

Presupuesto Base Cero: eficiencia y sesgos a la inercia

Ramiro Tovar Landa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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