

# Presupuesto Base Cero: reto para la nueva legislatura

Pedro Ángel Contreras López\*

El anuncio del Ejecutivo Federal de que la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se realizará a través del enfoque del Presupuesto Base Cero implica un importante reto para la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, toda vez que al tener la facultad exclusiva de aprobar anualmente dicho presupuesto, sus integrantes deben estar lo suficientemente preparados y fortalecidos en su capacidad de análisis y discusión en esta materia, situación en la que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas puede jugar un papel importante como proveedor de información y capacitación sobre esta técnica presupuestaria.

## Contextualización

**A**nte la nueva realidad que enfrenta el país (caída de la producción y del precio del petróleo, que implica menores ingresos públicos), el 30 de enero de 2015 el Ejecutivo Federal anunció un ajuste preventivo de gasto para 2015 por el monto de 124.3 mil millones de pesos (mmp), equivalente a 0.7 por ciento del PIB y una reingeniería para la elaboración del Presu-

puesto de Egresos de la Federación en 2016 (PEF 2016) con un enfoque de Presupuesto Base Cero.

Los menores ingresos presupuestarios estimados para 2016 implicarán un ajuste adicional de 135 mmp, que permitirá mantener una trayectoria de déficit decreciente. Este ajuste es equivalente a una disminución anual de 4.3 por ciento con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (PEF 2015) que, se estima, representa la mitad de lo que hubiera sido necesario de no implementar el recorte preventivo.

Respecto al PEF 2016, la administración federal anunció que ha estado trabajando en la reingeniería del gasto público con un enfoque de Presupuesto Base Cero a través de una revisión a fondo de los programas presupuestarios, estructuras orgánicas y programas, así como proyectos de inversión con los siguientes objetivos:

- a) Identificar, dentro de los programas y estructuras, las complementariedades, similitudes o posibles duplicidades, a fin de evitarlas en la medida de lo posible.
- b) Priorizar los programas presupuestarios de conformidad con las metas nacionales y con base en su desempeño.
- c) Establecer criterios adicionales para la relación de programas y proyectos de inversión con base en criterios de rentabilidad social y económica, así como promover mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento.

De acuerdo con el gobierno federal, con el ajuste al gasto y la reingeniería del PEF 2016 se busca hacer más eficiente el gasto público (gastar menos y mejor), desprenderse de inercias y paradigmas manteniendo

\* Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Maestría por la New York University. Posee 20 años de experiencia en el sector público como Asesor de Políticas Públicas de la Oficina de la Presidencia de la República; Director de Planeación y Asesor del Secretario de Energía; Administrador Central de Fiscalización de Grandes Contribuyentes y Asesor del Jefe del SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

los niveles de déficit fiscal establecidos (no aumento de la deuda pública), sin necesidad de modificar la estructura tributaria actual (no incremento de impuestos).

En este contexto, el 31 de marzo de 2015 el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión el “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*”. Este documento, más conocido como “Pre-criterios”, representa el inicio del ciclo presupuestario para 2016.

De igual manera, a más tardar el 8 de septiembre de 2015, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2016, instancia que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el presupuesto de egresos, previa 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.

Sobre este particular, cabe señalar que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

Ante esta situación, el reto que en materia de elaboración del PEF 2016 enfrentarán los integrantes de la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, que entrará en funciones el 1 de septiembre de 2015, es complejo, razón por la cual los legisladores deben tener los conocimientos y competencias necesarias para el manejo de la técnica presupuestaria bajo la cual se analizará, elaborará y aprobará el presupuesto del siguiente año.

En este aspecto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, en calidad de órgano de apoyo técnico, puede jugar un rol relevante como proveedor de información y capacitación a los legisladores respecto a lo que es el Presupuesto Base Cero.

De hecho, el CEFP ya ha trabajado en torno a la divulgación de lo que es el Presupuesto Base Cero a través de un foro internacional, que fue todo un éxito por su alto número de asistentes y la calidad de sus ponentes, así como en la elaboración de documentos sobre esta técnica presupuestaria.

El foro internacional, realizado el 25 de marzo de 2015, se desarrolló bajo tres ejes: 1) metodología para elaborar

el Presupuesto Base Cero, 2) experiencias sobre su implementación y 3) retos y propuestas.

Respecto a la elaboración y divulgación de información sobre el Presupuesto Base Cero, el CEFP elaboró folletos sucintos y prácticos sobre las principales conclusiones de cada uno de los ponentes sobre los tres ejes del referido foro, información que fue puesta a disposición de los 500 legisladores, comisiones y comités de la Cámara de Diputados.

Asimismo, en la actualidad está en proceso la elaboración una memoria del foro, en la cual se expondrá el contenido de cada una las ponencias.

## Concepto

“Es un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio” (Pyhrr, 1970).

“Es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes (Sarant, 1987).

Por ello, el Presupuesto Base Cero se considera una técnica presupuestaria mediante la cual se revalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación de una organización. Trata de revisar todos los aspectos presupuestarios, sin tener en cuenta sólo las variaciones del ejercicio anterior.

La expresión “Base Cero” surge de considerar que cada vez que se presupuesta, se parte “desde el inicio”. En este sentido, la elaboración del presupuesto se basa en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores y sin estadísticas históricas.

En suma, bajo esta técnica todo debe justificarse a partir de cero, asumiendo que toda actividad debe someterse al análisis costo-beneficio. Para ello, se requiere que cada unidad de decisión justifique con detalle la totalidad de sus

necesidades presupuestarias, debiendo demostrar el porqué de su implantación y si realmente es rentable.

## Principales características del Presupuesto Base Cero

- Anula los criterios inercial y discrecional de asignación presupuestal.
- Realiza un análisis costo-beneficio de las actividades.
- Identifica, describe, justifica y jerarquiza actividades específicas.
- Realiza una reevaluación periódica de todos los programas.
- Proporciona información sobre los recursos necesarios para alcanzar los resultados esperados en cada programa.
- El nivel de gasto de cada una de las actividades deberá estar debidamente justificado y en ningún caso podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores.
- Prioriza el “en qué gastar”, por encima de “cuánto se debe gastar”.
- La asignación de recursos para cada una de las actividades se realizará mediante una priorización previa de las mismas, claramente detallada.

## Antecedentes

El origen de la puesta en práctica del Presupuesto Base Cero data de los años sesenta, cuando empezó a ser implantado en diversas empresas privadas de Estados Unidos. Sin embargo, la concepción teórica de esta metodología se le atribuye al estadounidense Peter A. Pyhrr, quien en 1970 aplicó esta técnica en su propia empresa, Texas Instruments Inc., una multinacional de electrónica aplicada. En esta compañía se lograron los siguientes resultados: 1) mayor participación de los niveles más bajos de la dirección; 2) mayor eficiencia al asignar recursos; 3) jerarquización de los gastos, de modo que una reducción del presupuesto solamente requirió la revisión de los gastos marginales; y 4) mayor conocimiento de los costos de las distintas actividades.

Un artículo de Pyhrr, publicado en 1970 en la *Harvard Business Review*, acerca del Presupuesto Base Cero convenció al entonces gobernador del estado de Georgia, y posterior presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, de las ventajas que este método presentaba.

A mediados de 1971 se inició con la implantación de dicha técnica en diversas empresas privadas estadouniden-

ses y en los presupuestos generales del estado de Georgia, bajo la dirección de Peter A. Pyhrr, quien fue contratado como asesor de la Oficina de Presupuesto de dicho estado. La puesta en práctica de la nueva técnica presupuestaria hizo que se ahorraran 55 millones de dólares en Georgia, sin que hubiera una disminución significativa en la calidad de los servicios públicos provistos.

Estos resultados hicieron que Jimmy Carter, una vez ungido presidente de Estados Unidos, pusiera en práctica esta técnica presupuestaria en el gobierno federal, aunque los resultados no fueron todo lo positivos que se esperaban. Éste fue el inicio del no muy largo camino del Presupuesto Base Cero en la administración estadounidense.

Así, el Presupuesto Base Cero se originó siendo propuesto para la empresa privada (implementándose en Texas Instruments, Boeing, Xerox, Eastern-Airlines, International Harvester, Rockwell, Westinghouse y diversas compañías eléctricas y telefónicas) para luego también aplicarse en el sector público (en estados como Arkansas, California, Idaho, Illinois, Missouri, Montana, Nueva Jersey, Rhode Island, Tennessee, Texas y Georgia).

## Metodología

En el Presupuesto Base Cero es posible identificar tres procesos:

- De carácter administrativo.
- De planeación.
- Presupuestario.

Asimismo, el proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consta de las siguientes fases secuenciales:

a) *Identificación de objetivos.* Son las declaraciones explícitas de resultados a lograr. Es necesario definir tanto los objetivos de largo como de corto plazos. Adicionalmente, deben establecerse indicadores clave para medir la consecución de resultados. Los gestores de todos los niveles deberán alcanzar estos objetivos.

b) *Identificación de unidades de decisión.* Es el nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades. Se debe establecer unidades de decisión a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel excesivamente alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.

c) *Preparación de paquetes de decisión.* Los paquetes de decisión son los documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir

juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios. Esta información incluye los objetivos que se pretende conseguir, los medios alternativos para alcanzarlos, la identificación de diferentes niveles de financiamiento, actividad o gestión, las ventajas que presenta cada programa y las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo. Asimismo, los paquetes de decisión también pueden ser definidos como el documento que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables.

d) *Jerarquización de los paquetes de decisión.* El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación, el gestor inmediatamente superior revisa y consolida los paquetes que le llegan en un nuevo orden. El proceso se reitera hasta llegar a los responsables de más alto nivel, quienes reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.

e) *Revisión y consolidación por los niveles directivos.* Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.

Todo lo anterior debe descansar en la existencia de un sistema de información que permita procesar los insumos y habilite la toma de decisiones.

## Presupuestación tradicional vs. Base Cero

El Presupuesto Base Cero se fundamenta en una pregunta central: ¿por qué se debe gastar?, enfatizando en si la forma elegida es la mejor. Por su parte, las técnicas presupuestarias tradicionales se centran en: ¿cuánto se debe gastar?

A continuación se presentan las diferencias básicas entre estas técnicas de presupuestación.

## Experiencias internacionales

### Estados Unidos

El país pionero en la implementación del Presupuesto Base Cero fue Estados Unidos, iniciando su aplicación en empresas privadas para luego replicarse en el sector público (estatal y federal). La implementación de éste, tanto en la compañía Texas Instruments como en el estado de Georgia, fue exitosa. Los resultados obtenidos pueden resumirse en un importante ahorro de costos, mayor implicación de los responsables y mayor conocimiento del proceso presupuestario y de las necesidades de la administración por parte de los directores de cada departamento.

Sin embargo, la puesta en práctica en el gobierno federal no se reflejó en los resultados que se esperaban debido a que se implementó de manera precipitada y sin un análisis riguroso sobre cómo y dónde implementarlo. La primera consecuencia de dicha implementación, tal y como lo entendió la administración de Carter, fue la excesiva carga de trabajo burocrático creando un inmenso volumen de “papeleo” que sobrepasó a los directivos.

De esta manera, al segundo año de implantación de esta técnica en la administración central se abandonó su uso, no así para el caso de las administraciones locales que, en la década de los setenta, expandieron la utilización de técnicas como el Presupuesto Base Cero o de programas, aunque a finales de los ochenta aminoraron su uso. Además, desde el punto de vista del sector privado, los resultados no fueron tan significativos como se esperaban, debido a que esta técnica se utilizó con cierto éxito únicamente para el presupuesto de los gastos generales.

Pese a que el Presupuesto Base Cero fue presentado por la administración norteamericana como un nuevo método presupuestario, se intuye que en realidad fue una

Tradicional	Base Cero
¿Cuánto se debe gastar?	¿Por qué se debe gastar?
Principia en la base existente.	Principia con el programa “en blanco”.
Examina el costo-beneficio de nuevas actividades.	Examina el consto-beneficio de todas las actividades.
Principia con unidades monetarias.	Principia con propósitos y objetivos.
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso.	Examina enfoques nuevos.
Concluye en un presupuesto de “tomar o dejar”.	Concluye con alternativas de varios niveles de servicio y costo.

estrategia de la Oficina de Gestión y Presupuestos del presidente para que los diferentes organismos públicos de Estados Unidos presentaran explícitamente propuestas de reducciones de gastos.

Sin embargo, en la actualidad, y derivado de los efectos de la crisis hipotecaria estadounidense de 2008-2009 que ha provocado deterioro en las finanzas públicas en materia de déficit público, se está dando un renacimiento de esta técnica presupuestaria. De hecho, existen algunas experiencias en Estados Unidos en las que en la elaboración de los presupuestos se han utilizado algunos de los elementos propios de este procedimiento presupuestario. Así, a finales de 2010, 20% de las ciudades estadounidense han usado alguna forma de este método, mientras que alrededor de 15% lo hacía antes de la crisis *sub-prime* (Kavanagh, 2011).

Cabe señalar que, en la actualidad, las ciudades tanto de Estados Unidos como de Canadá utilizan formas más prácticas del Presupuesto Base Cero en el sector público, en dos categorías: el Presupuesto Base Cero por partidas y los presupuestos atendiendo al nivel del servicio. El primer método, que es apropiado para organizaciones pequeñas, se centra en los costos y busca encontrar formas más eficientes para producir lo ya existente, mientras que el segundo, que es apropiado cuando el número de paquetes de decisión es pequeño, busca encontrar niveles de servicio para seleccionar uno de ellos sin poner demasiado énfasis en los insumos.

## **Canadá**

Canadá también intentó seguir el ejemplo estadounidense adoptando esta técnica de planificación, gestión y control del presupuesto. Por mala fortuna, la experiencia canadiense fue similar a la de Estados Unidos: entusiasmo inicial, seguido de una burocracia excesiva, desilusión y, finalmente, inevitable desaparición.

## **Argentina**

En la segunda mitad de 1982 tuvo lugar la primera experiencia de implantación del Presupuesto Base Cero en Argentina, de manera específica en la provincia de Buenos Aires.

El propósito de la implementación de esta técnica presupuestaria fue mejorar las decisiones en materia de asignación del gasto. Se considera que esta experiencia fue satisfactoria, toda vez que se cumplieron con los objetivos establecidos.

## **España**

En este país se registran algunos intentos de implantación del Presupuesto Base Cero. En 1980 se pretendió implantar el uso del presupuesto por programas y una introducción gradual del Presupuesto Base Cero, cuyo objetivo final era la revisión anual de la totalidad de los gastos propuestados, y no sólo los adicionales de cada año. Sin embargo, el resultado de la experiencia no fue muy positivo al no poder erradicar el incremento de los gastos.

Entre las causas se señala que la propia organización y gerencia de la administración pública son parte de la causa de la no eficiencia del sector público, a lo que se añade la debilidad de las cortes generales en el proceso de elaboración del presupuesto, tanto en la aprobación de los gastos como en el control de los mismos (Barea y Martínez, 2012).

Adicionalmente, en 1996 se establecieron aspectos fundamentales del Presupuesto Base Cero para la elaboración del presupuesto de dicho año, entre los que destacan: la valoración de la utilidad de los programas presupuestarios vigentes; la definición del costo mínimo asociado a cada programa seleccionado; y finalmente, hallar el costo de oportunidad de mantener o suprimir determinados programas, teniendo en cuenta, en todo caso, el nivel mínimo de realización por debajo del cual no se lograrían los niveles básicos de prestación y calidad de servicios públicos necesarios para la consecución de los objetivos previstos para ese año.

## **México**

En 1980 hubo un intento por implementar el Presupuesto Base Cero en México en la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en la que se ordenó realizar prácticas de campo en 1979 para definir algunas normas de control que reflejaran la realidad administrativa del fomento agropecuario en este sector. Para esto, se empezó a utilizar los paquetes de decisión, que no eran otra cosa que los propios programas de inversión que ya tenía en operación la secretaría. Con estas bases se buscaba formular el presupuesto de 1980, por lo que se definieron las áreas geográficas de decisión. También se consiguió especificar los distritos agropecuarios, tanto de riego como de temporal, que delimitaban con precisión las unidades de producción, objeto de inversión de la SARH.

Sin embargo, dicha técnica presupuestaria no fue posible implementarla por completo debido a que, en ese

momento, no se disponía de una infraestructura administrativa adecuada.

Otro aspecto que obstaculizó la implementación del Presupuesto Base Cero fue que las distintas áreas que componían dicha secretaría no se ponían de acuerdo tanto en la aplicación de los recursos como en la selección de las actividades de mayor prioridad. Por ello, al emplear los paquetes de decisión (programas de inversión), cuando las autoridades superiores los evaluarán podrían definir una estrategia global propuesta por los encargados de la producción. Al final, solamente se integró un presupuesto conciliado, emulsionado en su base, originado en las unidades productivas donde se canalizan los recursos hacia la inversión en producción.

## Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero

La evidencia registrada en cuanto a la implantación del Presupuesto Base Cero, tanto en administración pública como en la empresa privada, conduce a identificar los puntos fuertes y débiles de dicha técnica presupuestaria, lo que permite conocer sus alcances y limitaciones, mismos que a continuación se presentan.

### Fortalezas

- Es útil en los ajustes presupuestarios.
- Permite la identificación, evaluación y justificación de cada una de las actividades analizadas.
- Anula los criterios inercial y discrecional de asignación presupuestal.
- Reduce o elimina gastos innecesarios.
- Optimiza recursos, evita dispendios y genera ahorros.
- Reasigna recursos de áreas de menor a otras de mayor prioridad.
- Permite encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición y, consecuentemente, se procede a su eliminación.
- Permite erradicar el incremento en los gastos de manera mecánica asociado a otras técnicas presupuestarias, al tener que justificar la necesidad y relevancia de cada partida.
- Prioriza los recursos presupuestarios y mejora su asignación hacia actividades más rentables.
- Disminuye los costos, sin afectar las operaciones.
- Permite lograr mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público.

- Permite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual.
- Mejora el proceso de planeación y estrategia.
- Permite mejor conocimiento en cuanto al destino de los recursos.
- Proporciona información de los recursos financieros necesarios para lograr los resultados deseados.
- Ofrece mayor información sobre la eficacia y eficiencia de los programas.
- Permite realizar un análisis costo-beneficio.
- Provee información oportuna para la toma de decisiones.
- Involucra a los administradores en las decisiones presupuestarias.
- Ofrece a los altos funcionarios información detallada de las actividades, programas y funciones a su cargo.
- Permite que todos los actores de una unidad administrativa piensen, discutan, analicen y replanteen el tema del presupuesto.
- Permite mejorar procesos administrativos.
- Reevalúa de manera periódica todos los programas.
- Jerarquiza actividades y programas.
- Su aplicación permitirá reevaluar en qué se usan los recursos y por qué.
- Apoya la toma de decisiones asignando recursos de manera más racional y eficiente.

### Debilidades

- Dificultad para implementarlo cuando no se cuenta con una infraestructura administrativa adecuada.
- Es poco efectivo en la reducción del gasto si el presupuesto actual depende en gran medida del de años anteriores o es muy rígido.
- No es aplicable al gasto irreductible.
- Es muy complejo, ya que requiere de la participación de mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de programas y actividades.
- Demanda mucho tiempo y esfuerzo.
- Requiere de una gran cantidad de insumos e información para evaluar.
- Se traduce en un alto costo derivado de los procesos de análisis, priorización y clasificación.
- La estructura del sector público es una gran restricción para su implementación.
- Asume que la introducción de un nuevo procedimiento presupuestario modificaría de manera automática los comportamientos de los administradores y de sus estilos de gasto.

- La revisión anual de todos los programas genera inconvenientes, como los costos políticos de oportunidad derivados de pretender demasiados cambios en un solo acto.
- Las inercias en el comportamiento de los actores son difíciles de modificar.
- Requiere de una capacitación exhaustiva de todos los participantes en su elaboración, implementación y aprobación.
- Implica un cambio cultural, que genera costos adicionales.
- No siempre se dispone de la información necesaria o a tiempo para elaborar desde cero los paquetes de decisión.
- Existen obligaciones constitucionales o legales a considerar.
- Métodos de planeación de actividades.
- Sistemas y técnicas de costeo.
- Análisis costo-beneficio (social).
- Análisis costo-eficiencia.
- Metodología de evaluación de programas gubernamentales.

De igual manera, es necesario poner especial atención en los aspectos normativos, toda vez que la aplicación del Presupuesto Base Cero está limitada por algunas obligaciones jurídicas. Prueba de ello es que la implementación del gasto programable estaría condicionada al cumplimiento de ciertos ordenamientos jurídicos, entre los que destacan la *Ley General de Desarrollo Social*, *Ley General de Educación* y la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Asimismo, jurídicamente no es posible aplicar esta metodología a los rubros del gasto no programable, tales como el costo financiero, participaciones federales y Adefas.

En este sentido, un gran reto tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo es modificar los instrumentos jurídicos que armonicen con el modelo de Presupuesto Base Cero.

Aunado a lo anterior, la implementación del Presupuesto Base Cero requerirá de un gran liderazgo, voluntad política y coordinación sin precedente en la administración pública entre los poderes federal, legislativo y judicial, además de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, esta diferente forma de entender el presupuesto puede ser un medio propicio para alcanzar la reingeniería en la administración pública y para ejercer mejor control sobre las finanzas públicas. Sin embargo, es importante subrayar que esta técnica presupuestaria, al igual que otras, por sí sola no es capaz de lograr los objetivos buscados.

## Retos de la nueva legislatura

El anuncio del Ejecutivo Federal de que la elaboración del PEF 2016 se realizará a través del enfoque del Presupuesto Base Cero implica un importante reto para la nueva legislatura de la Cámara de Diputados, toda vez que es la única instancia del Congreso de la Unión que tiene la exclusividad de aprobar el presupuesto federal anual.

Para hacer frente a este desafío, la participación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados puede ser muy importante para apoyar la preparación de los nuevos legisladores, a quienes les corresponderá analizar, discutir y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 que el Ejecutivo Federal enviará a más tardar el 8 de septiembre de 2015.

En este contexto, para encarar este reto es necesario:

- a) Fortalecer la capacidad de análisis de los legisladores bajo la técnica presupuestaria en cuestión.
- b) Aplicar un programa de capacitación en esta materia.
- c) Solicitar que el Paquete Económico 2016 entregado a la Cámara de Diputados se acompañe de los principales elementos del Presupuesto Base Cero que fundamentaron la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La instrumentación del Presupuesto Base Cero requiere de un proceso de capacitación en las siguientes técnicas:

## Referencias

- Barea, José y Martínez, José Antonio (2012). *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Kavanagh, Shayne C. (2011). *Zero Base Budgeting modern experiences and current perspectives*. Canadá: Government Finance Officers Association.
- Pyhrr, Peter A. (1970). "Zero, Base Budgeting". *Harvard Business Review*, nov.-dic., 111-121.