

La viabilidad del Presupuesto Base Cero como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México

Juan Ignacio Gil Antón*
Francisco Lelo de Larrea Padilla**

La propuesta de hacer un Presupuesto Base Cero es una decisión que vale la pena aplaudir al gobierno federal; lo que si bien no es posible hacer de manera completa, sí es una muy buena señal de que se revisará el gasto y se propondrá una estructura más eficiente del mismo.

Como resultado de un comportamiento muy débil de la economía, tanto en nuestro país como en el extranjero, aunado a la caída tan importante en el precio del petróleo y en la producción —en la que para 2016 no tendremos la protección de las coberturas al precio del petróleo y a la necesidad de mantener unas finanzas públicas sanas—, el gobierno federal se ha visto en la necesidad de hacer ajustes al gasto público de manera que no se incremente el déficit y con ello se generen los problemas que hemos sufrido en el pasado. Durante este 2015 se propuso un recorte importante al gasto, mismo que está en ejecución; no obstante, dadas las perspectivas de

2016, resultará insuficiente y por ello habrá que buscar acciones adicionales que nos permitan garantizar un déficit público manejable.

En una decisión que vale la pena aplaudir al gobierno federal, se propone hacer un “Presupuesto Base Cero”, lo que si bien, como se verá en el ensayo, no es posible hacer de manera completa, sí es una muy buena señal de que se vale revisar el gasto y proponer una estructura más eficiente del mismo.

Hay sin duda desperdicio en el gasto, estructuras, programas y proyectos duplicados o que no han logrado cumplir con sus objetivos; de algunos de ellos me atrevería a decir que ni siquiera se ha validado que cumplan con su función. Esta mecánica de presupuesto inercial perpetúa ineficiencias, y con ello los recursos que con tanto esfuerzo los mexica-

nos ponemos en manos de nuestro gobierno no producen los beneficios que deberían.

Es por eso que debemos aprovechar esta iniciativa del Ejecutivo para revisar planes, proyectos, estructuras, fideicomisos, subsidios y demás mecanismos de gasto, para garantizar que tengan un propósito socialmente valioso, que tengan objetivos claros y supervisables, que no se dupliquen con otros esfuerzos, que no tengan efectos regresivos en la sociedad, en fin, que, como en cualquier casa o empresa, los gastos y las inversiones cumplan con su propósito y que cuando no lo hagan se puedan eliminar.

El esfuerzo no es menor, y si bien lo que se puede modificar en un año es muy poco, dados los compromisos y derechos adquiridos en el pasado, sí es una muy buena señal de que se va a evaluar la pertinencia del gasto, y con

* Presidente del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

** Subdirector del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

ello lo que no se justifique se elimina de manera que podamos tener un gasto público más eficaz y eficiente que cumpla con su objeto social y económico y que maximice su contribución al crecimiento y desarrollo de nuestro país.

En el presente trabajo se pretende realizar una breve investigación acerca del Presupuesto Base Cero (PBC) como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México. El asunto nodal no será el monto, sino la calidad y destino de los recursos públicos.

El presente ensayo de investigación comienza con una definición amplia y desarrollada respecto a lo que es propiamente la metodología del Presupuesto Base Cero (PBC), objetiva y no *ad hoc* al caso de México. Posteriormente, se exponen algunas hipótesis y evidencias empíricas que nos ayudarán a entender la viabilidad de la implementación del PBC. Por último, se concluye con la posible instrumentación e implementación de dicha propuesta por parte de las autoridades mexicanas.

Medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad

En febrero de 2015, el gobierno federal tomó la decisión de instituir *medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad de las finanzas públicas* del país, previendo menores ingresos públicos para el próximo ejercicio fiscal, derivados de la caída del precio de la mezcla mexicana del petróleo de exportación, una menor producción de petróleo crudo, el debilitamiento de la recuperación de la actividad económica mundial y la incertidumbre asociada con la normalización de la política monetaria de Estados Unidos.

En el corto plazo, el Poder Ejecutivo deberá entregar al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2016, integrado por la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica. No obstante, en esta ocasión se considerarán las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, con la premisa de *no incrementar los impuestos ni los niveles de deuda pública* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 30 de enero de 2015: 2).

Cabe resaltar que las primeras medidas de carácter preventivo ante riesgos exógenos, por parte de las autoridades mexicanas, fueron la renovación de la contratación de la línea de crédito flexible¹ y la implementación de un

¹ Por primera vez, el Banco de México solicitó al Fondo Monetario Internacional la aprobación de una Línea de Crédito Flexible (LCF) por

programa de cobertura de precios del petróleo, que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “la cobertura adoptada para el ejercicio 2015 cubre por completo el precio de 79 dólares por barril contenido en la Ley de Ingresos de la Federación” (SHCP, 13 de noviembre de 2014: 1).

Posteriormente, el Ejecutivo Federal anunció el inicio de una revisión a la estructura del gasto público, de tal forma que permita una reingeniería integral de la administración pública federal para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2016 (SHCP, 30 de enero de 2015), pero con la metodología de Presupuesto Base Cero, una estrategia de optimización de procesos, y priorización de proyectos de inversión con el mayor impacto social y económico.

Como parte de las medidas precautorias, se anunció un primer ajuste al gasto público de \$124.3 miles de millones de pesos (mmdp) en el ejercicio 2015 (\$52.3 mmdp en dependencias y entidades del gobierno, \$62 mmdp en Pemex y \$10 mmdp en CFE), lo que representa 0.7% del PIB. Por parte de las dependencias y entidades, el recorte presupuestal está considerado en 35% en gasto de inversión y 65% en gasto corriente, lo que directamente afecta al gasto en servicios personales, gasto de operación y subsidios.

En el ejercicio fiscal de 2015, los primeros Programas Presupuestarios (PP) con ajustes en su gasto son: Pensión para Adultos Mayores, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Transición Digital Terrestre. En lo relativo a inversión, se determinó un recorte presupuestario de \$18.1 mmdp, de los cuales \$11.7 mmdp corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes².

A su vez, se determinó la reducción de 10% en la partida de sueldos y salarios para mandos medios y superiores, disminución de 10% de gasto en plazas eventuales y por honorarios, restricción a la creación de plazas y reducción de 10% en el gasto destinado a comunicación social.

Cabe señalar que las medidas de austeridad no consideran ajustes presupuestarios a programas de alto impacto

la cantidad de 31,528 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), aproximadamente 47 mil millones de dólares (mmdd). Posteriormente, la Comisión de Cambios anunció la aprobación de la renovación de la LCF en noviembre de 2014, por un monto equivalente a 70 mil millones de dólares, con cobertura de dos años (2015-2016).

² El programa de ajuste consideró la cancelación del Tren de Pasajeros Transpeninsular Quintana Roo-Yucatán, así como la suspensión indefinida del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro.

social, como son: Programa de Inclusión Social Prospera, Programa de Empleo Temporal, subsidios a la vivienda, incentivos orientados a proteger los ingresos de los productores de maíz, trigo, algodón, arroz, etcétera. Tampoco son afectados los recursos transferidos a universidades públicas federales y estatales, las provisiones salariales y económicas a las entidades federativas (Ramo 23) y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33).

Una nota acerca de la génesis del Presupuesto Base Cero

En un contexto de disciplina presupuestaria, el Ejecutivo Federal ha iniciado una revisión a la estructura del gasto público con el fin de hacer una reingeniería al interior de la administración pública federal, considerando la aplicación de la metodología de PBC para la planeación del Paquete Económico 2016, lo que significa, en el corto plazo, analizar a profundidad cada uno de los programas presupuestarios y acciones a cargo del Ejecutivo Federal, con el fin de eliminar duplicidad en funciones y estructuras (SHCP, s/f). La lógica es hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

La metodología de PBC no es nueva, ha sido implementada tanto por el sector público como por el sector privado; no obstante, la referencia internacional sobre el éxito general de la técnica es un tanto ambigua; el análisis empírico demuestra que puede ser flexible a las distintas estructuras.

Como antecedente en el sector público, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en 1964, intentó la elaboración de su presupuesto sin considerar los anteriores, con la lógica de la metodología de Presupuesto Base Cero; sin embargo, los resultados no fueron los esperados. En aquel momento, la aplicación de la metodología resultó extremadamente laboriosa, con la obtención de cifras temporáneas, por lo que se consideró un fracaso.

Contrariamente, en el sector privado, Peter A. Pyhrr, el entonces director de personal de la empresa Texas Instruments Inc, aplicó con gran éxito la metodología de PBC en 1970, publicando diversos artículos sobre las conclusiones de su experiencia, una vez que aplicó a su empresa esta nueva metodología presupuestaria, y convenciendo de los beneficios de la técnica a otras grandes empresas –por mencionar algunos nombres resaltan Westinhouse, Boeing Xerox, International Harvester, Eastern-Airlines y Rockwell

(Barea y Martínez, 2012)–. Asimismo, el entonces gobernador del estado de Georgia y posterior presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quedó convencido del éxito de la nueva técnica, por lo que implantó la metodología del PBC en los presupuestos generales del estado de Georgia, bajo la dirección del mismo Peter A. Pyhrr, logrando como resultado un ahorro de 55 millones de dólares (Barea y Martínez, 2012). De hecho, cuando fue gobernador, incluyó el PBC como parte de sus propuestas en su campaña electoral para la presidencia. Es decir, existe evidencia empírica en el ámbito gubernamental.

De acuerdo con Paul J. Stonich, la idea de realizar una “presupuestación base cero” tiene como punto inicial –finales de la década de los años sesenta– ser una importante herramienta de los sistemas corporativos de planeación y control; señala que este sistema se ha implementado en más de 75 compañías de teléfonos, farmacéuticas, de manufactura pesada, de bienes de consumo, de fibras y productos químicos, de alta tecnología, vidrieras, de radiotransmisión, bancos, aseguradoras y compañías de servicios, entre otras (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2005: 3).

Desde entonces, el PBC se ha convertido en una suerte de filosofía presupuestaria que después se puso de moda. En sus inicios, fue adoptado como un sistema formal dentro de la administración pública. Actualmente es uno de los presupuestos más potentes y prometedores del siglo, siendo su objetivo mejorar el desempeño financiero de las organizaciones públicas y privadas.

Los criterios que desde los años setenta se planteaban no distan mucho de lo que en la actualidad se lleva a cabo, lo que refleja la solidez y valía de la noción de PBC:

1. La implementación de suposiciones acerca del nivel de planeación que tendrá la empresa y al cual se deben adscribir todas las unidades responsables de elaborar presupuestos particulares.
2. Identificar aquellas unidades de objeto del Presupuesto Base Cero, lo cual puede verse en términos de un organigrama.
3. Para preparar una serie de alternativas de las cuales debe elegirse la más apropiada. A este conjunto de alternativas cuantificadas el Presupuesto Base Cero le llama paquetes de decisión para actividades.
4. Con el objeto de llevar al cabo una evaluación de los proyectos que conforman el paquete de decisión, cada uno de ellos puede ser elegido, y para ello es preciso establecer un criterio de elección.

5. Aplicar los criterios para evaluar los paquetes de manera que se elijan los más apropiados y se asignen los recursos correspondientes.
6. Poner en práctica el presupuesto y evaluar sus resultados para retroalimentar el proceso con nuevos enfoques y planes.

Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), no se puede afirmar que el Presupuesto Base Cero haya tenido la misma experiencia de éxito en América Latina. Según el doctor Antonio Grispo, la técnica de PBC no suele utilizarse en forma corriente; se recomienda que se insista con la utilización de este sistema de PBC tanto en la administración pública como en los sectores privados por su probada eficacia cuando se aplica de forma correcta. “En México un artículo de Rubén Vilchis Melgarejo señala que en 1979 hubo un intento en la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero no se implementó por completo el mecanismo del PBC; únicamente se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se encontraban en operación en la secretaría” (CEFP, 2005: 3).

Cabe resaltar que el aspecto fundamental del PBC se centra en los paquetes decisivos. Cada área de especialización tomará providencias y decisiones, y con ello planes y propuestas según el horizonte de problemas que alcance a vislumbrar, todo lo cual contribuirá a la formulación de planes y presupuestos.

La idea primigenia de los paquetes de decisión

Un *paquete de decisión* es un documento en el cual se expresan las características relevantes de la planeación de las actividades y los recursos solicitados para llevarlas a cabo. Al momento de establecer un paquete de decisión se conocen datos como los siguientes:

- Cuántas unidades del organigrama representan centros decisivos y deberán elaborar presupuestos, ello en el sentido de considerar la experiencia en la iniciativa privada como “centros de costos”, con la idea de implementarlo en el sector gubernamental.
- En qué forma se consolidarán estos presupuestos para formar un presupuesto consolidado, así como las consecuencias que implica.
- Es menester conocer cuál es la carga de trabajo y cuántos elementos se necesitan, con el objeto de ana-

lizar, evaluar, juzgar y elegir las diferentes alternativas que cada una de las unidades decisivas seguramente supondrán.

- Es determinante identificar el área o las funciones de impacto, así como la asignación de responsabilidades; es decir, quiénes podrían ser los responsables de autorizar estos paquetes

Cuando se diseñan los paquetes de decisión se pueden enfocar a los siguientes aspectos:

- Las unidades organizacionales, las personas involucradas y eventualmente afectadas, planes, programas y proyectos, servicios, reducción de costos, mejoramiento de los ingresos.
- El Presupuesto Base Cero es un proceso de planeación que busca justificar las erogaciones según las actividades que se realizan, los objetivos a los que sirven esas actividades y los resultados que se logran.
- Si en una revisión se encuentra que una unidad, una persona o un grupo de personas cuentan con escasos argumentos racionales para justificar las erogaciones, la organización puede pensar en la alternativa de no asignar presupuesto, es decir, destinar un presupuesto igual a cero.

Otro aspecto importante son las alternativas; cada objetivo puede ser logrado por diferentes alternativas. Lo mismo se puede decir de las metas. Cada alternativa representa en realidad un paquete de decisión.

Las alternativas se pueden evaluar de dos maneras: primero, de una forma en la que dos diferentes proyectos realicen la misma actividad a un mismo nivel; y segundo, el establecimiento de diferentes niveles a través de los que se establecen objetivos.

Este proceso de formular alternativas es, tal vez, uno de los grandes aciertos que, de tener aceptación y éxito, constituirá uno de los grandes avances en la administración. Quizás la parte medular se encuentre en el hecho de que sea posible hacer una serie de combinaciones y de que se vea un panorama más amplio con diferentes alternativas sobre las cuales decidir.

El costo de oportunidad al momento de la elección de paquetes

De primordial importancia para el éxito de la elección presupuestal es el nivel de asignación de fondos. Un primer

obstáculo que se presenta consiste en establecer un criterio definido para elegir los paquetes de decisión. Esto se conoce en algunos casos como el esquema de prioridades.

Seguramente la empresa tiene prioridades dentro de un área específica o prioridades debidas a los propios objetivos que la empresa persigue. Por ejemplo, cuando la empresa se encuentra en condiciones desfavorables, podría dar prioridad a todas aquellas actividades planeadas cuyo objetivo consiste en lograr el equilibrio financiero.

Además de los anteriores, la otra cuestión que resulta respecto a las prioridades se presenta al designar a los funcionarios que serán responsables de elegir los paquetes de decisión y asignar el presupuesto. Tradicionalmente esta tarea se ha encomendado a un comité, ya que la dimensión del PBC no permite que una sola persona lo revise.

Aunado a lo anterior, la elección de paquetes de decisión plantea otro problema adicional; bajo la suposición de que ha sido elegido el órgano encargado de tomar las decisiones idóneas, aún se requiere disponer de algún mecanismo para elegir aquellos paquetes más apropiados.

Sin embargo, el establecimiento de prioridades es generalmente un criterio de elección; el establecimiento de este tipo de prioridades es hasta cierto punto subjetivo, no existe una escala precisa, semejante a una regla o algo parecido.

La decisión se puede hacer a partir del establecimiento de tres criterios:

1. El momento en donde los paquetes de decisión tienen una prioridad ineludible y el paquete satisface los requerimientos mínimos; por tanto, tiene una alta probabilidad de ser incluida en el programa de asignación de fondos.
2. Establecer un rango mediano o moderado; es decir, serían aquellos casos en que el monto de fondos disponibles serían tomados en cuenta para asignar los recursos necesarios.
3. El último aludiría y sería aquél en donde los paquetes se juzgan como aquellos que tienen una prioridad mínima; es decir, son los que se elegirían solamente en caso de una verdadera bonanza.

Es por ello que en caso de que dos o más personas o entidades deban juzgar los paquetes, habrá que pensar en un sistema que sirva para lograr una decisión definitiva. En algunos casos es aconsejable la votación.

Elegidos los paquetes, solamente resta llevar a cabo la consolidación presupuestal que se convierte en una operación de cálculo. Los resultados obtenidos en la primera consolidación pueden no ser los deseados y se requiere una revisión, o más, para ajustar cifras a base de poner y quitar paquetes para llegar a la cifra presupuestal aceptada.

La forma de implementación, antes y ahora

Como se expresó, con la etapa de *Consolidación* se concluye la elaboración del Presupuesto Base Cero. No obstante, se debe considerar que los problemas de carácter cuantitativo no son los mismos en una empresa grande que en una chica o mediana. Lo mismo sucede en el sector público: las dimensiones no son las mismas en una dependencia gubernamental que en una entidad u órgano administrativo desconcentrado, dependiendo del criterio, por tanto, las personas no se conducen igual en cada una.

Es decir, cada empresa o entidad debe diagnosticar su estado actual. Dicho diagnóstico comprende no nada más el nivel económico y el nivel financiero, sino también el de sus recursos humanos y el adelanto de su tecnología administrativa.

La empresa o entidad deberá implantar sistemas presupuestales tradicionales, antes de pensar en un sistema tan complejo para la toma de decisiones, como es el Presupuesto Base Cero.

Para su implementación se debe hacer énfasis en la capacitación de los recursos humanos. Es oportuno capacitar a todos aquellos individuos de la organización a los cuales se les exigirá la elaboración de planes, programas y alternativas, así como la valoración y cuantificación de los mismos.

Otro paso de la implementación es la elección de alternativas, la búsqueda de planes y sistemas para llegar a un mismo objetivo.

Un problema adicional que llega a existir en la implementación es la actitud de rechazo a la innovación. El personal puede pensar en correr peligro y más si algunas de las actividades que realiza no se encuentran sólidamente fundamentadas en el nuevo plan. Dentro de lo que se ha hecho mención acerca de los problemas, también puede darse el caso en que los encargados de presupuestar inflen las cifras a su beneficio.

Uno de los problemas mencionados por muchos autores sobre el Presupuesto Base Cero es su implemen-

tación en empresas muy grandes, ya que en estos casos el sistema de planeación puede provocar tal dimensión de paquetes decisivos que sea materialmente imposible establecer criterios bien definidos y una metodología adecuada y rápida que permita contar con los mejores paquetes de decisión de forma oportuna.

Una definición amplia de Presupuesto Base Cero

Se puede considerar que el Presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización ya sea pública o privada. Uno de sus fundamentos es que proporciona información detallada sobre los recursos económicos que se necesitan para lograr los resultados planteados, evitando así, entre otras cosas, la duplicidad de esfuerzos.

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consiste en identificar un conjunto de paquetes que se denominan de decisión, y clasificarlos según el orden de importancia mediante un análisis de costo-beneficio. Es similar a cualquier tipo de planeación en cuanto a que establece programas, fija metas y objetivos, y toma decisiones relativas a las políticas básicas de la organización. Sin embargo, presenta una serie de características que a continuación se mencionan:

- Enfoca primordialmente la atención hacia el capital necesario para los programas, en lugar de basarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.
- Puede resultar una herramienta flexible y poderosa para el aparato estatal, ya que simplifica los procedimientos presupuestales y coadyuva para evaluar y asignar los recursos financieros de manera eficiente y eficaz.
- Desde el punto de vista de la iniciativa privada, el proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle, comprobar por qué se debe gastar, y con ello ayudar a la toma de decisiones.
- Este mecanismo brinda a cada gerente un mecanismo para identificar, evaluar, comunicar y transmitir sus actividades y alternativas a los niveles superiores.
- Es por ello que cada gerente debe preparar un “paquete de decisión” de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, pronósticos y consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos.

- Así se analizan a detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para instrumentar los programas, y por lo tanto se selecciona la opción que permite obtener los resultados deseados.
- Posteriormente se realiza un estudio comparativo de costo-beneficio entre las diferentes alternativas u opciones existentes, para cumplir con las actividades.

El Presupuesto Base Cero, al ser un método probado y comprobado, hace que su aplicación y adaptación pueda llevarse a cabo en cualquier organización, tanto de la iniciativa privada como del gobierno.

Los objetivos del Presupuesto Base Cero *a priori* permiten reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los posibles efectos negativos de la instrumentación del mismo. Eliminan las actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado de la organización. En caso de requerir economías mayores, la reducción se extiende a las actividades de prioridad promedio, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.

Al mismo tiempo, se pretende identificar cada actividad y operación en su totalidad, a fin de que cada gerente evalúe y analice la necesidad de cada función, así como los métodos alternativos para desempeñarla o desarrollarla.

El hecho de evaluar a fondo, por cada gerente de actividad o centro de costos, todas las operaciones para valorar las alternativas, así como comunicar y transmitir su análisis y recomendaciones a los mandos superiores, a fin de que las revisen y examinen al determinar las asignaciones del presupuesto, hace ya en sí muy valioso el ejercicio.

Es necesario identificar los paquetes de decisión y clasificarlos de acuerdo con su importancia, detallando las actividades u operaciones (paquete de decisión) que se han de añadir o suprimir. Dichos paquetes se plasman en un documento que identifica y describe una función o una actividad específica, de tal forma que la dirección o los mandos superiores puedan evaluarlo y clasificarlo en comparación con otras actividades que compitan por los mismos recursos, y decidir aprobarlo o no, incluyendo las consecuencias de no ejecutar esa función, es decir, ponderando el costo de oportunidad.

Es por ello que se necesita un análisis detallado de las funciones, incluyendo alternativas, tendencias de costos, y recomendaciones que indiquen la intensidad y efectividad del trabajo para decidir sobre su aprobación o rechazo.

Estos paquetes de decisión se evaluarán y clasificarán en orden de importancia mediante un análisis sistemático.

El caso de México PBC

Mucho se ha argumentado que con el propósito de elaborar el presupuesto para el año 2016 se habla de una reingeniería integral de la administración pública, y en este orden de ideas destaca la elaboración de un Presupuesto Base Cero, con lo cual se pretende eficientar el gasto público, tanto en la asignación como en la calidad del mismo. Esta idea no sólo emana de los estudios que el sector privado ha realizado en la materia, sino de los sonados casos de éxito que se han presentado. En el sector privado hay muchas experiencias exitosas, y muchas menos en el sector público. Se parte de la premisa de crisis en la que se establecen prioridades: es mejor caminar con un pie que no caminar.

Un artículo seminal en esta materia sin lugar a dudas es el que presenta David Colmenares Páramo, que genera aportaciones que en materia hacendaria y en general pueden ser útiles. Citando a David Colmenares Páramo:

Se olvida el pasado, se parte de cero, lo cual sería también una de sus debilidades, ya que existen acuerdos, contratos, legislaciones, como la laboral, leyes, como la de coordinación fiscal, llenas de irreductibles; aunque en la filosofía del Presupuesto Base Cero no existen estos irreductibles. Se requiere un instrumento útil en el caso de crisis fiscales, para evitar duplicidad de programas de desarrollo, eliminar áreas innecesarias en los gobiernos, fusionar programas, eliminar burocracia, reducir el consumo de bienes y servicios. Dada la insuficiencia de la política de ingresos para dar suficiencia al gasto público, más en momentos de crisis fiscal por la caída del precio del petróleo y su importancia en el total de los ingresos fiscales, se requiere revisar integralmente el presupuesto. No sólo el gasto corriente, también costos como el servicio de la deuda pública, y revisar todo el proceso de fiscalización del gasto. No se trata de reducir el presupuesto a costa de reducir los salarios del sector público, en su mayoría golpeados por la crisis y estancados en términos reales, se trata de evitar todo gasto innecesario y eliminar la corrupción (mayo de 2015).

Asimismo, menciona:

El Presupuesto Base Cero (PBC) no es aplicable, menos en el corto plazo. Revisemos sus bases en por lo menos cinco aspectos: identificación de objetivos y metas; luego, programas o proyectos a evaluar; en tercer lugar, preparar los paquetes de evaluación; en cuarto, or-

denar jerárquicamente los resultados; y finalmente, revisar y decidir por los programas y proyectos mejor evaluados de acuerdo con su costo beneficio social y/o económico. Es como partir de cero, sin antecedentes, sin historia; elaborar el presupuesto por primera vez. Sólo hay expectativas hacia delante, en el sector público es muy difícil lograrlo. La realidad es totalmente diferente, hay relaciones sindicales, convenios con los órdenes de gobierno, compromisos para el servicio de la deuda pública, etcétera (mayo de 2015).

Un ejemplo que Colmenares alude es que no se puede tocar el gasto no programable; segundo, lo contractual, y tampoco a los beneficiarios de los programas sociales más importantes; la plantilla, por ejemplo, de educación básica, los subsidios a la educación media y superior, igual que a salud y seguridad, entre otros.

Además de lo que se plasmó anteriormente, existen otras ideas y conceptos que van desde “un recorte sutil y legalizado” por parte del gobierno. Aquí algunas de las ideas en este sentido.

Esto es lo que se hará a partir del próximo año con el llamado Presupuesto Base Cero. En términos lisos y llanos, se trata de un recorte presupuestal importante. “Gastar menos y hacer más” o “hacer más con menos” (Patiño y Flores, marzo de 2015).

El Presupuesto Base Cero es una práctica financiera que ponen en práctica las grandes corporaciones privadas cuando están con problemas de caja o enfrentan entornos difíciles de mercado. Se aplican cinco puntos básicos: 1) revisa el presupuesto rubro por rubro, para detectar gastos hormiga, innecesarios o duplicados (cero duplicidades); 2) parte del escenario más crítico de expectativas para el año siguiente (cero proyectos nuevos); 3) anula los incrementos de los presupuestos anteriores (cero aumento de recursos); 4) pospone o cancela nuevos proyectos (cero gasto adicional); y 5) disciplina y transparencia en el gasto autorizado reajustado (cero sobregiros).

Durante años se nos ha dicho que el presupuesto federal no tiene margen para cambios. Que todo lo presupuestado está debidamente acreditado, comprometido y que no hay espacios para reasignaciones. “La cobija es la misma y para tapar a unos hay que descobijar a otros. Si quieren una cobija más grande hay que aumentar impuestos”, es el argumento de los secretarios de Hacienda de los últimos 25 años ante los reclamos del Congreso y de la sociedad de eliminar gastos superfluos y destinarlos a infraestructura o a programas sociales.

Ante esta información, la pregunta obligada es ¿qué rubros, ramos o programas pueden reducirse a cero, recortarse o posponerse?

Según una investigación del diario *El Financiero* (miércoles 25 de marzo), el rediseño del presupuesto de 2016 está comprometido por gastos ineludibles e incrementales como la deuda pública, erogaciones en pensiones y jubilaciones, la prestación de servicios públicos de salud y educación, las aportaciones y participaciones estatales, y los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. “Expertos consideraron que la negociación será difícil, pues sólo se tiene cerca de 5.9% del gasto público total para modificar o redistribuir en el periodo inmediato, y realmente trabajar sobre una base cero para el año entrante”.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, los gastos ineludibles representaron 76.6% del gasto neto total del sector público presupuestario en 2010, y en 2013 se incrementó a 77.5%, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, el CIEP señala que estos gastos están destinados a grupos de alto poder público y político, y que su estructura sólo puede ser modificada en el largo plazo mediante una planeación integral y reformas estructurales. El porcentaje restante puede ser modificable, pero únicamente en el mediano plazo, y los cambios dependerán de la voluntad política.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trabaja con el Banco Mundial para enfrentar los retos de la baja de ingresos presupuestarios petroleros, refirió en entrevista Sunny Villa, investigadora del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). La investigadora del CIEP dijo que para realmente trabajar con una base cero es necesario llevar a cabo reformas de fondo para terminar con los gastos ineludibles. Tendrían que cambiarse leyes como la de educación, salud, la federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y la de desarrollo social.

Por ejemplo, el Artículo 25 de la Ley General de Educación establece que el gasto en educación pública y servicios educativos de los tres órdenes de gobierno no podrá ser menor a 8% del PIB. En tanto, el Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social señala que el gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, lo que representa una antítesis a la metodología para el Presupuesto Base Cero.

“Es difícil empezar a hacer un presupuesto desde cero; hay inercia presupuestal, pues hay muchas partidas que continúan de un año a otro”, dijo Gerardo Corrochano, director para México del Banco Mundial (Patiño y Flores, marzo de 2015: 1).

Por su parte, Fernando Galindo, subsecretario de Egresos de la SHCP, señaló que en la revisión al presupuesto se mejorarán las reglas de operación de programas y se detectará la duplicidad de funciones o estructuras, dando prioridad al gasto social.

Además de las dificultades para encontrar áreas de recorte, el Presupuesto Base Cero enfrentará resistencias políticas importantes. Desde los gobernadores y alcaldes hasta las centrales obreras y campesinas. El Presupuesto Base Cero generó disturbios sociales en Grecia y tiene casi fuera del poder al gobierno español de Mariano Rajoy. En este sentido, México no será la excepción de futuras reacciones y costos políticos para quien lo instrumente. Sin embargo, no todo está perdido, se pueden hacer algunas tareas importantes en aras de lograr implementar el PBC.

La evidencia empírica refleja que el proceso de presupuestación y evaluación ha tenido avances, pero han sido insuficientes, al igual que el esfuerzo para consolidar el presupuesto basado en resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño. Los resultados no han avanzado lo suficiente en virtud de que hay entidades que con atraso avanzaron en el presupuesto por programas. En pocas palabras, para conocer su viabilidad se requiere la reestructuración integral de los gastos del sector público, sobre todo en un corto periodo de tiempo.

En esta lógica, se enuncian algunas ventajas y desventajas del Presupuesto Base Cero:

Entre sus ventajas destaca que:

1. Permite identificar, evaluar, validar y justificar cada programa, actividad o proyecto presupuestal; y eventualmente, la medición del costo de oportunidad.
2. Genera más información para la toma eficaz de decisiones; al evitar la duplicidad de programas y proyectos, hace más eficiente la asignación de recursos y la transparencia.
3. El monto del gasto pierde importancia relativa y se centra en para qué y cómo se gasta, lo que tiende a reducir el gasto; se integran tanto la planeación y el presupuesto al definir objetivos, metas y recursos asignados.
4. Participa de manera más activa cada responsable del gasto para justificar sus metas y gastos, lo que hace que se comprometan con lo definido.

Dentro de las desventajas, destacan las siguientes:

1. Si sólo partimos de los hechos, es muy difícil implementarlo sobre la realidad, sobre todo cuando ya está en

proceso el gobierno: podría haber sido un buen ejercicio al inicio del sexenio, cuando se puede cuestionar todo.

2. “Es imposible ignorar el pasado en la evolución estructural del gasto. Por ejemplo, si hay malos evaluadores en la SEP, se le podría disminuir el recurso a la educación, no porque sea dinero mal gastado sino mal justificado” (Colmenares, mayo de 2015).
3. La elaboración del PBC implica mucho tiempo, dinero y esfuerzo; será imposible reducir los 5.5 millones de beneficiarios de Prospera, que han ido creciendo en el tiempo y lo seguirán haciendo.
4. Tenemos un antecedente importante y digno de mención y es lo ocurrido con Liconsa, o los problemas relacionados con el Seguro Popular, que además de ser programas de gobierno son derechos sociales que no pueden ser retirados, pues atentarían en contra de los derechos humanos de los beneficiarios.
5. Ocurre lo mismo con las pensiones y tampoco se pueden bajar los salarios.
6. No se puede evitar una parte importante de los irreducibles, tanto laborales como de servicios, sin conflictos sociales, legales y políticos.
7. También debemos mencionar el gasto no programable, los subsidios a la educación superior, las aportaciones federales y subsidios, etcétera.

Resulta por todo ello importante cuestionar todo y considerar la historia, lo cual genera un problema de tiempo de elaboración.

La información y el aporte que nos brinda la evidencia empírica se puede aprovechar, aunada a la existencia de información de programas sociales que ya han sido evaluados, eliminar los que presentan malos resultados, eliminar los programas presupuestarios que no sean rentables socialmente, los que se dupliquen o ha terminado su necesidad, los clientelares y de coyuntura.

Resulta muy importante y útil, en este sentido, resaltar el hecho de que ya hay evaluaciones públicas realizadas, por ejemplo, por México Evalúa, así como en instituciones de la sociedad civil, Coneval, el Instituto Mexicano de Competitividad, académicas y privadas, incluido el Consejo Coordinador Empresarial, y se observa en las auditorías de desempeño de la ASF; con esa información se podría disminuir el gasto de manera importante y razonada, optimizarlo, reducirlo y hacerlo más transparente.

Se deben y pueden ajustar al mínimo partidas específicas, como los servicios personales no necesarios, los gastos

de alimentación, los viáticos y pasajes, de los funcionarios públicos; los viajes al exterior a congresos académicos de funcionarios del primer nivel, más afines a sus intereses que a los de la institución que representan; evitar el arrendamiento de aviones usando líneas comerciales, compactar estructuras duplicadas, además de reducir drásticamente los gastos de comunicación social, entre otras, en los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Esto incluye los organismos autónomos, por supuesto.

Conclusiones

- El Presupuesto Base Cero es un proceso de análisis racional de las erogaciones. Se debe preparar de tal forma que se pueda aprovechar todo aquello con lo que se cuenta, logrando eficiencia y avance en el desempeño.
- Es necesario un estudio detallado de la organización, para diagnosticar si es adaptable dicho presupuesto, ya que fue creado en organizaciones muy distintas a las que existen en nuestro país.
- El Presupuesto Base Cero representa una técnica administrativa avanzada, difícil pero no imposible de acomodar en el sector público.
- Como parte del ciclo presupuestario, bajo una lógica de Presupuesto Base Cero, los paquetes de decisión deben hacerse con base en información suficiente de evaluaciones de impacto, con el fin de conocer la rentabilidad económica y social de los programas presupuestarios. De esta forma, con evidencia clara, se pueden eliminar aquellos programas y acciones que se duplican, son regresivos o no cumplen con los fines para los cuales fueron creados; o, en su caso, fortalecer o fusionar aquellos programas y acciones que logran impactos reales en el desarrollo humano, medido en términos de bienestar de la gente. En la actualidad el Coneval se encarga de la evaluación y monitoreo de programas sociales, identificando su rentabilidad social; sin embargo, considerando la clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesario que también se efectúen evaluaciones de impacto de programas orientados al desarrollo económico y gobierno. Para tomar una decisión sobre la efectividad de un programa presupuestario, no es suficiente con la valoración de los resultados del Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) del Sistema de Evaluación del Desempeño a cargo de la SHCP.
- Un presupuesto basado en resultados debe considerar la cartera de programas y proyectos de inversión. Cada

programa o proyecto de inversión sujeto a gasto público debe incluir una evaluación que muestre su rentabilidad económica y/o social, con información sobre su ciclo de vida (pre inversión, inversión y operación), con el fin de que se pueda comparar lo programado y lo realizado, y de esta forma evitar razones de fracasos de un proyecto (errores de diseño, fallas de implementación, factores externos).

- Finalmente, partir de cero periódicamente puede ajustar los niveles de gasto público y reducir la burocracia gubernamental. No obstante, partir de cero no significa olvidar la lógica de cumplimiento de los objetivos y metas nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del cual se derivan los programas transversales, nacionales, sectoriales, regionales y especiales. Se considera que la aplicación de la metodología de Presupuesto Base Cero se debe fortalecer junto al Sistema de Evaluación del Desempeño, ya que no se puede tomar una decisión sin antes contar con suficiente evidencia para rechazar, aprobar o eliminar algún programa o acción gubernamental.

Apoyemos esta decisión sacando de ella el mayor jugo posible y que sea éste el inicio de un sistema de presupuesto y evaluación de la gestión de los recursos públicos que nos dé los mayores beneficios posibles, apoyando de una mucho mejor manera el crecimiento y desarrollo de México.

Referencias

- Barea T., J. y Martínez A., J.A. (2012). "Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero". España: Gobierno de España-Instituto de Estudios Fiscales. Memoria 2012.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2005). "El Presupuesto Base Cero. Compilación de notas seleccionadas". México: Cámara de Diputados/H. Congreso de la Unión/Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP/023/2005.
- Colmenares Páramo, D. R. (mayo de 2015). "Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero". México.
- Patiño, D. y Flores, Z. (marzo de 2015). "Compromisos complicarían presupuesto base cero". *El Financiero*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (13 de noviembre de 2014). "El gobierno federal cubrió la totalidad de los ingresos petroleros para 2015". Comunicado de Prensa. 097/2014. México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (30 de enero de 2015). "La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad". Comunicado de Prensa. 007/2015. México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f). Medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad. Recuperado de <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>>.



LAS CIENCIAS SOCIALES Y SUS ABORDAJES EN LOS ESTUDIOS AVANZADOS

Experiencias y convergencias en la Universidad Autónoma del Estado de México