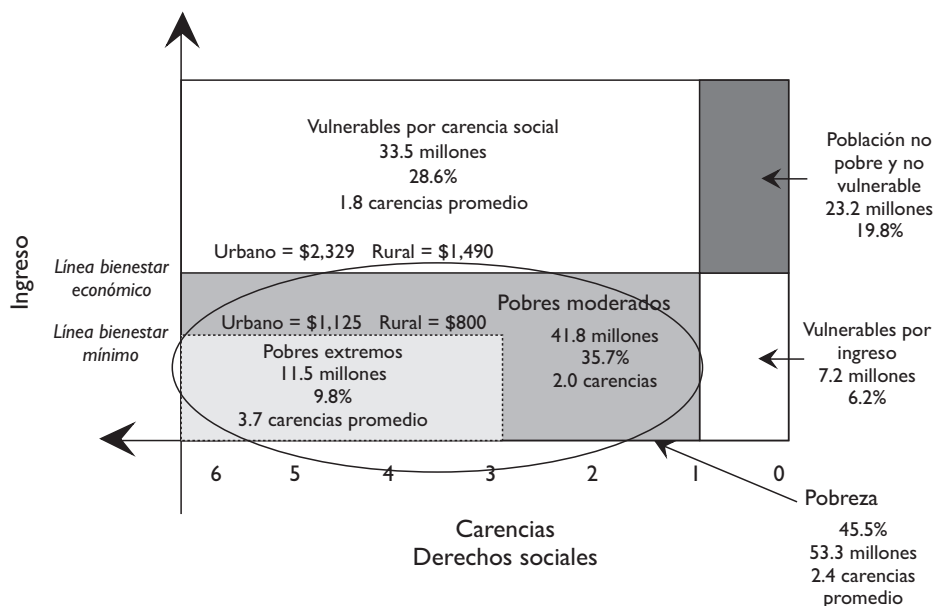
El deslinde de estos programas de una entidad hacia otra significaría una reingeniería muy seria en todo el sector público, y de hecho el Presupuesto Base Cero lo es, de ahí el gran reto de esta metodología.

La erradicación de la pobreza (véase Gráfica 4) debe ser uno de los ejes principales del Presupuesto Base Cero y así disminuir dichos márgenes con el paso del tiempo.

## **Presupuesto Base Cero y la generación de ingresos**

Es difícil pensar en un Presupuesto Base Cero cuando existen obligaciones presupuestarias irrenunciables (como las pensiones, la deuda y otros pasivos del gobierno), pero sí podemos hablar de una nueva estructura basada en resultados.

**Gráfica 4**  
**Cuadrantes de pobreza 2012**



Fuente: CONEVAL.

De hecho, y a pesar de que realmente fue una idea muy buena por parte del presidente de la República, varios especialistas dedicados al tema concuerdan en que es muy apresurado (e incluso poco creíble) poner en práctica el Presupuesto Base Cero ahora, para el paquete económico 2016, que se entregará a la Cámara de Diputados a principios de septiembre próximo.

El argumento es que, dada la magnitud del sector público, hacer un Presupuesto Base Cero en poco menos de un año es prácticamente imposible e incluso sería una labor "titánica" difícil de alcanzar, esto en palabras del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF)<sup>4</sup>.

La tarea se hace más difícil dada la menor percepción de ingresos petroleros (véase Gráfica 5), ingresos muy fundamentales en el presupuesto dado que los ingresos tributarios no alcanzan para cubrir toda la parte de egresos.

De esta manera, si bien las exportaciones petroleras, en términos monetarios, ya venían disminuyendo desde 2011 debido a la menor plataforma de producción de crudo, un indicador que "atenuaba" dicha baja era su precio internacional, por lo que el valor total de las exportaciones de petróleo casi no resentía la menor producción, manteniéndose los ingresos por exportación en un promedio de 3,912.97 millones de dólares mensuales entre el periodo de 2011 hasta julio de 2013. A partir de agosto de este último año comienza la caída estrepitosa en el precio in-

ternacional. En este sentido, desde esa fecha hasta marzo de 2015 (último dato disponible), el precio del barril del petróleo ha disminuido en 54.4%, mientras los ingresos por exportación se han reducido en 53.7% en el mismo lapso. De hecho, si comparamos los ingresos por exportación de petróleo de julio de 2013 y de marzo de 2015, veremos que se han dejado de percibir 2,033 millones de dólares por este concepto.

Esta baja hizo que el presupuesto para este año se redujera; el próximo debe tomarse en cuenta que pasará mucho tiempo para que volvamos a ver precios del petróleo por arriba de los 90 dólares por barril.

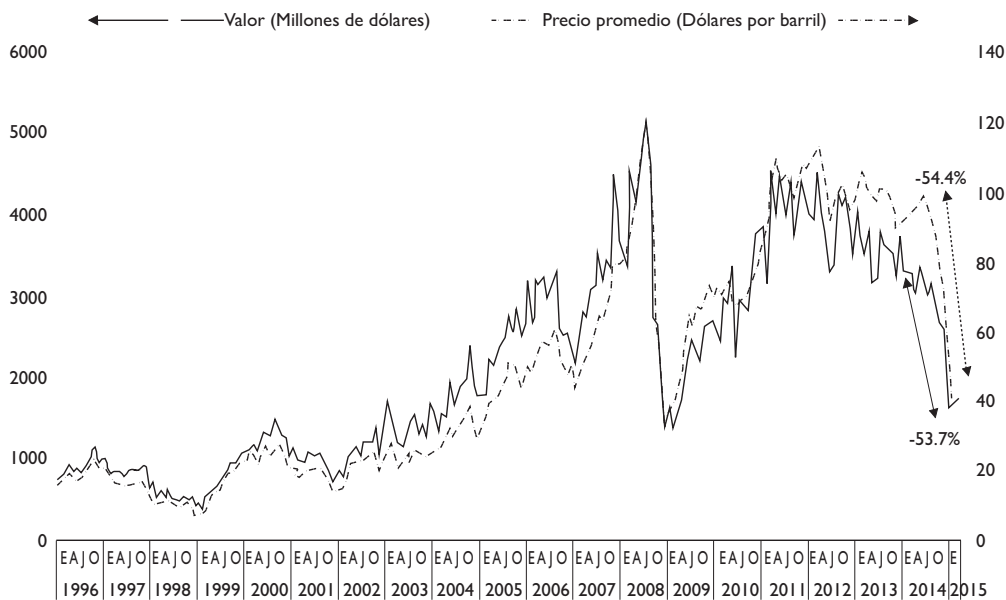
La preocupación de la baja en el precio del petróleo radica en que el ejercicio en la parte de egresos del presupuesto no se cubre en su totalidad por los ingresos tributarios, por lo que sólo hay otras dos maneras de financiar la parte restante: 1) por los ingresos provenientes del petróleo; 2) por un incremento en la deuda.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) muestra en una de sus gráficas la brecha que hay entre el gasto neto del sector público presupuestario y los ingresos tributarios (véase Gráfica 6). Evidentemente, en el transcurso de los años la brecha entre ambos indicadores se ha ido abriendo cada vez más, lo que deja clara la dependencia del gobierno de los ingresos petroleros y de la deuda.

Dicha brecha es de por sí preocupante y el hecho de que seguramente tengamos menores ingresos petroleros durante un tiempo prolongado la hace más crítica, pues aun

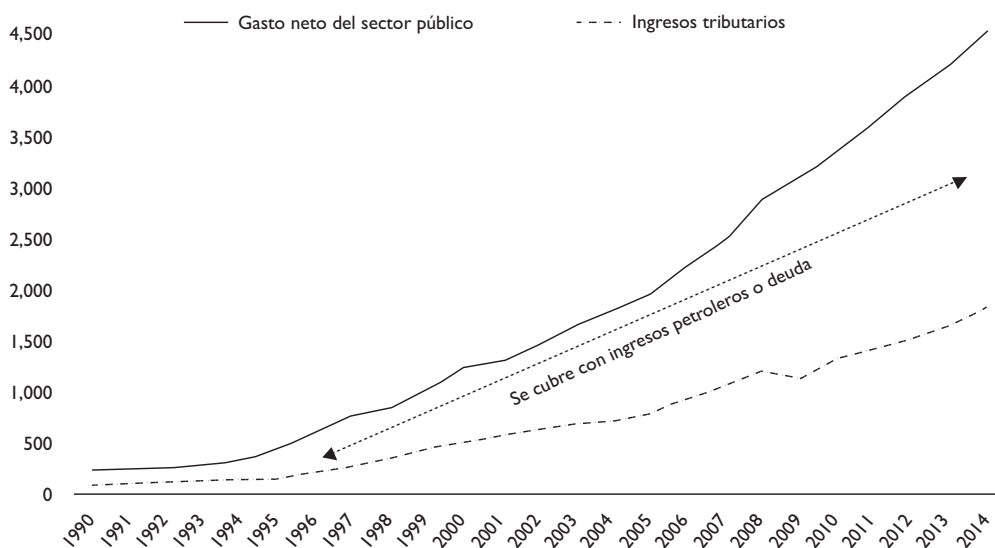
<sup>4</sup> <<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/04/28/imef-insta-hacienda-aplazar-hasta-2017-presupuesto-base-cero>>.

**Gráfica 5**  
**Valor de exportaciones petroleras y**  
**precio promedio del barril**



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

**Gráfica 6**  
**Gasto neto del sector público presupuestario e ingresos tributarios**  
**(Miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaborada por el CEESP con tados de la SHCP.

con la falta de los recursos del energético y a sabiendas de que tanto el gasto neto del sector público presupuestario como los ingresos tributarios seguirán con sus respectivas

tendencias, el gobierno no debe caer en “tentaciones” y financiar el faltante petrolero con deuda si se desea tener y mantener unas finanzas públicas sanas.

Por esta razón, el Presupuesto Base Cero no sólo debe centrarse en una reestructura para hacer más eficiente el gasto, sino que además debe dirigirse a proyectos de inversión pública que generen un verdadero beneficio a la sociedad, además de ingresos adicionales. En este sentido, si se combinan los beneficios sociales (aquellos que si bien no generan ingresos, benefician a la población o sector objetivo) con beneficios monetarios, es decir, que generen ingresos suficientes para costear el mantenimiento y además generar renta, se matarían dos pájaros de un tiro.

Un tema toral para la aplicación del Presupuesto Base Cero debe ser (como siempre ha sido) la transparencia y la rendición de cuentas. Lamentablemente, muchos programas de infraestructura no tienen la primicia de ser transparentes, ningún ciudadano sabe con certeza si el precio que se está pagando por una obra es el verdadero, si dicha obra es sustentable con el ambiente y el propósito de éste.

Es tema por todos conocido que para crecer se necesita invertir, pero existe evidencia de que una inversión mal hecha no sólo no genera beneficios al sector o población objetivo, sino que además puede conllevar más gastos para reparar o corregir daños colaterales, o bien, dentro de la propia infraestructura en sí. En el peor de los casos, podría incluso darse el cierre total de esta inversión pública mal planeada, significando un lamentable desperdicio de los recursos utilizados para dicha obra, sin mencionar los posibles daños al ambiente.

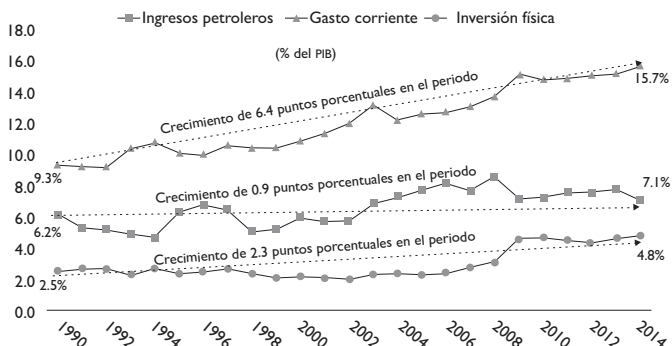
No toda la inversión pública recae en el gobierno federal, los gobiernos estatales también tienen proyectos de infraestructura que deben ser vigilados y auditados. De esta manera, la importancia de invertir no sólo por invertir debe ser central en todas las tomas de decisiones federales y estatales; los ciudadanos tienen el derecho de saber con exactitud en qué se están gastando sus impuestos, así como quién o qué entidad los está gastando.

Actualmente y de acuerdo con el CEESP, la inversión física del gobierno en los últimos 24 años ha crecido muy poco en términos del PIB respecto al gasto corriente, mientras que los ingresos petroleros se han mantenido prácticamente estables (véase Gráfica 7). De esta forma, en el periodo 1990-2014, la inversión física pasó de 2.5% del PIB a 4.8%, mientras el gasto corriente pasó de 9.3% a 15.7% del PIB en el mismo lapso, a la vez que los ingresos petroleros pasaron de 6.2% a 7.1% del PIB.

Lo anterior hace evidente lo poco que se destina a proyectos de inversión pública respecto al gasto corriente del gobierno, cuando hay infinidad de proyectos por mejorar o reactivar, ejemplos de ello son los puertos y los ferrocarriles.

Lamentablemente, en nuestro país está desaprovechado el ferrocarril, siendo un importante medio de transporte de carga en países de Europa y en Estados Unidos, pues

**Gráfica 7**  
Ingresos petroleros, gasto corriente e inversión física del sector público



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

además de ser económico respecto al transporte terrestre (camiones) es prácticamente más rápido. En Estados Unidos, la red ferroviaria atraviesa al país de norte a sur y de este a oeste (y viceversa). De acuerdo con la *Association of American Railroads* se estima que cerca de 40% del tráfico de mercancías en el país vecino del norte se hace por ferrocarril, cuando en México el transporte de mercancías por este medio representa aproximadamente 9.6% del total (Medina, 2013: 11). El mantenimiento de las redes de ferrocarril es muy barato además de que éstas suponen ahorro de energía.

Si bien la construcción de ferrocarriles tuvo su auge en el siglo XIX y mediados del XX, la importancia de éstos para transportar mercancía de un lado del país a otro, incluso hacia las fronteras, es fundamental cuando de costos y eficiencia se trata. Otra ventaja del ferrocarril es que no depende del tráfico ni del clima para ir de un sitio a otro. Este es sólo un ejemplo acerca de las mejoras a la infraestructura de transporte en México y que además podrían generar ingresos adicionales a las arcas del Estado.

El Presupuesto Base Cero constituye, pues, una herramienta poderosa para que las autoridades mexicanas evalúen y asignen los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, pero siempre en coordinación con los sectores productivos, académicos y especialistas en la materia.

Las reformas estructurales a las que tanto tiempo hemos invertido sólo podrán tener los resultados que anhelamos si van de la mano con una canalización adecuada de los recursos, lo que requiere de un esfuerzo conjunto del gobierno y de los sectores productivos del país.

## Referencias

Medina, S. (2013). "El transporte ferroviario en México", *Comercio Exterior* 63 (4).