

El Presupuesto Base Cero como disciplina para una mejor inversión pública en México

Noel Miranda Mendoza*

El presente trabajo hace un análisis general del proceso presupuestario en México; explica la importancia de la inversión pública y su evaluación como parte sustancial del proceso presupuestario y de la implementación de la técnica Presupuesto Base Cero; y establece algunas reformas sustanciales para impulsar los índices de disciplina fiscal y presupuestaria, la obligatoriedad del Sistema de Inversión Pública en las entidades federativas y la creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto.

Introducción

El reciente interés del gobierno por la adecuación en la elaboración del presupuesto en México ha propiciado que los sectores económicos se pronuncien sobre la eficiencia en la calidad del gasto público en nuestro país; por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha propuesto impulsar la técnica de Presupuesto Base Cero para el siguiente ejercicio fiscal.

* Titular de la Unidad Administrativa en la SEDARPA-Veracruz. Economista por el Instituto Politécnico Nacional; Master en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid y Especialista en Evaluación Financiera y Socioeconómica de Proyectos de Inversión Pública por el ITAM.

En el presente documento se describen algunos antecedentes de la técnica de Presupuesto Base Cero y las circunstancias que están obligando a México a adoptar medidas de ajuste en el gasto público, considerando la baja en sus ingresos derivada de la disminución en los precios internacionales del petróleo.

Se hace un bosquejo general del proceso presupuestario en México y sus implicaciones en la economía. La implementación del Presupuesto Base Cero tendrá algunos objetivos no muy fáciles de cumplir y sus respectivos riesgos, por la enorme burocracia que existe en nuestro país.

Finalmente, se plantea la necesidad de establecer en la normatividad de la materia indicadores de disciplina presupuestaria que permitan dar cumplimiento a las medidas de racionalidad del gasto impulsadas por

la SHCP y vigiladas por el Congreso, así como la obligatoriedad de que las entidades federativas establezcan el sistema de inversión pública que les permita evaluar los programas y proyectos de inversión y la calidad en el ejercicio del gasto; por último, crear el Consejo Nacional de Evaluación del Gasto como un órgano colegiado autónomo y plural.

Antecedentes

El reciente comportamiento del entorno económico internacional ha generado impactos negativos en la economía mexicana, por lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recientemente previó hacer un diagnóstico especial y oportuno sobre la situación de las finanzas públicas, en el que detalla que en México se han tomado decisiones adecuadas en los

últimos años con las reformas, se ha mantenido una disciplina en las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, y las coberturas a la caída de los precios del petróleo han logrado mitigar los impactos negativos generados por la economía internacional.

Sin embargo, debemos estar conscientes de la permanencia de un escenario económico difícil para el siguiente ejercicio fiscal de 2016: caída de precios internacionales del petróleo, disminución de la demanda de petróleo por Estados Unidos y el incremento en la producción del crudo por ese país, y limitaciones en la capacidad de producción del crudo en México. Para ello, el gobierno de México pretende impulsar un nivel de gasto público que sea congruente con la capacidad de financiamiento, sin contratar deuda pública ni incrementar los impuestos, sino reduciendo el gasto corriente de toda la organización gubernamental.

Si bien las coberturas petroleras y los fondos de estabilización de los ingresos petroleros sólo alcanzarán para cubrir el desequilibrio fiscal y el déficit generado durante el presente ejercicio de 2015, es importante contener el gasto del próximo año, para lo cual se tendrá que cambiar la forma en la que se elabora el presupuesto de egresos de la federación.

Por lo anterior, el gobierno federal quiere impulsar un Presupuesto Base Cero que privilegie la inversión pública y los programas con mayor beneficios sociales, y que elimine la inercia de crecimiento en algunos programas o el gasto regularizable. La realidad de hoy requiere que las unidades decisorias del gasto justifiquen la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo desde el primer paso, estableciendo el porqué y si es rentable o no.

Según la SHCP, el nuevo proyecto de presupuesto para el siguiente año pretende identificar aquellas áreas que representan duplicidades y aquellos programas que no cumplen con sus propósitos, que no tienen los niveles de rentabilidad social que las evaluaciones exigen o que tienen impactos regresivos en materia de distribución del ingreso y la riqueza. Esto debe ser lo más importante y sustancial.

No hay que olvidar que los resultados de la economía en México se deben en gran parte al diseño del presupuesto, dado que influye drásticamente para mejorar la economía ante una recesión, una mayor inflación, un crecimiento de la deuda pública y la reducción de la producción de bienes y servicios públicos.

Para que esto suceda, es indispensable que el Banco de México y la SHCP, acompañados de los organismos internacionales en la materia, realicen un esfuerzo conjunto para implementar esta técnica del Presupuesto Base Cero y analizar dentro del proceso presupuestario en México el rendimiento del gasto e inversión pública en su máxima expresión.

Los especialistas ponen como antecedente que esta técnica de Presupuesto Base Cero permitió, en los años setenta, que un estado americano generara ahorros de 55 millones de dólares sin que hubiera disminución significativa en la cantidad y calidad de los servicios públicos. Dicho en otras palabras por Carter, gobernador de Georgia en esos años:

El Presupuesto Base Cero obliga a cada agencia del gobierno a identificar sus funciones, así como a determinar el personal que emplea y el costo para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones. Mediante la petición de los responsables de cada una de las unidades administrativas a sus colaboradores de examinar detenidamente qué pueden hacer con menos dinero que en el momento actual, el PBC impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo, requiriendo claras descripciones de los resultados esperados por cada dólar gastado; el PBC posibilita la evaluación del comportamiento de una agencia frente a su presupuesto.

En nuestro país, la elaboración del presupuesto de egresos de la federación y su evaluación del desempeño recae en la SHCP, no en las secretarías del Estado ni en los gobiernos estatales, en el caso de los recursos federalizados. Para lo cual será indispensable que, antes de implementar el Presupuesto Base Cero en México, se analice la capacidad organizativa y administrativa para que en el próximo proceso presupuestario la burocracia no sea un obstáculo.

Proceso presupuestario en México

Los presupuestos públicos se consideran el principal instrumento de planificación de la política económica-administrativa de los gobiernos. Deben ser transparentes en la rendición de cuentas y eficientes en la ejecución del gasto público, de tal manera que el resultado sea un mayor bienestar social de los ciudadanos.

En nuestro país, la Constitución-- Política establece, en su Artículo 74 fracción IV, que la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y su elaboración, del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal envía a la Cámara la Iniciativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de septiembre de cada año, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

En todo este proceso del presupuesto (por cierto, muy corto para su análisis) jamás se analizan los resultados del cumplimiento de objetivos, la calidad del gasto y menos su impacto en la economía a detalle por ninguno de los poderes del Estado mexicano.

Es importante destacar que el presupuesto debe cumplir con su función de estabilizador de la economía; sin embargo, en países como el nuestro, el presupuesto presenta fallos en su intervención en la economía por falta de transparencia en todo el proceso presupuestario y en las instituciones que no procesan información que permita una mejor toma de decisiones o que ayude a mejorar la calidad en el gasto en términos de bienestar social.

Un buen proceso presupuestario es aquel que permite lograr acuerdos entre el Congreso y Gobierno, que

incentiven el uso eficiente de los recursos públicos para el interés colectivo, no para intereses de grupos o de algunos diputados o gobernadores.

La ilusión fiscal representa el sesgo hacia un gasto excesivo cuando el gobernante con poder de gasto no considera el verdadero costo de financiamiento, situación cotidiana en México.

Los antecedentes de los procesos presupuestarios demuestran que los países con instituciones y procedimientos más disciplinados tienen presupuestos de mayor calidad, con capacidad de respuesta ante efectos económicos adversos y menores déficits. En la Tabla I detallamos algunos problemas del proceso presupuestario en México.

De esta tabla es importante destacar que la presencia de la discrecionalidad y la falta de información en el ejercicio del gasto público, incentivadas por la corrupción, no permiten realizar una evaluación socioeconómica a detalle de la calidad en el gasto público y el bienestar que genera en la sociedad.

En la técnica presupuestaria actual predomina el objetivo del control de la legalidad de los recursos públicos a disposición de las entidades públicas, bajo las reglas del derecho y la contabilidad pública, cuando debería centrarse más en objetivos y su rentabilidad social que en los recursos.

Existen avances significativos en nuestro país con el Sistema de Inversión Pública, con el que año con año se

Tabla I Problemas del proceso presupuestario en México		
<i>Etapas de proceso</i>	<i>Problemas administrativos</i>	<i>Problemas</i>
Planeación	Plan Nacional de Desarrollo Sistema Nacional de Planeación Integración de la planeación sectorial y entre niveles de gobierno	Participación política y social Procesamiento de las demandas por segmentos sociales
Estructura	Presupuesto por programas Principios de presupuestación Aspectos técnicos contables	Conformación de los POA Compatibilidad entre programas federales y estatales Costo de oportunidad social en la asignación de recursos
Aprobación	Tiempos y formas establecidos en la normatividad	Costos de negociación Costos de oportunidad Costos externos a las decisiones
Ejercicio	Operatividad Costo de la administración de los recursos	Discrecionalidad Descentralización vs. centralización Costos de coordinación
Control	Dispersión Especialización	Problemas de información Conductas de los ejecutores

Fuente: Ayala, 2005.

incluyen o excluyen en el presupuesto de egresos de la federación proyectos con una dictaminación previa por la Unidad de Inversiones de la SHCP, quienes realizan la evaluación financiera y socioeconómica de cada uno de los proyectos de infraestructura prioritarios para el país. No es el caso de los programas sociales.

El proceso presupuestario en México, tanto en la Cámara de Diputados como del propio Ejecutivo Federal, centra su debate en la disminución o incremento del gasto en los programas cada año, sin cuestionar su base inicial; un claro ejemplo son las partidas en servicios personales que nunca son cuestionadas y cuyo incremento se da en función de la inflación; se desconoce si el empleo generado por el gobierno contribuye a la realización de objetivos claros y beneficios colectivos.

Si existiera una descentralización administrativa, en la que todos los ejecutores de gastos opinaran acerca de la elaboración del presupuesto, se favorecería la participación ciudadana a efectos de redefinir objetivos concretos más que grandes programas y se controlaría el grado en que éstos se alcanzan. Es por ello que debe buscarse una técnica que vincule el presupuesto con la dirección por objetivos, que podría ser el Presupuesto Base Cero.

Implementación del Presupuesto Base Cero en México

Objetivos

El Presupuesto Base Cero en su implementación debe tener como principal objetivo hacer una evaluación sistemática y una justificación de cada uno de los programas y sus activi-

dades establecidas en el gobierno. Además, esta técnica no supone la permanencia de los programas y objetivos, pues todos deberán analizarse y priorizarse de nuevo, sustituyendo los que no sean rentables económica y socialmente. Para lo cual se requiere de mucha información sistemática para que los ejecutores del gasto puedan mejorar la toma de decisiones y la asignación eficiente del gasto, ante la escasez de recursos y no incurrir en incrementos por deuda pública y/o mayores impuestos.

El Presupuesto Base Cero exigirá a las unidades administrativas y a los propios gobiernos estatales una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de las posibles alternativas y consecuencias.

Con la implementación de esta técnica, la SHCP pretende determinar si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo en otras más importantes, todo ello para evitar duplicidades, redundancias o desperdicios que podrían dar lugar a un incremento innecesario e injustificable del presupuesto. De hecho, lo que busca es alcanzar el mayor nivel de racionalidad en la administración del presupuesto.

El Presupuesto Base Cero debe informar cuánto dinero necesita, señalar la duplicidad de esfuerzos y centrar su atención en el capital necesario para los programas; es decir, buscará medir el costo de los programas para el gobierno, pero también para la sociedad. En la Tabla 2 se muestra un comparativo de presupuestos.

El punto clave del Presupuesto Base Cero es identificar, evaluar y clasificar, según la importancia y mediante el análisis costo-beneficio, cada uno de sus programas y proyectos, para lo cual tendrán que realizar lo siguiente:

Tabla 2 Comparación de presupuestos			
	Tradicional	Por programas	Base Cero
Instrumento presupuestario	Centrado en las cifras	Centrado en la gestión: identificando fines y objetivos y en la elaboración de programas.	Centrado en la gestión: identificando fines y objetivos y en la elaboración de programas.
Desarrollo presupuestario	Parte de los gastos del año anterior; aumentándolos a través de un coeficiente (proceso incrementalista).	Parte de los gastos del año anterior; aumentándolos a través de un coeficiente (proceso incrementalista).	Parte de cero. Analiza los programas.

Continúa...

	<i>Tradicional</i>	<i>Por programas</i>	<i>Base Cero</i>
Búsqueda de nuevas alternativas	No hace análisis exhaustivo de búsqueda de nuevas actividades. Es continuista.	Mantiene las actividades de ejercicios anteriores e incluye nuevos programas que estén alineados con la misión de la organización.	Su objetivo principal es la búsqueda de nuevas actividades alternativas que permitan una mejora en la calidad del servicio ofrecido, un ahorro de costos o ambos.
Planificación estratégica	No hay vínculo entre la planificación y el presupuesto.	Existe un vínculo entre la planificación y el presupuesto.	Existe un vínculo entre la planificación y el presupuesto. Compara presupuestos y plan.
Proceso de elección de actividades	Se continúa con las actividades anteriores y se añaden las nuevas cada año.	No establece ningún sistema de evaluación entre las distintas actividades para facilitar la elección entre las diferentes propuestas.	Se reevalúan anualmente los programas existentes y se identifican y evalúan las nuevas tareas y sus alternativas. Se eliminan los programas no necesarios. Se priorizan los programas para facilitar a los niveles superiores la elección.
Evaluación de costos	Se estima el coste únicamente de las nuevas actividades.	Implica el análisis costo-beneficio, pero menos exhaustivo que el PBC.	Se analiza el coste que suponen las actividades que se venían realizando anteriormente, las nuevas actividades y sus alternativas. Se analizan resultados.
Participación del personal en la elaboración de los presupuestos	Sólo participan los niveles superiores encargados de la elaboración del presupuesto. No hay comunicación entre departamentos.	Participación únicamente de los responsables de la elaboración de los presupuestos. Mejora la comunicación entre los departamentos.	Participan en el proceso presupuestario todos los niveles del gobierno, dando un mayor protagonismo a los directivos de nivel bajo y medio.
Horizonte temporal de los presupuestos	Un año	Largo plazo: fijación de objetivos y costes.	Es posible establecer, para las actividades que se necesitan, un horizonte temporal superior a un año, que sea más adecuado para cada una de ellas, fijado en los objetivos de proyecto.

Fuente: Martínez y García, 2013.

- Analizar exhaustivamente cada uno de los objetivos y actividades de gobierno en relación con los costos y beneficios.
- Establecer alternativas de gasto para alcanzar los objetivos.
- Priorizar los programas, objetivos y actividades de la administración pública.
- Reasignar eficientemente los recursos disponibles entre las unidades administrativas mediante la disminución o supresión de una.

Según González (2000), la técnica de Presupuesto Base Cero utiliza una metodología especial basada en los siguientes elementos:

- Unidades de decisión (decisores).
- Paquetes de decisión (instrumentos).
- Lista de ordenación (prioridades).

Las unidades decisoras serán el nivel institucional responsable de la ejecución de las actividades o funciones, que pueden por sí mismas evaluar la marcha de éstas, su costo-beneficio y someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas o acciones.

Para la asignación racional de los recursos se requiere de instrumentos fundamentales para el análisis y revisión, que incluyan detalles de los resultados esperados en términos de costes y tiempos.

Las prioridades de todas las unidades de decisión deben permitir al gobierno seleccionar las distintas alternativas, de modo que se asignen los recursos presupuestarios a aquellos que sean fundamentales para el desarrollo.

Es indispensable que los instrumentos de análisis y evaluación vayan más allá del Informe Anual de Gobierno del Presidente, de los resultados de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de la cuenta pública anual.

El premio nobel de economía en 2001, Joseph Stiglitz (2000), establece que en el análisis de cualquier política de gasto debe atenderse lo siguiente:

- Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del gasto público.
- Identificar el problema económico y averiguar si se pretende modificar la distribución del ingreso o mejorar la provisión de un bien.
- Identificar otros programas de gastos alternativos, priorizando sus rasgos.
- Identificar las respuestas del sector privado.
- Identificar los efectos del gasto en la eficiencia económica y distributiva.
- Determinar si los programas de gasto cumplen con los objetivos establecidos.
- Identificar cómo influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas de gasto público.

En México, uno de los principales instrumentos destacables para el análisis y debate en el proceso presupuestario es el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, órgano especializado en procesar información para que los diputados puedan tomar mejores decisiones para la aprobación del presupuesto. Sin embargo, durante muchos años, el CEFP ha visto limitada su capacidad de operación por intereses mezquinos que se establecen en cada legislatura, propios del reparto de poder de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

La implementación de este órgano de investigadores surge de la necesidad de que ni el gobierno ni sus ejecutores de gasto pueden ser por sí mismos los evaluadores en la calidad del gasto.

El gobierno federal, para la implementación del Presupuesto Base Cero, requerirá que los funcionarios responsables del gasto público tengan mecanismos efectivos de control y disciplina en su ejecución, de una participación puntual de los mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de las actividades, mucho tiempo y esfuerzo comprometidos y una enorme capacitación de los responsables del gasto (oficiales mayores y secretarios de finanzas estatales).

Riesgos

Durante el proceso de integración del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016, las entidades y organismos de la administración pública federal deberán contar con instrumentos que les permitan tomar la decisión de continuar o no con un programa o proyecto. En el caso de los proyectos de inversión existe un problema mayor, ya que el Sistema de Inversión Pública, establecido entre la SHCP y el resto de las secretarías, no cuenta con capacidad suficiente para evaluar todo el gasto de inversión en tiempo y forma. En el caso de los programas de subsidio o transferencias, quién y bajo qué mecanismo se eliminarán.

Existe la posibilidad de que eliminen programas no rentables sin proponer una alternativa para la sociedad. ¿Quién tendrá la decisión final? El ejecutor y operador del gasto o el presidente, secretario o gobernador. ¿Los diputados tendrán la capacidad de tomar esa misma decisión, considerando que tienen la facultad de aprobar el presupuesto y menor capacidad técnica? Actualmente existen pocas instituciones públicas y privadas evaluadoras del gasto que tienen la credibilidad para emitir evaluaciones de los programas y proyectos de inversión pública en México y que contribuyen a la toma de decisiones, algunos de ellos son: el Centro de Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CESP), del ITAM, y el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), de Banobras, ambos encargados del análisis en optimizar el uso de recursos públicos en proyectos y programas gubernamentales.

Destaco a continuación tres aspectos fundamentales que dificultan la acción presupuestaria del gobierno:

- La carencia de información económica precisa.
- La falta de un modelo de previsión económica a corto y mediano plazo, que permita hacer predicciones válidas ante el comportamiento económico y oriente al gobierno en la toma de decisiones.
- La ausencia de criterios neutrales sobre el comportamiento deseable del sector público.

Evaluación del gasto como principal instrumento

En las recientes reformas implementadas desde el 2009, el gobierno federal ha impulsado algunas medidas para me-

jorar la calidad en el gasto; sin embargo, no se ha realizado una evaluación de su cumplimiento con la finalidad de incluir nuevas regulaciones que mejoren aún más la calidad del gasto. ¿Por qué no establecer indicadores de disciplina presupuestaria? ¿Es posible obligar a las entidades federativas a establecer su sistema de evaluación del desempeño? ¿Es necesaria la creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto?

Sería fundamental poder incluir en los decretos y leyes que establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, y para la modernización de la Administración Pública Federal, algunas acciones que no se establecen y que deben ser obligatorias para todas las entidades y organismos públicos en el ejercicio de los recursos de los contribuyentes, como los siguientes:

- *Indicadores de disciplina presupuestaria.* Que permitan el cumplimiento de todas las medidas de racionalidad del gasto que impulsen la SHCP y la ASF.
- *El Sistema Inversión Pública en las entidades federativas.* Que permita evaluar los programas y proyectos con mayor rentabilidad, previa elaboración del presupuesto.
- *Creación del Consejo Nacional de Evaluación del Gasto.* La constitución de un órgano autónomo ciudadano que evalúe la calidad en el gasto público mediante la realización de investigación propia, apartidista y plural, y que sería un instrumento trascendental para la toma de decisiones.

Conclusiones

La implementación de medidas presupuestarias y los resultados de la política económica dependerán en gran medida de la eficacia de las instituciones, la solidez en su diseño e implementación, la profesionalización de los servidores públicos, la ética y la disponibilidad de recursos públicos.

No olvidemos que México se distingue por deficientes procesos de implementación de nuevas políticas, baja calidad del gasto, poca eficacia gubernamental y una defectuosa vigilancia.

Independientemente del tipo de presupuesto que se elabore, será indispensable revisar el papel del gobierno en

la economía mexicana: como regulador de todas las transacciones económicas, incluyendo las privadas; productor de bienes y servicios; responsable de la adquisición de bienes y servicios privados y de la redistribución de la renta a través de transferencias o subvenciones sociales.

Finalmente, todas las técnicas presupuestarias aportan elementos valiosos en cuanto son capaces de romper malas inercias administrativas. Al final, lo más importante es la racionalidad con la que se actúa, anteponiendo en la innovación presupuestaria la evaluación socioeconómica.

Las entidades federativas y los municipios deberán sumarse a los esfuerzos de ahorro de la SHCP. Recientemente, el secretario de Hacienda advirtió la necesidad de ajustar el gasto con la finalidad de equilibrar las cuentas, ya que se tendrán menores ingresos para 2016. Esperemos que la disminución del gasto no se vea reflejada en un menor crecimiento económico que afecte la capacidad recaudatoria del gobierno federal.

No olvidemos que la gran influencia del nulo crecimiento económico de México está dada por la falta de una educación de calidad y los altos índices de criminalidad y corrupción. Paul Krugman, en su reciente visita a México, mencionó que “los mexicanos están pobremente educados y eso es un problema para México, al igual que la corrupción, el crimen y el poder monopólico de algunos empresarios”.

Si se disminuyera la corrupción y se mejorara la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, habría instituciones más sólidas, capaces de implementar nuevas acciones de política económica certeras, como podría ser el Presupuesto Base Cero.

Referencias

- Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge/UNAM.
- González, F. (2000). *La gestión del presupuesto del Estado*. Madrid: Universidad Complutense.
- Martínez, J. y García, M. (2013). *Presupuesto Base Cero, herramienta para la mejora de las finanzas públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.