

Gasto público y Presupuesto Base Cero en México

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara*

El presupuesto es un instrumento del gobierno para promover la rendición de cuentas y la eficacia, y no solamente un vehículo para la asignación de recursos y el control de gastos. Por tanto, en la actualidad ha cobrado fuerza su significado como piedra angular de un buen gobierno.

El gasto público y sus clasificaciones

El gasto público se refiere al conjunto de erogaciones que efectúan los Poderes de la Unión y las entidades gubernamentales (el Ejecutivo, considerando el gobierno federal, los estatales y municipales y los poderes Legislativos y Judicial, así como los órganos autónomos y el sector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones. La acepción más generalizada es la que hace referencia al gasto del Sector Público Federal y es la que se vincula directamente con la política de gasto público.

La política de gasto es la que orienta al presupuesto gubernamental hacia

el cumplimiento de determinados objetivos de gobierno; esto es, le da a las entidades públicas un orden de prioridad en su gasto y, sobre todo, la capacidad de ejecución de acciones encaminadas a hacer realidad los programas comprometidos. Todo ejercicio de gobierno requiere capacidad de ejecución, la cual no se limita a contar con determinados programas o proyectos, sino que exige de una capacidad real para financiar la ejecución de los mismos.

Para identificar el destino del gasto y sus objetivos, se cuenta con distintas formas de clasificación del presupuesto. Una de las divisiones del gasto es la de *Gasto programable* y *gasto no programable*. La primera se refiere a las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios

(educación, salud, seguridad, entre otros) y en inversión pública (carreteras, puertos, aeropuertos, entre otros), así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que contribuyen a la oferta global de los mismos (electricidad, petróleo, entre otras) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2014). La segunda contempla las erogaciones que no se identifican con un programa específico; se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros; es decir, es una erogación que no se vincula de manera directa con la operación del gobierno federal¹.

* Profesor-Investigador de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM. El autor agradece la colaboración de David Medina y Laureano Torres.

¹ Históricamente, la mayor cantidad de gasto es absorbido por el gasto programable, 75 a 80

Otra forma de clasificar los recursos es a través de las denominadas dimensiones del gasto, que son la *Funcional* (¿para qué se gasta?), la *Administrativa* (¿quién gasta?) y la *Económica* (¿en qué se gasta?).

La clasificación Funcional (véase Cuadro 1) agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos, esto es de acuerdo con el propósito al que se destina el gasto. Se distinguen las funciones de Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras.

Cuadro 1 Clasificación Funcional del gasto público
<i>1. Gobierno</i>
1.1 Legislación
1.2 Justicia
1.3 Coordinación de la Política de Gobierno
1.4 Relaciones Exteriores
1.5 Asuntos Financieros y Hacendarios
1.6 Defensa
1.7 Asuntos de Orden Público y de Seguridad
1.8 Investigación Fundamental (Básica)
1.9 Otros Servicios Generales
<i>2. Desarrollo Social</i>
2.1 Protección Ambiental
2.2 Vivienda y Servicios a la Comunidad
2.3 Salud
2.4 Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
2.5 Educación
2.6 Protección Social
2.7 Otros Asuntos Sociales
<i>3. Desarrollo Económico</i>
3.1 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
3.2 Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza
3.3 Combustibles y Energía
3.4 Minería, Manufacturas y Construcción
3.5 Transporte
3.6 Comunicaciones
3.7 Turismo
3.8 Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos
3.9 Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos
<i>4. Otras</i>
4.1 Transacciones de la Deuda Pública/Costo Financiero de la Deuda
4.2 Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre Diferentes Niveles y Órdenes de Gobierno
4.3 Saneamiento del Sistema Financiero
4.4 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Fuente: Elaborado con información del Conac².

por ciento, mientras que al gasto no programable se destinan entre 20 y 25 por ciento (Gutiérrez, 2013).

² El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de establecer los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para armonizar

La Función Gobierno comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional; asuntos con el exterior; asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

La Función de Desarrollo Social incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, como servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

La Función de Desarrollo Económico comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares³.

En la clasificación Funcional, los rubros a los que se destinan los mayores recursos dentro de la Función de Desarrollo Social son a la educación, la salud y la seguridad social; en materia de Desarrollo Económico los recursos se concentran en la Subfunción de Energía, y por lo que toca a las funciones de Gobierno prevalecen los recursos para al Orden, Seguridad y Justicia.

La clasificación Administrativa del gasto (véase Diagrama 1) permite identificar a los ejecutores del mismo, es decir, a las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación. Además, delimita el ámbito

el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos, y, en general, para contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos. No es sino hasta el 10 de junio de 2010, que se publicó el "Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del Gasto", que después de ciertas modificaciones y aprobaciones por parte del Conac, estableció los tres niveles de desagregación (Finalidad, Función y Subfunción), los cuales comenzaron a operar en 2012 (Conac, 2010).

³ La mayor parte del gasto se ha destinado a funciones de Desarrollo Social, que han pasado de 61% en el año 2000 a 58% en 2012; el gasto en Desarrollo Económico ha pasado de 26 a 33% en el mismo periodo; y en lo que corresponde a las funciones de Gobierno, han pasado de 13 a 9% (véase Gutiérrez, 2013).

de Sector Público de cada orden de gobierno y, por ende, los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal (Conac, 2011).

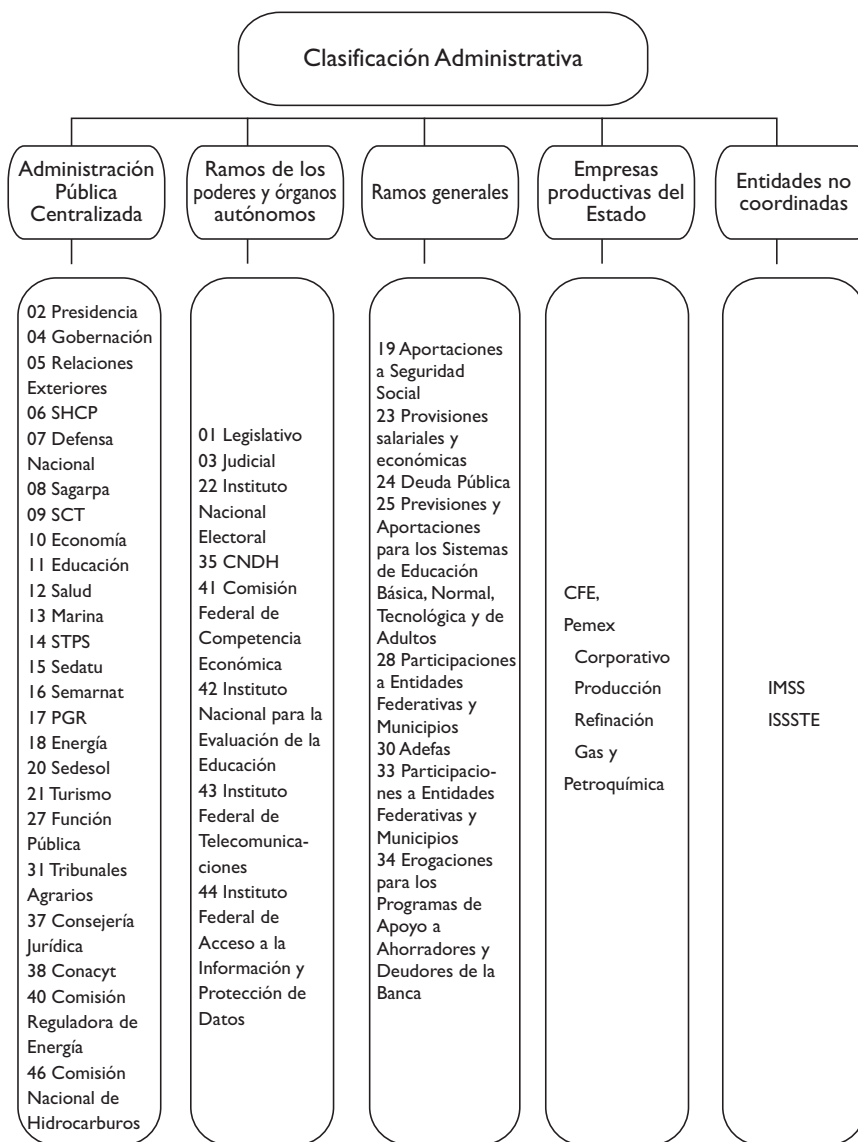
Esta clasificación permite:

- Distinguir los sectores, subsectores y unidades institucionales a través de los cuales se realiza la provisión de bienes y servicios públicos, la redistribución del ingreso, la inversión pública y la asignación de recursos financieros públicos, mediante el presupuesto.

- Dar seguimiento al ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público.
- Posibilita la evaluación del desempeño institucional.
- Consolidar las transacciones financieras de los distintos órdenes de gobierno.

Los criterios de asignación de los recursos están dados a partir de la centralidad y la autonomía de las dependencias, entidades, órganos y poderes, por tanto, podemos concentrarlos en cuatro rubros distintos.

Diagrama I
Clasificación Administrativa del gasto público



Fuente: Elaborado con información de la SHCP.

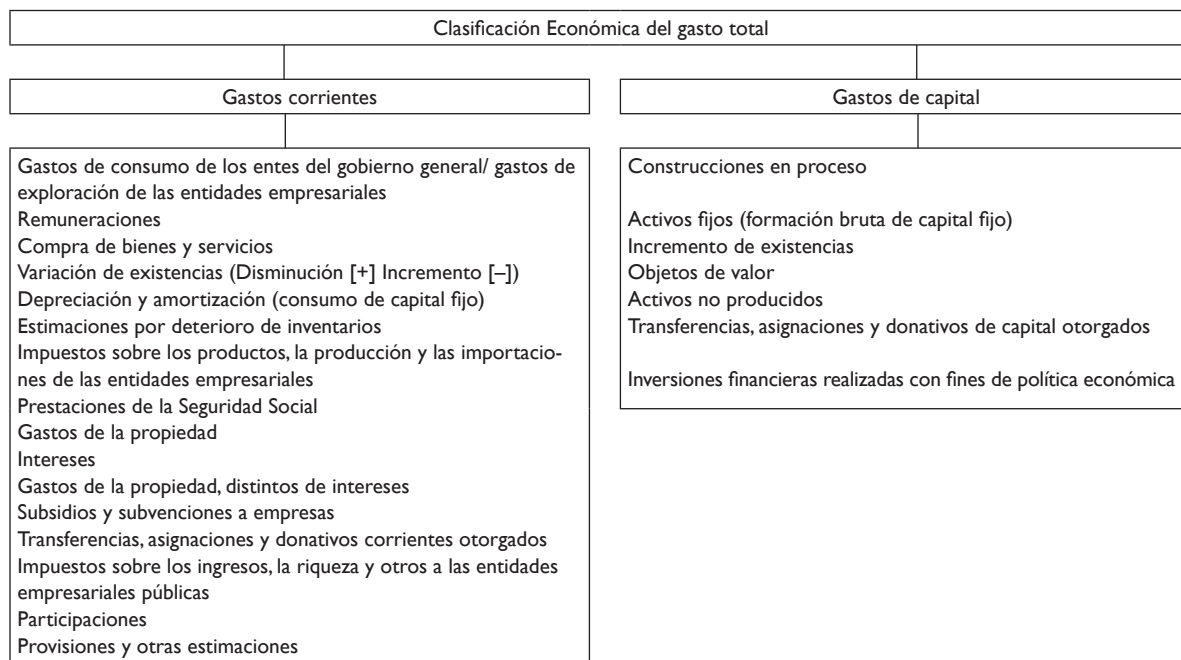
La clasificación Económica registra los recursos que van al gasto corriente y al gasto de capital (véase Diagrama 2). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al gasto corriente como una erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas (SHCP, 2014). Este tipo de gasto se utiliza para realizar actividades ordinarias o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a la investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de créditos o de financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

El proceso presupuestario

Conforme con el mandato constitucional, el gobierno federal está obligado a elaborar dentro de los primeros seis meses de su gestión su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND). De este modo, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se definen las líneas generales de gobierno que seguirá la administración; de éstas se deben desprender los programas sectoriales que ejecutarán las diferentes secretarías y áreas de la administración pública

Diagrama 2
Clasificación Económica del gasto público



Fuente: Elaboración con información del *Diario Oficial de la Federación*.

Por otro lado, corresponde al gasto de capital las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como a los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a

federal. Como los programas sectoriales son más específicos que el plan, cada uno de ellos abarca un conjunto de proyectos de acciones de gobierno que deberán cumplir con determinados objetivos particulares y que siempre habrán de estar alineados con los objetivos generales del plan.

Sin embargo, esta definición integral de políticas públicas debe traducirse en acciones específicas, en hechos de gobierno para los que se requiere recursos presupuestales. Así, el proceso de planeación y programación debe de verse reflejado en el presupuesto, de manera que las prioridades del plan y, por tanto, de los programas cuenten con un sustento presupuestal.

El documento central para la definición del gasto es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), el cual refleja las prioridades que se busca atender con los recursos públicos, es decir, las erogaciones que se realizarán durante el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año; además, contiene criterios utilizados por las diferentes instancias para decidir el destino de los recursos públicos, así como su importancia para el buen funcionamiento y desarrollo del país.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) detalla el monto y el destino de los recursos públicos que el gobierno federal aplicará cada año, buscando siempre un equilibrio entre lo que recibe y lo que se gasta, así como cumplir con lo establecido en el Artículo 134 de la Constitución, el cual establece que “los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para los objetivos a los que estén destinados”.

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia presupuestaria, con la finalidad de elaborar el PEF (véase Cuadro 2).

Después de que el Ejecutivo federal entrega al Congreso de la Unión el paquete económico, se somete al análisis y, en su caso, modificación. En lo que respecta a la iniciativa de la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados tiene hasta el día 20 de octubre para aprobarla y remitirla a la Cámara de Senadores, quienes tienen como fecha límite el 31 de octubre. Una vez que ha sido aprobado por ambas cámaras, la iniciativa se convierte en ley.

Una vez determinados los ingresos que se captarán, se somete al análisis el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual técnicamente no es una ley sino un decreto. El Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.

La OCDE (2009) señala que, a pesar de que la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto, existen algunas limitaciones, por ejemplo, no puede cambiar la estructura programática; no puede negar el financiamiento de gastos que el Ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales; asimismo, sólo puede aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento, para lo cual posee la facultad de modificar las proyecciones de ingresos y el precio del

Cuadro 2
Calendario de formulación del Presupuesto

<i>Fecha</i>	<i>Acción</i>
1 de abril	El Ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de Presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el Presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

petróleo dentro del intervalo de la fórmula establecida en la Reforma Fiscal del 2007 para la obtención de ingresos adicionales. Cualquier modificación debe ubicarse dentro de la regla del presupuesto balanceado (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2009: 82).

La Cámara de Diputados tiene como fecha límite para la aprobación del PEF el 15 de noviembre. Excepto en los años en que inicie su encargo, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. El Cuadro 3 resume el proceso.

ajustes comprendidos en la normatividad o adelantos en la erogación con previa autorización de la SHCP. Los rezagos en la aplicación del gasto son sujetos al retiro de recursos por parte de la SHCP y al posible fincamiento de responsabilidades.

La Estructura Programática del gasto

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), en el Artículo 2 fracción XXII, define la *Estructura Programática* como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual precisa las acciones que efectúan los ejecutores de gasto

Cuadro 3 Calendario de aprobación del Presupuesto	
Fecha	Acción
1 de abril	El Ejecutivo presenta las proyecciones macroeconómicas preliminares del siguiente ejercicio fiscal.
30 de junio	El Ejecutivo presenta la estructura programática del Presupuesto, incluyendo las propuestas de programas nuevos.
8 de septiembre	El Ejecutivo presenta al Congreso el proyecto de Presupuesto de Gasto y de Ley de Ingresos. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados comienza con las audiencias sobre el Presupuesto de Egresos.
20 de octubre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Ingresos.
31 de octubre	El Senado aprueba la Ley de Ingresos. La Comisión de Presupuesto recibe comentarios de las Comisiones Sectoriales de la Cámara baja, vota las enmiendas propuestas al Presupuesto y lo somete al voto del pleno de la Cámara.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos.
1 de enero	Comienza el ejercicio fiscal.

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ejecución del gasto público

Una vez aprobado el PEF, la SHCP, dentro de los diez días siguientes, emite lineamientos para el gasto de cada secretaría. Los organismos tienen 15 días después de ser notificados para concluir la revisión de los lineamientos. El presupuesto se registra en un sistema llamado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Cada secretaría de Estado nombra personal para que acceda al sistema y opere el presupuesto. El ingreso y los gastos se programan mensualmente (OCDE, 2009: 92).

Una vez aprobado el PEF, a lo largo del año las diferentes dependencias gubernamentales ejercen el gasto público en acciones efectivas de programas específicos y en la provisión de bienes y servicios públicos. Pueden realizarse

para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos; además, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del mismo, y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

La clasificación programática permite conocer con precisión el destino del gasto por funciones, dependencias ejecutoras y programas específicos; de esa forma, es posible identificar qué funciones y programas prioritarios se apoyó en mayor medida.

La SHCP, a más tardar el 30 de junio de cada año, debe remitir a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diagrama 3
Estructura integral de la clave presupuestaria



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La estructura programática especifica el tipo y naturaleza de las actividades gubernamentales a través de categorías programáticas, y determina la finalidad hacia la cual se dirigen los recursos públicos. Asimismo, permite identificar los resultados o impactos socioeconómicos que se derivan de la aplicación de las políticas públicas, a través de los distintos bienes y servicios que se generan.

Los elementos programáticos son atributos que están asociados a cada una de las categorías de la Estructura Programática y tienen el propósito de llevar a cabo la medición del desempeño de las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus objetivos. Sus componentes son los siguientes:

- **Objetivo:** describe el propósito a alcanzar
- **Meta:** es la expresión concreta del cumplimiento del objetivo general que se traduce en un objetivo específico.
- **Indicador de Resultados:** instrumento para la medición del cumplimiento planteado; se expresa en indicadores cuantitativos o cualitativos.
- **Dimensión:** identifica el tipo de indicador en función de la metodología para su medición; en general, los indicadores podrán ser cuantificables (cualitativo) y expresarán en la fórmula y en la meta específica las variables y valores para la medición.
- **Fórmula:** expresa la relación entre dos o más variables, que permite establecer parámetros de resultados.
- **Universo de Cobertura:** determina la población objetivo; define también el alcance de la meta que se pretende

obtener (aspectos macroeconómicos, órdenes de gobierno, ámbitos administrativos, entre otros).

- **Unidad de Medida:** son los elementos, componentes o variables del universo de cobertura.
- **Meta Específica:** es la valoración numérica que la dependencia o entidad propone obtener para cada uno de sus Indicadores de Resultados, con base en el presupuesto asignado.

La Estructura Programática debe elaborarse teniendo en cuenta distintos aspectos (Saldaña, s/f):

- **Primero.** Se deben identificar claramente las funciones fundamentales que se realizan, como los sectores en los que se desarrolla la acción, para poder eliminar duplicidades de funciones y facilitar la programación de actividades principales o básicas de la dependencia.
- **Segundo.** Identificar las funciones específicas del organismo para presentarlas de forma coherente al momento de negociar el presupuesto.
- **Tercero.** Mejorar los métodos de administración y los sistemas de control de gestión.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Con base en lo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

El Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación contiene las cifras generales de lo que se estima gastar en el año.

Resumen del Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	
<i>Concepto</i>	<i>PEF 2015</i>
A: Ramos Autónomos	89,597,306,659
Ramo: 40 INEGI	8,498,664,643
Ramo: 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526,869,053
B: Ramos Administrativos	1,184,295,075,588
C: Ramos Generales	2,223,544,794,570
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	706,453,937,895
E: Empresas Productivas del Estado	923,525,227,774
Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.	443,764,476,182
<i>Gasto Neto Total</i>	<i>4,694,677,400,000</i>

Ramos Administrativos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	
<i>Concepto</i>	<i>PEF 2015</i>
<i>B: Ramos Administrativos</i>	<i>1,184,295,075,588</i>
Presidencia de la República	2,296,227,033
Gobernación ^{3/}	77,066,321,870
Relaciones Exteriores	8,100,492,264
Hacienda y Crédito Público	45,691,868,766
Defensa Nacional	71,273,654,718
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	92,141,837,916
Comunicaciones y Transportes	126,146,236,133
Economía	20,908,076,670
Educación Pública	305,057,143,549
Salud	134,847,592,069
Marina	27,025,522,576
Trabajo y Previsión Social	5,134,572,415
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	22,050,892,608
Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,976,702,425
Procuraduría General de la República	17,029,485,877
Energía	3,088,826,125
Desarrollo Social	114,504,009,056
Turismo	6,844,915,366
Función Pública	1,483,947,925
Tribunales Agrarios	1,039,948,451
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130,090,904
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706,667,621
Comisión Reguladora de Energía	400,000,664
Comisión Nacional de Hidrocarburos	350,042,587

Resumen del Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

A: Ramos autónomos			89,597,306,659
<i>Gasto programable</i>			
01	Poder Legislativo		13,398,337,841
	Cámara de Senadores		4,019,177,269
	Cámara de Diputados		7,339,166,195
	Auditoría Superior de la Federación		2,039,994,377
03	Poder Judicial		51,769,068,710
	Suprema Corte de Justicia de la Nación		4,654,922,804
	Consejo de la Judicatura Federal		44,052,127,906
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		3,062,018,000
22	Instituto Nacional Electoral		18,572,411,236
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos		1,465,956,043
41	Comisión Federal de Competencia Económica		478,332,005
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		1,020,000,000
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones		2,000,000,000
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos		893,200,824
<i>Ramo: 40 Información nacional estadística y geográfica</i>			
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía		8,498,664,643
<i>Ramo: 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</i>			
	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		2,526,869,053
<i>Ramo En proceso de creación: 11</i>			
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		490,604,860
B: Ramos administrativos			1,184,295,075,588
<i>Gasto programable</i>			
02	Oficina de la Presidencia de la República		2,296,227,033
04	Gobernación		77,066,321,870
05	Relaciones Exteriores		8,100,492,264
06	Hacienda y Crédito Público		45,691,868,766
07	Defensa Nacional		71,273,654,718
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		92,141,837,916
09	Comunicaciones y Transportes		126,146,236,133
10	Economía		20,908,076,670
11	Educación Pública		305,057,143,549
12	Salud		134,847,592,069
13	Marina		27,025,522,576
14	Trabajo y Previsión Social		5,134,572,415
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		22,050,892,608
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		67,976,702,425
17	Procuraduría General de la República		17,029,485,877
18	Energía ^{2/}		3,088,826,125
20	Desarrollo Social		114,504,009,056
21	Turismo		6,844,915,366
27	Función Pública		1,483,947,925
31	Tribunales Agrarios		1,039,948,451
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		130,090,904
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		33,706,667,621
45	Comisión Reguladora de Energía		400,000,664
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos		350,042,587

Continúa...

<i>C: Ramos generales</i>			2,223,544,794,570
<i>Gasto programable</i>			
19	Aportaciones a Seguridad Social		501,627,340,000
23	Provisiones Salariales y Económicas		127,306,879,801
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos		46,880,165,260
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		591,357,166,754
<i>Gasto no programable</i>			
24	Deuda Pública		322,038,550,278
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios		607,130,090,356
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero		0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores		16,254,601,121
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca		10,950,001,000
<i>D: Entidades sujetas a control presupuestario directo</i>			706,453,937,895
<i>Gasto programable</i>			
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ^{3/}		208,758,619,781
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social		497,695,318,114
<i>E: Empresas productivas del estado^{4/ 5/}</i>			923,525,227,774
<i>Gasto programable</i>			
TOQ	Comisión Federal de Electricidad		314,456,548,542
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)		540,580,079,232
<i>Gasto no programable</i>			
	Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		68,488,600,000
TOQ	Comisión Federal de Electricidad		14,500,000,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)		53,988,600,000
<i>Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.</i>			443,764,476,182
<i>Gasto neto total</i>			4,694,677,400,000

1/ El importe señalado no se suma al total, ya que se encuentra contenido en el Ramo 20 Desarrollo Social. Su clasificación en el apartado de Ramos Autónomos queda supeditada a la formalización correspondiente en materia presupuestaria.

2/ Incluye recursos por 190.0 millones de pesos para el Centro Nacional de Control de Gas Natural, así como 190.0 millones de pesos para el Centro Nacional de Control de Energía.

3/ Incluye recursos para la creación de 4,000 plazas de la Rama Médica, Paramédica y Grupos Afines, las cuales se destinarán únicamente a fortalecer los servicios de salud que se prestan a los derechohabientes del ISSSTE.

4/ Esta clasificación corresponde a los cambios derivados de la expedición de las nuevas leyes de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad con fundamento en el Artículo 2 de las leyes respectivas.

5/ Monto neto sin incluir erogación alguna por concepto de aprovechamientos, ni transferencia del Gobierno Federal para el otorgamiento de subsidios.

Fuente: Elaborado con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Siguiendo a González López (2014), quien hace una síntesis de lo planteado por diversos especialistas sobre la formulación y la ejecución del presupuesto (Chávez, 2000; Chapoy, 2003; Burbano y Ortiz, 1995; Sedas, 1994), todo presupuesto es, por un lado, la expresión en cifras de los gastos planeados para un periodo futuro y, por el otro, la estimación de los recursos previstos para cubrirlos, e implica tanto la autorización para efectuar las erogaciones como el límite de éstas.

Por ello, como el proceso presupuestal define los alcances de la política pública al establecer el margen de acción

gubernamental, se han desarrollado diferentes alternativas para definir su estructura, monto y destino.

El presupuesto tradicional

Un ejemplo es el presupuesto tradicional, el cual no fue resultado de un proceso de análisis, sino de una experiencia repetida a lo largo del tiempo; sus procedimientos y propósitos no fueron postulados teóricamente en un determinado momento e implantados siguiendo un acuerdo, sino pro-

ducto de una evolución que obligó a hacer las adecuaciones que las circunstancias iban haciendo necesarias.

El presupuesto tradicional solamente tomaba en consideración el periodo de doce meses para el que era preparado; se basaba en incrementar lo ya gastado en el año anterior. De acuerdo con las nuevas erogaciones previstas, se empleaba para planear y controlar las entradas y salidas de efectivo, y se estructuraba con base en partidas que agrupaban conceptos idénticos, fragmentaba las decisiones en segmentos; se apoyaba en lo ya ocurrido y no en lo que era modificable en el futuro e indiferente a los objetivos.

De acuerdo con las necesidades que debía satisfacer y con lo que se planeaba hacer para solventarlas, cada dependencia identificaba sus planes de trabajo ya en operación, y con base en ellos proponía su ampliación y presentaba sus estimaciones hasta completar el proyecto de presupuesto de la totalidad de la dependencia.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, esa forma de presupuestar empezó a ser cuestionada, pues sus partidas no equivalían a programas; se catalogaba como irracional porque relacionaba insumos en lugar de resultados; existía falta de previsión porque cubría un año y no varios de ellos.

El Presupuesto por Programas

El Presupuesto por Programas implica establecer las acciones que habrán de realizarse para alcanzar los fines previstos y determinar los medios para conseguir dichas metas, en concordancia con las líneas generales del Plan Nacional y de los programas específicos. En los hechos se invierte el flujo de información y la toma de decisiones en relación con el presupuesto tradicional. Es decir, antes de emitir la solicitud de los programas anuales con el cálculo de su costo, se cuenta con una decisión que establece la política general de gasto y el plan general de trabajo que han de seguirse. Determinada la política general de gasto, los programas y su presupuesto deben alinearse a ella.

Uno de los principales objetivos del Presupuesto por Programas es presupuestar con base en la evaluación y formulación consciente de las metas a alcanzar, estableciendo explícitamente los programas presupuestales más relevantes para ello. Esto ayuda a que el presupuesto identifique los recursos que se destinan a los programas presupuestales establecidos y se pueda evaluar la racionalidad del gasto.

La finalidad del Presupuesto por Programas es proporcionar información presupuestal orientada a resultados y

con una perspectiva a corto plazo que permita una asignación más eficaz de los recursos.

A diferencia de los presupuestos tradicionales, en los que primero se asignan los recursos y luego se determina su destino final, el Presupuesto por Programas hace hincapié en la naturaleza de los resultados que han de obtenerse, como las metas, los objetivos y los productos o servicios.

El Presupuesto por Programas posibilita realizar mediciones de lo alcanzado respecto de lo programado y calificar, conforme a indicadores previamente concertados, el grado de avance en una planeación de más largo plazo. Sin embargo, la calificación de los resultados depende frecuentemente del establecimiento de metas que son relativamente fáciles de alcanzar, no considera valoraciones de costo/beneficio o son usualmente revisadas si los propósitos y objetivos de la política pública han cambiado por adecuaciones a las circunstancias.

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR)⁴

El presupuesto es también un instrumento del gobierno para promover la rendición de cuentas y la eficacia, y no solamente un vehículo para la asignación de recursos y el control de gastos. Por tanto, en la actualidad ha cobrado fuerza su significado como piedra angular de un buen gobierno.

Desde la década de los noventa, muchos países de la OCDE han reformado sus procesos presupuestarios, pasando de un modelo basado en los insumos, el mando y el control, a un enfoque más descentralizado dirigido a la obtención de resultados tangibles en términos de rendimiento y resultados que han promovido la asignación de recursos y la eficacia operativa de los sistemas de administración financiera pública.

Por otro lado, los ciudadanos se concentran cada vez más en los resultados y, por la misma razón, los gobiernos están más preocupados por producir los resultados concretos tan valorados por sus electores. El PBR consiste en el uso adecuado de la información por parte de los principales actores, en cada etapa del ciclo presupuestario, para informar sus decisiones relativas a la asignación de recursos y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El PBR tiene tres características distintivas:

I. Sus bases son el desarrollo de sistemas confiables de gestión de la información que sustenten las cuatro fases

⁴ SHCP, s/f.

del ciclo presupuestario: preparación, aprobación, ejecución y auditoría.

2. El objetivo general de la presupuestación basada en resultados es mejorar la calidad del gasto público a través de una mejor asignación de recursos, consistente con objetivos políticos y sociales, así como lograr una mayor eficiencia en su uso.

3. El objetivo intermedio es que la información sobre el desempeño esté disponible para los tomadores de decisiones, de tal manera que puedan ligarla, en términos generales, con la planeación y acciones de gestión y con decisiones informadas por las mediciones del desempeño y de otras fuentes de información, como experiencia, información cualitativa y prioridades políticas, entre otras.

De esta manera, se conoce en qué se gasta y, sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

También implica que se ajusten y fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios, y las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia. Asimismo, se establecen diversas acciones de mejora continua y el compromiso de los funcionarios públicos.

El diseño del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) tiene también un componente que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas, es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁵.

Conforme al diseño difundido por la SHCP, el enfoque del SED está basado en la Gestión para Resultados (GpR), que es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Tiene interés en cómo se realizan las cosas, aunque cobra mayor relevancia en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

⁵ Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que realizan una valoración objetiva del desempeño de los programas. El artículo 110 de la referida establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, identificando la eficiencia, economía y la calidad en la Administración Pública Federal, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La GpR tiene cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida:

- 1) Centrar la metodología en los resultados.
- 2) Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos.
- 3) Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar.
- 4) Gestionar para y no por resultados.
- 5) Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Para facilitar la conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas basados en GpR, se desarrolló la Metodología de Marco Lógico (MML) y su resultado expresado principalmente en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La MML es una herramienta de planeación que alinea los objetivos de los programas presupuestarios a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, a los objetivos de los programas derivados del PND y a los objetivos del mismo.

La aplicación de la MML identifica los problemas y a los involucrados, permite analizar la situación a resolver, obliga a la definición de sus objetivos, indicadores y metas, y facilita la evaluación de sus resultados.

La MIR, como herramienta de planeación estratégica, presenta la información de los objetivos de los programas y su alineación; describe los bienes y servicios que se aportarán a la sociedad; incorpora los indicadores; y considera riesgos y contingencias. Lo más importante es que, conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son los resultados los que se deberán tomar en cuenta para la programación y presupuestación del gasto público. Programas con magros resultados dejarían de ser financiados.

Para cumplir con lo anterior, la SHCP, la SFP y el Coneval, en el ámbito de sus respectivas competencias, emiten los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y las recomendaciones correspondientes.

Este proceso requiere la revisión meticulosa de los objetivos de los programas y proyectos previstos, así como la correcta definición de los criterios e indicadores para la evaluación de los resultados. En esta idea también el seguimiento —para verificar y corregir a tiempo— se vuelve indispensable, así como la aplicación de sanciones por

irregularidades o el incumplimiento de metas por parte de los órganos internos de control y la Auditoría Superior de la Federación.

Un elemento adicional que la ley establece para mejorar la evaluación de resultados es el proceso de homologación de criterios contables para el registro de la información y la medición de los avances; esto es llevado a nivel federal como el proceso de armonización contable. Éste es otro de los mecanismos que acompaña al SED.

El Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero es una modalidad de la presupuestación programática que consiste en que cada ejercicio presupuestal debe considerarse como si fuese el año cero, el año de inicio de todos los proyectos, sin aceptar por inercia lo erogado en el año anterior como algo necesario, sino analizando y justificando todos los recursos solicitados como si la tarea fuese totalmente nueva.

El Presupuesto Base Cero es un proceso analíticamente estructurado que permite tomar decisiones sobre la asignación de recursos con base en objetivos determinados para cada nuevo periodo, así como en los distintos medios para alcanzarlos, seleccionando al que de ellos rinda mayores beneficios con el menor costo.

La presupuestación base cero requiere la justificación plena de la vigencia del programa, los objetivos, los resultados estimados y su beneficio social.

El revisor debe tener una visión integral del presupuesto, que le permita eliminar duplicidades de programas, estructuras, objetivos y metas, así como integrar propuestas de ejercicio de recursos que solucionen problemas específicos conforme a prioridades y criterios generales de política pública.

Los elementos clave del Presupuesto Base Cero incluyen:

1. Identificación de los objetivos
2. Evaluación de medios alternativos para llevar a cabo cada actividad
3. Evaluación de los niveles alternativos de recursos
4. Evaluación de las cargas de trabajo y desempeño
5. Establecimiento de prioridades

El Presupuesto Base Cero es un enfoque, no un procedimiento rígido, que asigna mayor prioridad a la consideración de “para qué se gasta” y no a la de “quién gasta”.

El Presupuesto Base Cero (PBC) consiste en la elaboración de una propuesta de gasto que parte de la identi-

ficación de una necesidad, la justificación de su atención, la utilidad, los costos y los beneficios esperados, como si fuera la primera vez que se va a atender. Esto es, la metodología del PBC contempla un proceso de revisión y evaluación de los programas presupuestales sin considerar situaciones pasadas, sino lo que se plantea realizar en un ejercicio presupuestal, considerando qué problema resuelve y cuánto cuesta.

De este modo, una vez identificada la necesidad, se establece el costo de atenderla, se analizan diversas alternativas de acción, se evalúan los costos y los resultados esperados, para, finalmente, tomar la mejor decisión en términos de eficacia y eficiencia del programa: mejores resultados y menores costos.

El PBC busca evitar gastar más de lo necesario, por lo que analiza cuánto dinero cuesta alcanzar un determinado resultado. No busca elevar o reducir un porcentaje de recursos contra el año anterior. Ese parámetro no se toma en cuenta. La referencia es solamente la definición de lo que se tiene que hacer y cuánto va a costar.

Lo que se tiene que hacer se resuelve en el ámbito de las atribuciones y responsabilidades del ente público, para lo cual se definen programas que a su vez contemplan proyectos y acciones. En lo que se refiere al costo, es necesario considerar diferentes alternativas de solución y, por tanto, de costos; con ello se abren distintas posibilidades de intervención pública, cada una de ellas con diferentes costos e incluso alcances e impactos. Esta información permite al tomador de decisiones elegir la mejor alternativa considerando costos y beneficios esperados.

En este sentido, un ente público o un programa debe precisar tres cosas: su Función, su Objetivo y su Meta. Con base en ello, el PBC debe establecer el monto del presupuesto y equilibrar su distribución.

La aplicación de la metodología del PBC está orientada a:

- Identificar gastos no necesarios o no rentables
- Reorientar los recursos a lo estrictamente necesario
- Plantear claramente objetivos, metas y alternativas para alcanzarlos
- Establecer opciones costo/beneficio para la toma de decisiones

La metodología del PBC involucra:

- Un proceso administrativo
- Un proceso de planeación
- Un proceso presupuestario

El ejercicio del PBC requiere:

- 1) La precisión de la función de la institución para:
- 2) determinar objetivos, prioridades de atención y metas (objetivos cuantificados), y con ello
- 3) elaborar alternativas para la toma de decisiones informadas bajo un enfoque costo/beneficio.

Los responsables de la elaboración del PBC deben clarificar y responder preguntas como:

1. ¿Cuál es mi función?, ¿qué tengo hacer?
2. ¿Por qué gastar en ello?
3. ¿Cómo y cuál es la mejor forma de gastar en ello?

En síntesis, el PBC obliga a la revisión de cada programa y cada partida de gasto, considerando: 1) su justificación (objetivos, metas, beneficios), 2) el monto de recursos requeridos y 3) el resultado esperado.

El tipo de intervención a realizar implica establecer las alternativas posibles para resolver la problemática en cuestión; esto es, requiere la elaboración de “paquetes de decisión” o programas de inversión sobre los que se realiza la evaluación costo/ beneficio para la toma de decisiones. En teoría, la aplicación de un Presupuesto Base Cero necesita el establecimiento de:

1. Un sistema de costeo estándar
2. La determinación de beneficios esperados
3. La jerarquización de las alternativas de intervención con base en un análisis costo/beneficio.

Para la elaboración de la Propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, es necesario tener presente que un ejercicio real de Presupuesto Base Cero:

- Conlleva una metodología de planeación y presupuesto que plantea reevaluar cada año todos los programas y gastos gubernamentales.
- Proporciona información detallada sobre lo que cuesta alcanzar cada objetivo y meta trazada.
- Busca mejorar resultados y reducir costos.
- Simplifica los procedimientos presupuestales.
- Evita la duplicidad de esfuerzos.
- Establece que cada unidad responsable justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle, compro-

bando por qué se debe gastar, las metas a lograr y la forma de medir los avances.

- Identifica, evalúa e informa sobre el costo de cada actividad u operación, acción y proyecto.
- Incluye un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados y de consecuencias de la no asignación presupuestal.
- Exige el análisis a detalle de las actividades que se deben llevar a cabo y sus alternativas para seleccionar la opción que permite obtener los resultados deseados a un menor costo.
- Requiere un estudio comparativo de costo/beneficio entre las diferentes alternativas existentes, para cumplir con las actividades.

Los objetivos de aplicar el Presupuesto Base Cero deberán ser:

1. Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios y minimizando los efectos negativos de la medida.
2. Suprimir actividades de baja prioridad.
3. Imponer ajustes presupuestales a las actividades de prioridad media, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.
4. Identificar por cada actividad sus costos y las alternativas para desempeñarla.
5. Diseñar las alternativas (“paquetes de decisión”) y ordenarlas de acuerdo con su importancia y relación costo/beneficio, detallando las actividades u operaciones que se han de añadir o suprimir.

El reto de la aplicación del Presupuesto Base Cero

En el marco de lo que ha sido la elaboración de la Propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la aplicación del PBC implica la revisión de los programas federales, de sus objetivos de política pública, de las necesidades a atender y de las prioridades de atención definidas por las máximas autoridades del gobierno federal.

Las condicionantes que se presentan son: los lineamientos de la política de gasto; la dimensión del gasto público (más de una quinta parte del PIB); el volumen de recursos comprometidos con determinadas funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal o bien con determinados grupos de poder, así como la tendencia

inercial de las grandes partidas de gasto (por ejemplo, educación y salud).

A ello se agrega el componente político, que implica la negociación con distintas fuerzas políticas, agentes económicos y organizaciones sociales. Este último se manifiesta no sólo en la etapa de la elaboración de la propuesta de presupuesto que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados, sino en el proceso de revisión y aprobación del presupuesto federal.

Esta etapa se caracteriza por ser una verdadera lucha por el reparto del recurso público. La orientación del presupuesto puede beneficiar o excluir a diversos actores, regiones y sectores de la sociedad. Ello se manifiesta en el trato al sector rural o en las peticiones de los gobiernos estatales y municipales, así como en la asignación de recursos al magisterio o a las fuerzas armadas.

En este contexto, pese a la legislación vigente y a los procesos de discusión presupuestal reglamentados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, se pueden presentar cambios que no necesariamente responden a las metodologías previstas. No obstante, otro asunto es que, una vez aprobado el presupuesto, en el curso del ejercicio se cumpla con los requisitos o reglas de operación para su ministración.

El reto del PBC es que a partir de las prioridades del Ejecutivo Federal se ordenen los programas federales a fin de jerarquizarlos, analizando costos, beneficios e impactos esperados, así como diseñar alternativas de menor costo que contribuyan a la mejor toma de decisiones.

No obstante, hay que reconocer que el presupuesto trae una carga inercial importante. Partidas de gasto como las de educación y salud involucran a muchos actores e intereses que dificultan su reestructuración. Lo mismo pasa con las partidas destinadas al campo, la población indígena o la igualdad de género.

La heterogeneidad de actores pasa también por la dimensión interna de la Administración Pública Federal. Sindicatos, estructuras administrativas, operación de programas, etc., conforman un contrapeso a toda modificación de asignaciones y organización institucional.

Cabe mencionar que si bien el Presupuesto Base Cero da la posibilidad tanto de ampliar como de reducir las asignaciones presupuestales o las estructuras administrativas, el enfoque que hoy se maneja busca reducir presiones de gasto; en este sentido, es de esperar una reducción de los programas presupuestarios y una reducción del gasto corriente y de operación. El problema es el del criterio de selección.

Sin duda muchos programas de la Administración Pública Federal (APF) no cuentan con un sustento sólido o se encuentran duplicados, también algunos no tendrán claro el objetivo de política pública o el problema a resolver; igualmente, pueden no ser el instrumento adecuado para atender un tema de política pública, o, más aún, se les pudo haber asignado múltiples objetivos, lo que desvirtúa su propósito original. Una cuestión adicional es si son transparentes en cuanto a beneficios y beneficiarios. Es decir, si es factible identificar diversos factores que hagan candidatos a desaparecer a varios programas. Pero la secuencia del Presupuesto Base Cero exige de la identificación de costos de atención, y más que costos lo que se tiene son presupuestos. El caso educativo es un ejemplo: ¿cuánto cuesta educar a un joven de educación media superior en cualquier municipio de Chiapas o de Nuevo León, Tabasco o en una delegación del Distrito Federal? ¿Cómo se determina ese costo? ¿Los sueldos de los funcionarios de la SEP se suman a ese costo?

Por otra parte, uno de los enfoques de intervención pública que impulsa la actual administración es el Enfoque de Transversalidad; la concurrencia de dependencias de la APF implica la convergencia de acciones y recursos para resolver problemas como el hambre, ¿cómo se costea la contribución de cada programa que participa en la estrategia denominada Cruzada Nacional contra el Hambre? ¿Cuesta lo mismo poner un comedor comunitario en Coahuila, Guerrero, que en Chilapa, en el mismo estado? ¿La relación entre el costo y el beneficio es similar?, ¿cómo se mide?

Esto es, los programas federales son diversos y atienden necesidades, población y territorios heterogéneos, por lo que es complicado establecer costos promedio o estándar; igualmente, en términos de funciones e instrumentos es necesario esclarecer los objetivos de política pública de cada programa y dependencia. A veces el análisis de duplicidades puede dificultarse si se ve como similar la operación de programas de financiamiento a actividades productivas de la Sagarpa, Sedesol o Sedatu; pero una vez revisado el tipo de beneficiarios, su grado de desarrollo y su ubicación, o bien el objetivo económico o político por el que fueron creados, puede ser que no se cumpla con una función u objetivo similar.

Otro reto no menor para establecer la metodología del PBC es la dimensión del presupuesto y de los programas presupuestarios. De acuerdo con la página de Transparencia Presupuestaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 asciende a 4,694,677,400,000 pesos. Conforme al proceso de planeación, programación y presupuestación estos recursos, además de ser congruentes con el nivel de ingresos públicos estimados para el año, deberán responder a las necesidades que plantea el cumplimiento de las cinco Metas Nacionales que propone

el Plan Nacional de Desarrollo: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

Para ello los recursos públicos se estructuran en 889 programas federales, de los cuales 865 (78%) corresponden al gasto programable y 24 programas (22%) al gasto no programable. Cabe señalar que casi la totalidad de los programas correspondientes al gasto programable (96%) cuentan con la información que exige el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es un instrumento que permite valorar los resultados de cada programa y, en consecuencia, tomar decisiones en cuanto a su continuidad, modificación, monto de recursos a asignar, o bien, su desaparición.

Luego entonces, el proceso de presupuestación vigente cuenta con una Estructura Programática, criterios de evaluación del SED y ahora se introduce el PBC. Además, se tienen que tomar en consideración las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las del Coneval.

En estas condiciones, lo que se observa es que el PBC es un instrumento adicional a los existentes para justificar los ajustes en el gasto, tanto en su monto como en su orientación, así como para reestructurar los programas presupuestarios.

Si la lógica es seguir tal cual la metodología del PBC, entonces se tiene una oportunidad para mejorar la estructura de la Administración Pública Federal, reorganizar los Programas Presupuestarios y darle mayor capacidad de acción a determinados programas del gobierno federal.

No obstante, en un contexto de recorte presupuestal, el PBC es un argumento más para poder descartar o reducir el número, tamaño, recursos o alcance de los programas presupuestarios.

Por otra parte, conforme a la literatura que analizó el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, no existe en México evidencia de una aplicación generalizada del Presupuesto Base Cero, lo que se recoge es alguna experiencia de una Secretaría de Estado a principios de los años ochenta y el esfuerzo de reelaboración de la Estructura Programática de los años noventa (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2015).

De este modo, como se puede apreciar el reto es enorme e implica un esfuerzo de revisión de funciones, costos de operación y, finalmente, de la organización de la administración pública, que, en un contexto de reducción de gasto, puede llegar a afectar funciones sustantivas del Estado, como puede ser el tema de la energía.

Programas presupuestarios (Pp's)					
Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal.					
Gasto programable en pesos corrientes					
Ramo	Nombre del ramo	Clase ramo	Clave del Programa Presupuestario	Programa Presupuestario (descripción)	2015 Original aprobado
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos			
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	–
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K026	Otros Proyectos	4,572,219
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	K027	Mantenimiento de Infraestructura	178,368,274
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R001	Actividades derivas del trabajo legislativo	11,175,402,971
1	Poder Legislativo	Ramos Autónomos	R002	Entregar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el informe	2,039,994,377
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos			
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	M001	Actividades de apoyo administrativo	75,170,344
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	0001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	15,018,866
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P001	Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones	24,815,707
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P002	Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente	1,014,980,898
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P003	Atención y seguimiento a las solicitudes y demandas de la ciudadanía	41,871,766
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	P004	Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integridad	1,124,369,452
2	Presidencia de la República	Ramos Administrativos	R001	Apoyo a las actividades de mantenimiento y conservación de Palacio Nacional	–

Continúa...

Ramo	Nombre del ramo	Clase ramo	Clave del Programa Presupuestario	Programa presupuestario (descripción)	2015 Original aprobado
3	Poder Judicial	Ramos Autónomos			
3	Poder Judicial	Ramos Autónomos	R001	Otras Actividades	51,769,068,710
4	Gobernación	Ramos Administrativos			
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E001	Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional	7,616,134,870
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E002	Preservación y difusión del acervo documental de la Nación	81,332,557
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E004	Producción de programas informativos de radio y televisión del Ejecutivo Federal	82,061,490
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E006	Atención a refugiados en el país	25,308,083
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E008	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	1,966,084,661
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E010	Impartición de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado	362,558,828
4	Gobernación	Ramos Administrativos	E011	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	-

Fuente: Recuperado de <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuestacion#Presupuestacion>>.

Qué tanto es inercial

Otra cuestión importante es ver si el gobierno federal está en condiciones de modificar tendencias e inercias de las partidas de gasto, sobre todo de aquellas que se encuentran vinculadas a demandas o negociaciones con actores políticos, económicos y sociales.

Por ejemplo, durante 2014, el gasto del Sector Público ascendió a 4,531.8 mil millones de pesos. Esta cifra fue equivalente a 26.6% del PIB. La variación porcentual res-

pecto a 2013 ascendió a 4.9%, mientras que en los últimos diez años (2005-2014) la tasa de crecimiento media anual del gasto del Sector Público fue de 5.2%. Como se puede apreciar, el crecimiento del gasto no fue muy diferente al de la media del periodo mencionado.

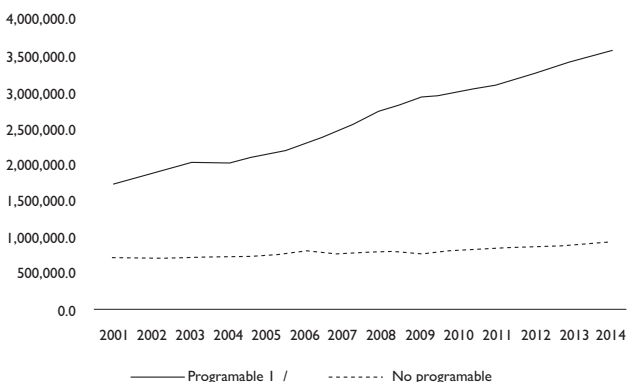
Asimismo, en lo que se refiere a la composición del gasto, el programable representó 21.0% del PIB; sin embargo, su tasa de crecimiento media anual entre 2005 y 2014 fue de 5.9%.

Dentro del gasto programable, el gasto corriente registró una tasa media anual de crecimiento en los últimos diez años de 4.9%. Durante la presente administración, el gasto corriente ha crecido a una tasa media anual de 3.8%, cifra inferior al crecimiento medio anual del gasto programable en los últimos diez años, y a lo hecho por el gasto corriente durante la administración pasada (5.11%). Por su parte, la inversión en capital redujo su variación porcentual el último año en -1.0%. Tomando en cuenta los últimos diez años, la tasa de crecimiento media anual de este concepto equivale a 9.4%.

Es importante mencionar que en lo que va de la presente administración la inversión en capital ha crecido a una tasa promedio anual de 7.0%, mientras que en la administración pasada lo hizo en 10.1%.

Estos resultados se explican por el hecho de que uno de los objetivos de la presente administración es reducir el gasto corriente y existe el compromiso explícito para ello. Por lo que toca al gasto de capital, en el marco del

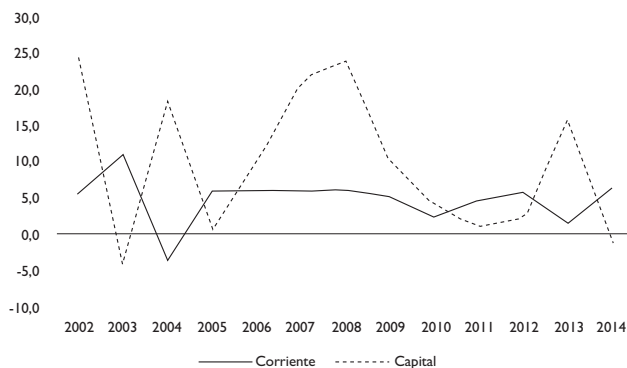
Evolución del gasto programable y no programable del Sector Público Presupuestario, 2001-2014 (Millones de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

ajuste lo que se observa es un castigo a la inversión de las principales Empresas Productivas del Estado.

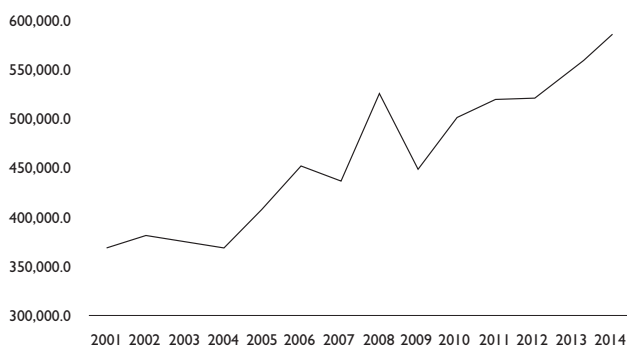
Variación porcentual anual del gasto corriente y en capital (2002-2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

El gasto no programable –dentro del que se encuentran las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, por ejemplo– alcanzó la cifra de 954.4 mil millones de pesos. Esta cifra equivale 5.6% del PIB y representa una variación anual de 7.2% en 2014 y una tasa de crecimiento media anual, entre 2005 y 2014, de 3.0%. Ello debido a que las Participaciones se incrementaron el último año en 6.3%. Destaca que en la presente administración las participaciones se han incrementado a una tasa media anual de 5.9%, mientras que en la anterior sólo lo hicieron en 2.3%.

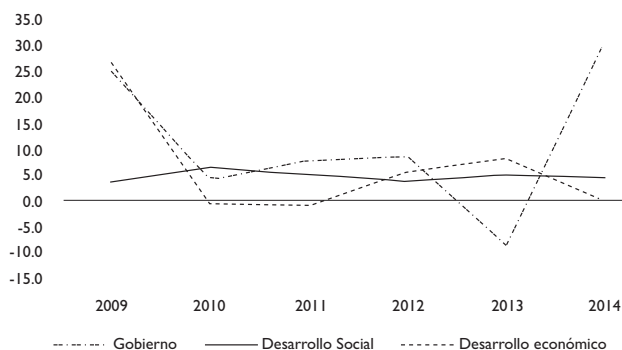
Evolución de las participaciones, 2001-2014 (Millones de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Ahora bien, al revisar la clasificación funcional del gasto programable, es posible observar que el gasto en gobierno en los últimos años tuvo una tasa media de crecimiento de 8.4% durante el periodo de 2010-2014. Esta cifra es superior a las mostradas por el desarrollo social, que tienen una variación porcentual anual de 4.9%. También es superior al gasto en Desarrollo Económico, el cual muestra una variación porcentual anual de -1.8% en 2014 y una tasa de crecimiento media anual de 2.2% desde 2010.

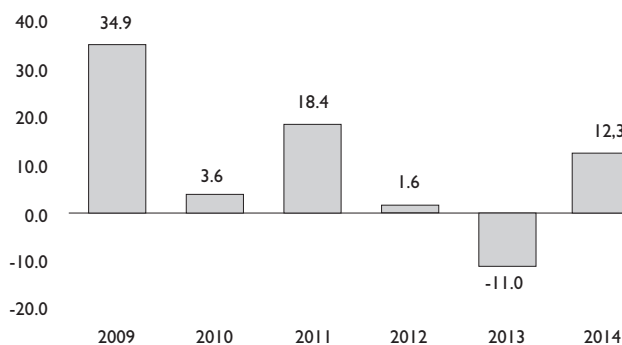
Variación porcentual anual del gasto, según clasificación funcional (2009-2014)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Cabe mencionar que esta variación se explica por la prioridad dada por la actual administración al gasto en asuntos de orden público y seguridad interior. El último año creció 12.3% mientras que desde 2008 lo viene haciendo a una tasa promedio de 9.0%.

Variación porcentual anual del gasto en asuntos de orden público y seguridad interior (2009-2014)

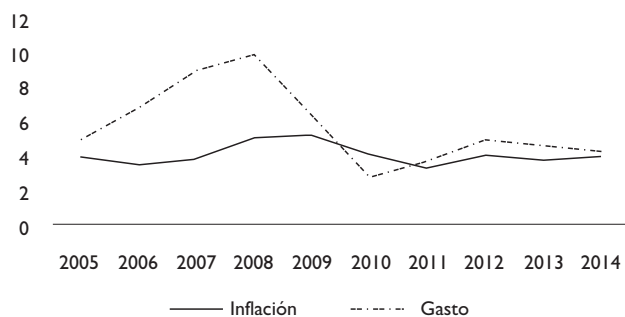


Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

De este modo, se puede apreciar que si bien las prioridades de gobierno pueden modificar la estructura del gasto, éstas más bien mantienen una cierta tendencia y no presentan variaciones bruscas en su estructura ni como porcentaje del PIB. Más bien lo que se aprecia es que una buena parte de las variaciones se asumen como inerciales, y que, en todo caso, en determinadas situaciones se introducen algunas modificaciones al Presupuesto, pero que dada la dimensión del mismo, a la larga resultan marginales.

Si se observa la comparación del crecimiento nominal del gasto con respecto a la variación de precios, se observa que en tanto el gasto neto total creció a una tasa promedio anual de 5.8% en el periodo 2005-2014, los precios lo hicieron a una tasa de 4.4%, lo cual revela un comportamiento muy similar, con un mínimo crecimiento en términos reales, que implica que el crecimiento del gasto apenas compensa el aumento de la inflación.

**Variación del gasto y la inflación
2000-2010**

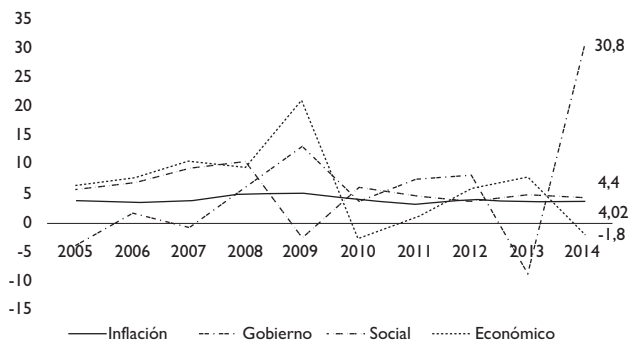


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP e Inegi.

Asimismo, si comparamos ese crecimiento con la dinámica de la producción, se aprecia que mientras el PIB aumentaba a una tasa de 2.2%, el presupuesto lo hacía en más de 5% anual.

De este modo, bajo una perspectiva de mediano plazo, las cifras indican que el comportamiento del gasto y sus principales rubros responde a factores más cercanos, a una inercia presupuestal determinada por la inflación, así como a las negociaciones políticas que dieron como resultado algún ajuste en la asignación de recursos.

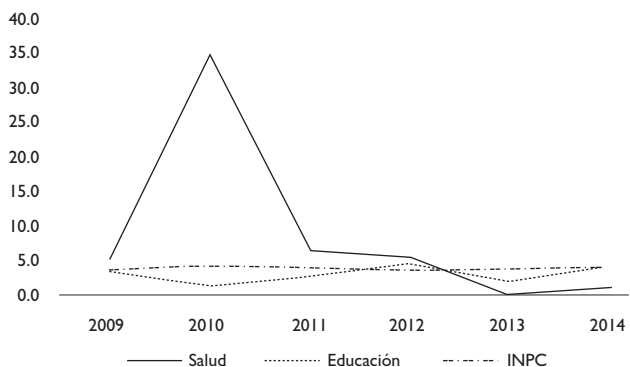
**Evolución del gasto en clasificación funcional e inflación
2005-2015**



Asimismo, es de destacar el comportamiento de los rubros de salud y educación. El primero de ellos tuvo, el último año, una variación porcentual de 1.2% respecto al año previo, y una tasa media de crecimiento anual de 8.4% entre 2009 y 2014.

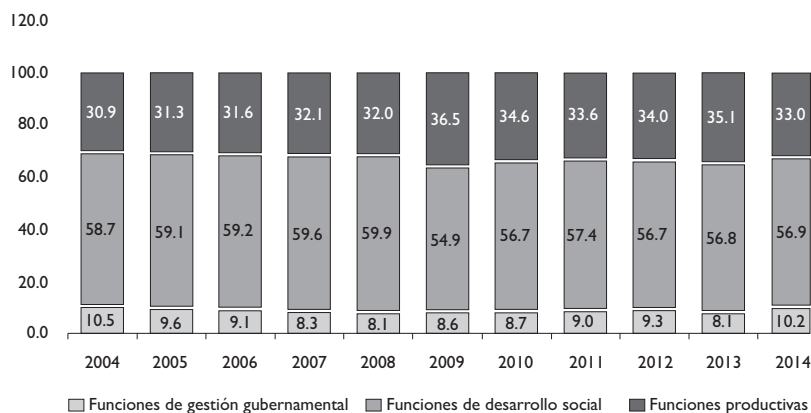
Por su parte, la educación presenta una variación porcentual anual de 4.3% en el último año y una tasa media de crecimiento anual de 3.16% en el periodo mencionado.

**Variación porcentual anual del gasto en salud
y educación y el INPC
(2009-2014)**

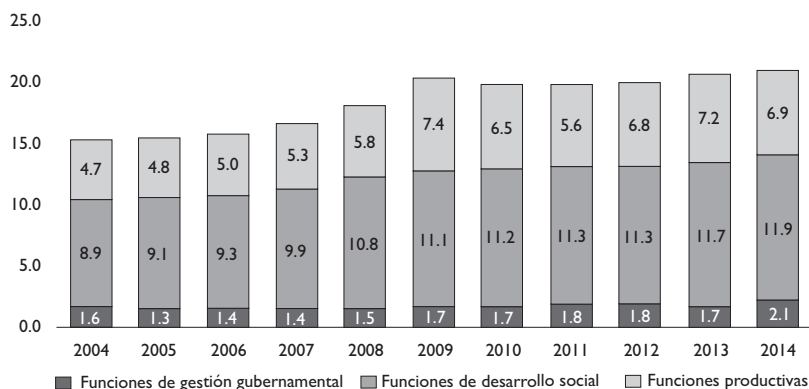


Este comportamiento del gasto revela que existen determinadas inercias que complican llevar a cabo una reestructuración profunda del mismo. Se cuenta con diversas opciones para evaluar su proceso, sus resultados y su tendencia, pero no ha sido suficiente para mejorar su composición y calidad.

Estructura porcentual de gasto público en clasificación funcional 2004-2014



Porcentaje del PIB del gasto público en clasificación funcional 2004-2014



Como se señaló, hoy convergen diferentes métodos que pueden contribuir a mejorar los programas y el presupuesto público, uno más es el Presupuesto Base Cero y no hay indicio alguno de que vaya a sustituir todo lo demás. Lo que se aprecia entonces es que se agrega un elemento que va a contribuir a justificar los reajustes a la baja del gasto y no tanto a analizar y replantear el diseño y la asignación presupuestal en función de las necesidades sociales y económicas, y de los compromisos gubernamentales.

Referencias

Burbano Ruiz, J. y Ortiz Gómez, A. (1995). *Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos*. México: McGraw-Hill.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2015). *Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero*. Recuperado de <<http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/presentacionesfpbcero.pdf>>.

Chapoy B., D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: UNAM.

Chávez Presa, J. A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México: FCE.

Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (2010). *Clasificación Funcional del gasto*. México: Autor. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente>.

Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (2011). *Clasificación Administrativa*. México: Autor. Recuperado de <[en www.conac.gob.mx/consejo.html](http://www.conac.gob.mx/consejo.html)>.

González López, M. P. (2014) "Presupuesto basado en resultados (PbR): Caso UNAM". Investigación para tesis de maestría. México: FCyA.

Gutiérrez, A. (2013). "Las finanzas públicas en México. Retos y características de una reforma". México: Facultad de Economía-UNAM, capítulo 6.

Ley General de Contabilidad Gubernamental Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Recuperado de <www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>.

Saldaña, A. (s/f). *Estructura Programática*. México. Recuperado de <www.bibliojuridica.org/libros/3/1182/16.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014). *Glosario de términos hacendarios más usuales de finanzas públicas*. México: Autor.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f). *Taller de construcción de matriz de indicadores para resultados con base en la metodología de marco lógico. Manual del instructor*. México: Autor.

Sedas Ortega, C. (1994). *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*. México: SHCP-INDETEC.