

# Presupuesto Base Cero: retos y perspectivas

Francisco Ciscomani Freaner\*

Desde la perspectiva empresarial, México está obligado a asignar de manera más eficaz los recursos públicos, redimensionar el aparato gubernamental y poner especial atención a los programas sociales y de fomento económico. La creación de más empresas y el crecimiento del empleo formal, la desregulación y simplificación deben ser factores imprescindibles. Se requiere una nueva visión estratégica que tome en consideración diversos aspectos del federalismo y la gobernabilidad del país. Se trata ahora de mejorar el bienestar de la población y promover el progreso de todos y cada uno de sus ciudadanos.

## Introducción

**E**s una realidad que todos los países están bajo presión para asignar mejor los recursos públicos, mejorar los resultados de las acciones y programas gubernamentales e impactar el crecimiento económico y el desarrollo de nuestras sociedades. Al mismo tiempo, las naciones buscan que el financiamiento del sector público sea saludable y equilibrado, evitando el endeudamiento innecesario.

México no es la excepción. Tras la reforma fiscal los ciudadanos es-

tamos exigiendo una mejor relación precio-calidad por los impuestos que pagamos y, sobre todo, gobiernos más responsables en el uso del dinero de los contribuyentes.

La sociedad mexicana recibió con buenas expectativas el mensaje del jefe del Ejecutivo Federal en la Convención Nacional Bancaria, realizada en este año. México requiere acciones sin precedente para enfrentar el difícil entorno internacional, en particular por la baja de los precios internacionales del petróleo, que impacta los recursos fiscales.

## Mejorar el presupuesto, propuesta histórica empresarial

Es positivo el compromiso para mejorar la calidad del gasto en la elaboración del Presupuesto de Egresos 2016. Ésta

ha sido una de las propuestas históricas de la Confederación Patronal de la República Mexicana –Coparmex– y el Consejo Coordinador Empresarial –CCE–. Hemos propuesto realizar una profunda reingeniería de los programas presupuestales, evitar duplicidades y asegurar mayor eficiencia en el uso de los recursos.

La nueva política de gasto público debe poner especial atención en los programas sociales para elevar la calidad de vida y el desarrollo social de todos los mexicanos, sin excepción, cuidando que los esquemas de asignación de los recursos sean sustentables.

Éste, sin duda, será un cambio positivo para México, pero es preciso trabajar en otros frentes para impulsar el progreso económico y social, ante la menor disponibilidad de recursos fiscales.

\* Abogado por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; Maestro en Derecho Económico Internacional, por la Universidad George Washington, y en Derecho Europeo, por la Universidad de París Dos. En la actualidad es presidente de la Comisión de Estrategia Pública de la Coparmex.

## Visión empresarial sobre el Presupuesto Base Cero

La creación de pequeñas y medianas empresas es crucial en la coyuntura actual por su gran potencial de generación de empleos: 7 de cada 10 empleos formales son creados por estas empresas en el país.

Para el sector empresarial, es evidente que necesitamos políticas públicas que aseguren la creación continua de nuevas empresas y la incorporación de más personas a las actividades productivas y al empleo formal. Además, debemos continuar consolidando a las empresas que están operando actualmente.

¿Cómo contribuir a mejorar la eficiencia del gasto y el sector público, así como la economía en general? Pues poniendo énfasis en los resultados que debe generar el gasto público, con base en información transparente, al alcance de todos, que demuestre el costo-beneficio y sus impactos positivos de las políticas públicas.

El Presupuesto Base Cero debe orientarse a cambiar el paradigma. En lugar de preguntarnos cada año cuánto dinero adicional podemos obtener para destinar a una multiplicidad de acciones y programas, muchas veces inerciales y que no logran los efectos esperados, nos debemos preguntar qué podemos hacer con el dinero disponible, que sea verdaderamente prioritario, de mayor impacto en términos económicos y sociales, y medible en sus resultados.

Dentro de los retos que habrá que considerar es que el Estado, en su conjunto, debe financiar una gran nómina y la operación de instituciones públicas que prestan servicios de toda índole, otorgan autorizaciones y permisos y realizan labores de supervisión y vigilancia. Además, hay otros factores como el envejecimiento de la población y el aumento de los costos de atención de la salud y de las pensiones que se añaden a las presiones presupuestarias.

Debe destacarse como un reto fundamental el hecho de que llevar a la práctica el Presupuesto Base Cero puede tomar más tiempo que el que deseamos. Probablemente se requieren años al amparo de un liderazgo y una voluntad política del máximo nivel para implementarlo, así como una coordinación y planeación bien definidas, con objetivos concretos y calendarizados.

Parte de los retos radica en establecer las prioridades de gasto para garantizar las condiciones mínimas de normalidad en la operación de servicios públicos de calidad que

exigimos los mexicanos, como salud, educación, desarrollo social y seguridad pública, por citar algunos.

No obstante, es igualmente importante revisar los instrumentos de planeación, programas y regulaciones de todo tipo que rigen la actuación de las instituciones públicas. El reto es mayúsculo si consideramos que dichos instrumentos tendrán que modificarse para dar paso a una nueva etapa en la gestión pública, lo que seguramente generará el convencimiento de unos, pero también la afectación de otros.

Como retos adicionales estarán seguramente la fijación de los parámetros del Presupuesto Base Cero. Esos parámetros, ¿a quién corresponden?, ¿al Ejecutivo o al Legislativo?, ¿qué deben abordar? No se trata de abarcar solamente al Poder Ejecutivo Federal, sino igualmente al Legislativo y al Judicial, y a los múltiples órganos autónomos; lo propio puede decirse para los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Los parámetros deben abordar un análisis costo-beneficio, particularmente de programas sociales y de inversión pública, de financiamiento e impulso a las actividades productivas y el empleo formal. Para ello será necesario tomar en consideración las evaluaciones independientes, como las de CONEVAL y otras, que demuestren sus impactos y los resultados esperados.

En turno, los cambios traerán nuevos retos como el redimensionamiento del aparato público, es decir, cambios en las estructuras que están a cargo de los programas y acciones o su reorientación a actividades de mayor impacto, debidamente evaluadas.

La desregulación, simplificación y la mejora del marco jurídico aplicable a las actividades ciudadanas y productivas, incluidas las reglas de operación de los programas sociales que deben cumplir los beneficiarios, son herramientas útiles que permitirían analizar dónde es estrictamente necesaria la intervención gubernamental, liberando cargas de supervisión al Estado y disminuyendo los costos de los ciudadanos y empresarios cuando interactúan con las instituciones públicas.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que existe un área de oportunidad en lo que se refiere a las políticas y el uso de recursos públicos. La transparencia y la rendición de cuentas, la publicidad de los resultados de la gestión pública, el mejoramiento de las capacidades técnicas de las autoridades, incluidas las de otros órdenes de gobierno, son aspectos clave en estos esfuerzos.

Igualmente, existe el reto de valorar procedimientos de reformas continuas que se debaten entre procesos de descentralización y recentralización, mitigar prácticas administrativas que provocan el aislamiento de los programas y fortalecer la coordinación entre quienes deciden la política pública y los que la operan. Igualmente, habrá que ver las implicaciones de la intervención política de grupos de interés, los factores laborales y la participación de la sociedad civil organizada. Éstos son sólo algunos aspectos cruciales a considerar.

Imaginemos un México cuyos ciudadanos conozcan los objetivos nacionales y locales a mediano y largo plazos de las políticas públicas y en el que puedan determinar si su financiamiento es suficiente. Pensemos que esas políticas no están sujetas al cambio político y que existe una alineación en los diferentes órdenes de gobierno y una coordinación entre las instituciones públicas, nacionales y locales, que comparten metas, eficiencias y evitan duplicidades. Esto mejoraría sustancialmente el uso de los recursos públicos. Para todo ello se requieren acciones específicas de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y un acompañamiento sistemático y permanente de las organizaciones de la sociedad para supervisar los programas y el uso de los recursos, conocer qué objetivos persiguen y valorar sus resultados y cumplimiento de los objetivos.

### **¿Existe una metodología para el Presupuesto Base Cero?**

No existe una metodología única para mejorar la eficiencia del sector público. Según la OCDE y otras organizaciones que estudian estos temas, los países han adoptado diversos enfoques para la reforma institucional, que incluyen cambios fundamentales en las prácticas y procedimientos presupuestarios, así como enfoques en la gestión pública que se orientan principalmente a resultados que puedan ser evaluados. La transparencia y la rendición de cuentas jugarían un papel protagónico. Los beneficios de esta estrategia saltarían a la vista; por ejemplo:

- Se generaría mayor concentración del público y los tomadores de decisiones en los resultados de las acciones gubernamentales.
- Se proporcionaría más y mejor información sobre los objetivos y las prioridades del gasto público y sobre

cómo los diferentes programas contribuyen a lograr estos objetivos.

- Se pondría mayor énfasis en la planeación y los resultados para que los actores clave, políticos y sociales, cuenten con información detallada sobre lo que está funcionando y lo que no.
- Se mejoraría la transparencia, proporcionando más y mejor información al Poder Legislativo y al público en general; además generaría una dinámica de exigencia social para hacer más eficiente la gestión pública.

### **Problemática de la gestión pública**

Se observan distintos problemas en la gestión pública que es necesario resolver:

1. Muchos programas muestran desarticulación entre sí y con otras acciones de los diversos sectores; asimismo, si bien se cumple con la parte normativa —en especial los sujetos a reglas de operación—, aún es incierto su impacto real en la calidad de vida de la población.
2. Aunque las evaluaciones han mejorado y sus resultados comienzan a difundirse, muchas veces resultan excesivas y dispersas; tampoco hay lineamientos precisos, o bien cambian constantemente, sobre la manera en que se llevan a cabo para que podamos aprovecharlos, a fin de que la calidad de vida mejore.
3. Hay duplicidad de funciones, ya que no se aprovechan las sinergias al estar desarticuladas las acciones.
4. Existen vacíos jurídicos, normativos y administrativos en temas de gran importancia; también hay una elevada dispersión de funciones en muchos temas como las políticas que promueven valores que atienden a la población indígena y rural o a las minorías. Las políticas de inclusión y equidad, en general, así como de género están en esta situación.
5. Se observa falta de coordinación con las áreas responsables, los programas de infraestructura o los destinados a comunidades que deben ser parte del conjunto de las políticas públicas para lograr mejores resultados.
6. Se utiliza escasamente la infraestructura en muchos sectores y de los programas de otras instancias oficiales que pueden complementar procesos. Por ejemplo, en educación no se aprovechan cabalmente instituciones y políticas de cultura, arte, juventud, deporte, entre otros.

7. La evaluación necesita consolidarse y, de ser el caso, reformularse para que realmente pueda usarse para incidir en el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas. Los estándares de desempeño para poder medir la mejora en la calidad de vida de la población no son claros. En el mismo sentido, los criterios en los que se basa actualmente la asignación de recursos tampoco son transparentes, o bien, resultan muy reducidos o sesgados, por lo que es necesario revisar el esquema bajo el cual se otorgan.

## Visión estratégica a partir del Presupuesto Base Cero

México requiere un nuevo esquema con visión estratégica para la gestión pública a partir del Presupuesto Base Cero. Es necesario revisar los procesos de coordinación institucional y plantear un esquema distinto para la gestión pública, sin perder de vista el marco del federalismo en el que se desenvuelve. Éste deberá ser pertinente con las necesidades del país, escuchar la opinión de todos los actores interesados y aprovechar la participación que la ley establece para las entidades federativas.

Proponer un nuevo esquema de gestión pública, una nueva visión estratégica para la gestión e innovación administrativa tiene como propósitos principales articular una política interinstitucional que permita alcanzar los objetivos de la política pública en los diversos sectores, de manera equilibrada y armónica; mejorar las condiciones en que se prestan los servicios públicos y se promueve el desarrollo económico y social; tener el mayor impacto posible en la calidad de vida de la población, la mayor cobertura y equidad; pero, sobre todo, potenciar los efectos positivos que genera en la sociedad.

Entre los aspectos de este esquema de gestión están:

1. Garantizar la ejecución coordinada –de manera transversal– de políticas y programas que la administración federal defina como estratégicos, donde participen una o más dependencias del sector, así como la vinculación entre órdenes de gobierno y modalidades de desarrollo.
2. Desarrollar mecanismos de alineación y articulación de los programas estatales con los programas y dependencias federales, dirigidos a recuperar la alineación vertical intergubernamental.

3. Establecer estrategias y procesos que impulsen la consistencia y solidez de las políticas públicas federales, la participación estatal y su ejecución; en especial, lo relativo a la revisión del presupuesto por sectores y su peso en las finanzas locales.
4. Restablecer las capacidades técnicas y redefinición de perfiles de funcionarios federales y locales.
5. Revisar y, en su caso, reformular las herramientas formales e informales de que se dispone para hacer efectiva y eficaz la ejecución de los programas nacionales.
6. Desarrollar mecanismos que garanticen una participación social activa en la formulación, instrumentación, control y evaluación de las políticas públicas, en todos los órdenes de gobierno.
7. Crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas no sólo en materia de recursos, sino hacer transparentes los procesos administrativos públicos.
8. Generar procesos y prácticas gubernamentales de calidad, no sólo como discurso.
9. Revisar las formas en que se utilizan las nuevas tecnologías, su difusión e incorporación al proceso, haciendo énfasis en la apropiación del conocimiento y las características y necesidades de las comunidades.
10. Instrumentar y dar seguimiento a los proyectos específicos del Poder Ejecutivo, donde participan dependencias de diferentes sectores.
11. Articular los resultados de las evaluaciones, de los programas y otros, para proponer estrategias de innovación y gestión pública, y de las recomendaciones necesarias para la mejora de los procesos que generaron la información.

Este nuevo esquema de gestión e innovación estratégica interinstitucional, a partir del Presupuesto Base Cero, deberá sentar las bases para generar las políticas públicas en la presente administración y garantizar la cooperación, cabildeo, instrumentación, impulso, organización, control, seguimiento y evaluación de las estrategias de acción colectiva de gran alcance en los diversos sectores, que involucre todos los actores.

Su propósito debe ser recuperar las capacidades que la ley exige a la federación y a las autoridades locales, además de elevarlas a su mayor potencial para detonar el desarrollo integral de los sectores y dar respuesta a la demanda social para proporcionar mayor calidad de vida de la población.

## Federalismo y gobernabilidad

Hay otras propuestas. Reconocer las debilidades y fortalezas en la gestión pública que llevan a cabo la federación y las autoridades locales es necesario para puntualizar aquello que es indispensable realizar. Primeramente, es necesaria la gobernabilidad del sistema y la continuidad en las políticas. En los últimos años se han mantenido constantes algunas políticas públicas. La continuidad contrasta con la costumbre que había de que cada nuevo gobierno federal debía elaborar su propia versión de una reforma del Estado. No obstante, aún es necesario desarrollar una estrategia a largo plazo que trascienda los sexenios, no sólo al nivel de los grandes objetivos, sino de metas concretas graduales, dosificadas y que integren las diferencias del país que tenemos, con programas a mediano plazo, pero una visión de mayor alcance, que garanticen el financiamiento de éstas.

Hablar de políticas transexenales o de largo plazo, con carácter perdurable y mayor impacto, significa mayor estabilidad temporal, lo cual requiere de varias condiciones: que el Estado mexicano, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta, formulación e instrumentación; que cuente con bases firmes en la legislación; que involucre diversas voluntades, no sólo de la autoridad; que sean conocidas y aceptadas por la población; que se instrumenten formas adecuadas de rendición de cuentas y transparencia ante la sociedad. Las políticas transexenales pueden ser modificadas, pero deben ser aceptadas como de largo plazo, y no sólo sexenales. Ello les confiere mayor estabilidad, confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas.

El federalismo y la gobernabilidad no pueden desasociarse. La fisonomía del sistema político mexicano ha cambiado notablemente. Nuevos actores surgen y otros se hacen visibles con renovadas formas de intervención en el escenario nacional, y cada vez más en las entidades federativas. La legitimidad de las acciones emprendidas de manera unilateral desde el centro se ve disminuida cuando éstas carecen de fundamento y afectan la vida de las sociedades e instituciones locales. La reestructuración de los sectores debe avanzar para facilitar la operación de los

servicios por las entidades federativas, que éstas asuman su responsabilidad y que participen activamente en la planeación y el diseño de políticas.

Es indispensable un nuevo esquema de gobernabilidad y replantear los mecanismos de articulación entre las dependencias y organismos federales, las secretarías estatales o sus equivalentes, las formas de la participación de los interesados, los municipios, y completar el ciclo de la participación ciudadana.

Las diferencias entre los niveles de desarrollo y las capacidades de gestión de los estados y los municipios varían enormemente de región a región; esto, con frecuencia, representa limitantes al desarrollo. Así, hay que identificar claramente el nivel de desarrollo de las capacidades de gestión con que cuentan las entidades federativas para operar políticas públicas y los principales problemas que enfrentan. Esto permitirá establecer parámetros y medidas de apoyo a las entidades que garanticen un desenvolvimiento más sano de la gestión pública en el país y el avance del federalismo.

En entidades federativas con gestión en desarrollo y avances evidentes es indispensable apoyar los procesos de cambio, innovación y propuestas para ser incorporadas a la estrategia nacional. En estados con gestión por inercia es indispensable fortalecer el papel compensatorio de la federación mediante la asignación de recursos especiales para desarrollar la capacidad local de gestión y asegurar la buena operación de los programas federales. En las entidades federativas con gestión en crisis es necesario establecer mecanismos de intervención directa o indirecta, consensuados con el Estado, que permitan a la federación garantizar la normalidad mínima en los procesos. Éstos pueden ir desde la designación acordada de funcionarios y apoyos condicionados hasta la asunción de manera temporal de actividades sustantivas y administrativas que lleva a cabo el Estado. Esto presupone la asignación de recursos especiales.

Lo que se está proponiendo y apoyando es un cambio de perspectiva. Una mejor articulación de los objetivos de las políticas y el gasto públicos, que ponga más énfasis en el bienestar de la población para promover no sólo el crecimiento económico y social del país, sino también el progreso de todos y cada uno de sus ciudadanos.