

¿Por qué Presupuesto Base Cero (PBO)?

Jorge A. Chávez Presa*

Es indispensable aplicar técnicas presupuestarias que revelen ineficiencias, dispersión y alinee los recursos públicos conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya no hay cabida para los programas y proyectos que disfrutaron de una “impunidad” presupuestaria con crecimientos inerciales sin tomar en cuenta el desempeño.

Introducción

El fuerte descenso de la cotización internacional del petróleo ha puesto nuevamente al descubierto la vulnerabilidad de la hacienda pública. Como en otras ocasiones, el Gobierno Federal ha tenido que iniciar el ajuste de las finanzas públicas, en especial el nivel del gasto público.

Este inicio de reducción de los egresos se da después de una de las expansiones de gasto más prolongadas de las que se tiene registro desde 1982. El gasto público observó, desde 2000 hasta la fecha, uno de los aumentos sostenidos más altos, muy por encima tanto de la tasa de crecimiento de la economía como de la recaudación de impuestos. El aumento es simplemente impresionante: de 2000 a 2015, el gasto primario incrementó su participación dentro del producto interno bruto (PIB) en seis puntos porcentuales.

Esta fuerte expansión del gasto tuvo lugar gracias a lo siguiente: en primera instancia, al incremento de la producción petrolera que culminó en 2004; en segundo lugar, a la reducción del costo financiero de la deuda pública por menor tasa de interés; y tercero, al alza sin precedentes en el precio del petróleo desde 2003 hasta 2014,

interrumpida en 2009 por la Gran Recesión. En consecuencia, al deteriorarse los términos de intercambio de la economía mexicana con la baja del precio del petróleo y al depender el financiamiento del gasto público de los ingresos petroleros, el Gobierno Federal se ha visto obligado a ajustar las erogaciones a la nueva realidad de precios y nivel de producción de hidrocarburos.

Para llevar a cabo la reducción del gasto público, el Jefe del Ejecutivo ha anunciado que la Administración Pública Federal aplicará el enfoque de presupuesto base cero para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que enviará en septiembre próximo a la H. Cámara de Diputados.

Ante este anuncio, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas convocó en marzo pasado al Foro Internacional Presupuesto Base Cero, al cual tuve

* Economista con licenciatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México; Maestría y Doctorado por The Ohio State University. Ha sido Director General de Política Presupuestal (1992-1995) y primer Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal (1995-1998) de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Diputado Federal en la LVIII Legislatura (2000-2003), primero fue Secretario y luego presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público, integrante de la Comisión de Presupuesto. Actualmente es Director de Instituciones y Tecnología Gubernamentales, S. C.

el privilegio de ser invitado a participar. A continuación escribo este texto basado en la exposición que hice en el Palacio Legislativo de San Lázaro, y que estructuré a partir de una serie de preguntas. Al no tener ahora una restricción de tiempo, complemento esta exposición con algunas preguntas adicionales.

¿Qué es Presupuesto Base Cero (PB0)?

El Presupuesto Base Cero (PB0) es un concepto al que se recurre para determinar un nuevo nivel de asignación de recursos a una organización, a parte de ella o a algunas unidades de administración/responsabilidad/centros de negocios, sin tomar en cuenta la asignación presupuestaria en curso o la que imperó en el pasado. Esto es, busca esencialmente romper con la inercia que, desde tiempo atrás, va asignando recursos de manera incremental sin cuestionar lo que se ha logrado o lo que se busca alcanzar.

Para aplicar este concepto de Presupuesto Base Cero, hay que diseñar todo un proceso que permita obtener información de la organización o las unidades/centros de negocio o costos que se pretenden cambiar, reducir, reorientar, sustituir, etc. Esto obliga a plantear con gran claridad los objetivos que se persiguen tanto para la organización como para la unidad en cuestión. Dejar de tomar el pasado como referencia y poner el futuro como norte obliga a repensar cómo alcanzar los nuevos objetivos, lo que da pie a una nueva asignación de recursos a partir de las prioridades establecidas y jerarquizadas. El proceso que se sigue para tomar decisiones, en la gran mayoría de las ocasiones, es para:

- Reducir el costo/gastar menos;
- Reasignar recursos de áreas menos eficientes a más eficientes, y
- Reorganizar/rediseñar estructuras y programas de una organización.

Esto implica construir un presupuesto sin referencia a lo que se ha hecho anteriormente, basado fundamentalmente en un replanteamiento y reevaluación de los propósitos, métodos y recursos.

Dependiendo del ejercicio de presupuesto base cero (PB0), implica hacer más con menos o incluso revela déficit de recursos para cumplir con nuevas responsabilidades. Lo que sí es un común denominador en todo ejercicio es acabar con la ineficiencia y el desperdicio, duplicidades, redundancias. PB0 Es también un ejercicio para “pensar fuera

de la caja” y buscar nuevas formas de prestar servicios con menos recursos. Por ejemplo, obliga a buscar y desarrollar innovaciones tecnológicas que permitan ofrecer el servicio a más usuarios y, en el caso de gobiernos, a identificar cambios legislativos que permitan cumplir de una mejor manera responsabilidades a partir de las nuevas tecnologías de la información.

Principios y elementos del PB0

Este concepto y su técnica de aplicación ha evolucionado desde sus orígenes y ha sido sustancialmente mejorado y refinado. Recurrentemente se hace referencia a Peter A. Phyr, autor de *Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses* (Nueva York: Wiley, 1973), quien lo aplicó en la empresa Hewlett-Packard como un instrumento de administración/*management* para recortar gastos.

Principios	Elementos
Deben adaptarse a cada estructura administrativa y cultura de cada organización.	Identificación de unidades de decisión.
Pueden coexistir muchas versiones de PB0.	Análisis de las unidades de decisión y la formulación de paquetes de decisión.
Su característica está en el requerimiento/solicitud de presupuesto.	Jerarquizar.
Las actividades actuales dejan de ser inmunes al escrutinio.	Segmentar las actividades en “paquetes de decisión”.
Se examinan las actividades actuales junto con nuevas actividades.	Segmentar las actividades en “paquetes de decisión”.

¿Por qué el ajuste fiscal?

Ante un escenario de menor precio de petróleo, y dada la expansión del gasto, el ajuste fiscal y, en particular, la reducción del gasto público necesitan hacerse con gran cuidado.

Es importante tener en cuenta que la expansión del gasto pudo darse “conservando” en todo momento la “disciplina fiscal” por dos factores que hoy ya no están presentes y un tercer factor que muy pronto cambiará. Los dos primeros factores están relacionados con el petróleo. Uno, el aumento de la plataforma de producción petrolera que se dio por acelerar la extracción de hidrocarburos del yacimiento Cantarell, el cual llegó a su máximo en 2004. Y dos, el incremento sostenido en el precio del petróleo por el aumento en la demanda de la economía global impulsado principalmente por China y la India. El tercer factor que permitió la expansión del gasto público federal

fue el descenso en las tasas de interés, en su primera etapa resultado de la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal que redujera el riesgo, y en su segunda etapa por la disminución de las tasas de interés en los principales mercados financieros como resultado de la expansión monetaria que permitió amortiguar la Gran Recesión. En consecuencia, el menor costo financiero hizo nuevamente atractivo el uso creciente del endeudamiento público para financiar más egresos. Desafortunadamente, el incremento en el gasto público, tanto por su composición como por su calidad, no se vio reflejado de manera significativa en la tasa de crecimiento económico.

Actualmente, el Gobierno Federal gasta, en términos reales per cápita, más de lo que se gastó en la administración del presidente López Portillo. Se gasta mucho más y no se refleja en mayores tasas de crecimiento económico; contribuye poco a la generación de empleo en los sectores privado y social, y la reducción de pobreza sigue siendo una asignatura pendiente pese al incremento en el número y asignación de recursos a los programas de desarrollo social. Ergo, visto por el impacto deseado, algo está mal en el nivel y asignación del gasto dentro del presupuesto público.

Los ingresos recurrentes no están alcanzando para cubrir el costo de las funciones básicas del Estado y los derechos sociales. Las luces rojas en el tablero de control

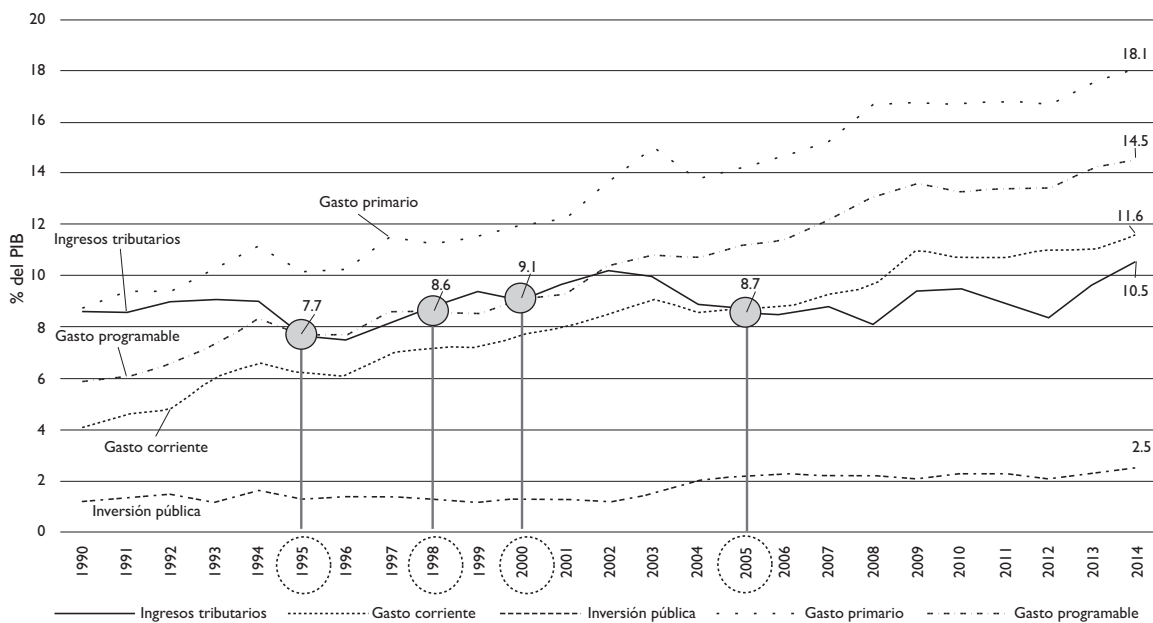
de la Hacienda Pública se encendieron años atrás, pero el aumento del precio del petróleo simplemente nubló estas alertas (véase Gráfica 1).

Con el incremento al acervo de la deuda pública y la depreciación del tipo de cambio, el costo financiero de la deuda pública ya empezó a aumentar con respecto al PIB. Mientras que el costo financiero como porcentaje del PIB se había reducido, a partir de 2014 empezó a aumentar.

Por otro lado, es importante observar que los nuevos niveles del gasto público prácticamente no se financiaron con el aumento en la recaudación de impuestos, salvo en los ejercicios fiscales de 2014 y 2015. El espacio presupuestario se abrió por la disminución del costo financiero de la deuda pública y los incrementos tanto de la producción como de los precios del petróleo crudo.

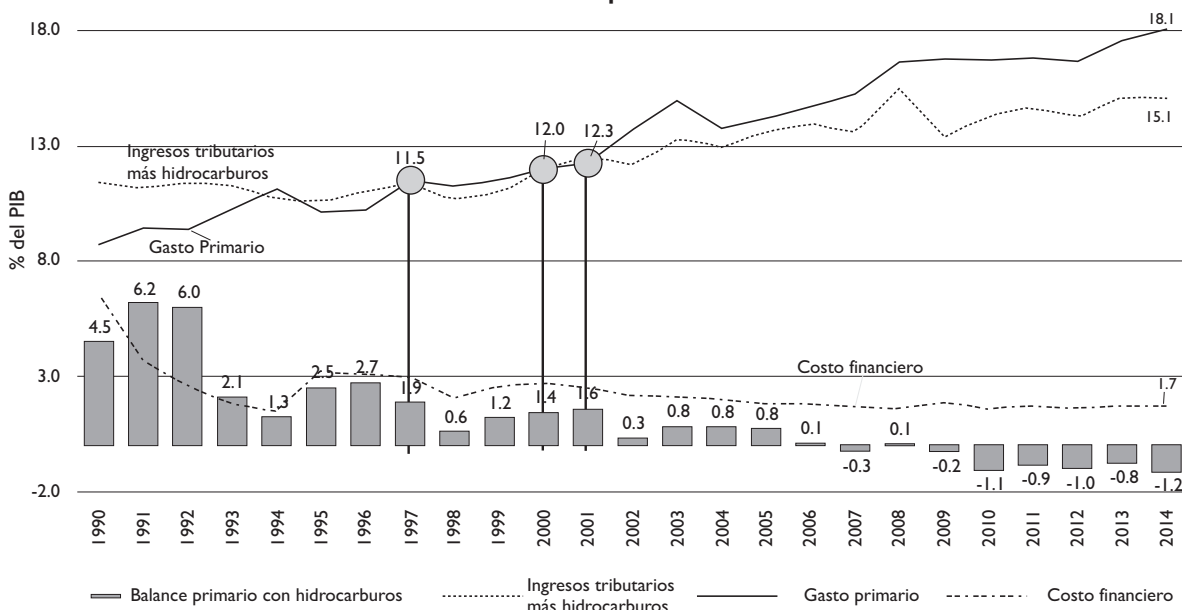
Otro hecho a considerar es el relativo al uso del patrimonio. De continuar con la actual tendencia y composición de gasto, financiadas con ingresos no recurrentes y endeudamiento, continuará el consumo implacable de patrimonio con un impacto nulo en la tasa de crecimiento económico. Obsérvese en las gráficas 2 y 3 que el superávit primario ha desaparecido y que el balance primario, al restarle los ingresos derivados de los derechos de hidrocarburos, revela un elevado déficit que manifiesta la vulnerabilidad de la hacienda pública a precios y producción petrolera.

Gráfica 1
Los focos rojos en la hacienda pública



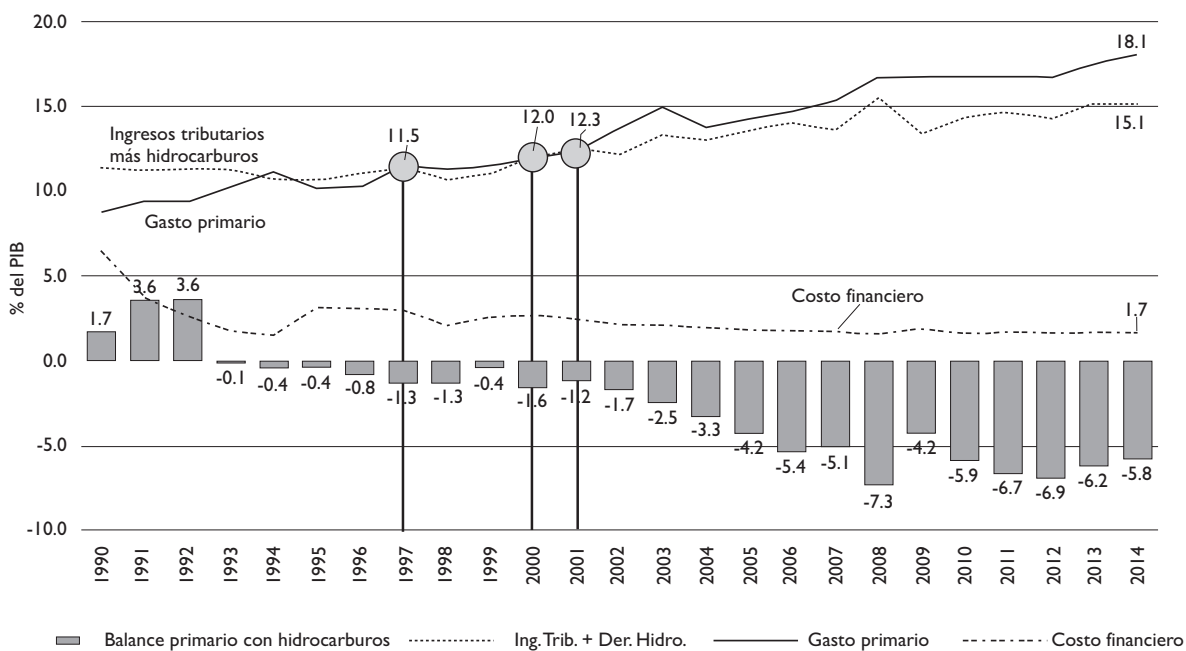
Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

Gráfica 2. Balance primario con hidrocarburos
Gobierno Federal
Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs. gasto primario
vs. balance primario



Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

Gráfica 3. Balance primario sin hidrocarburos
Gobierno Federal
Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs. gasto primario
vs. balance primario sin hidrocarburos



Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

¿Para qué hacer este ejercicio de PBO o por qué lo deberíamos de hacer?

Expuesto lo anterior, es necesario replantear varios aspectos en la conformación del presupuesto de egresos y el nivel del gasto.

1. Conformar un presupuesto público que contribuya al crecimiento económico y, desde luego, a la estabilidad. La estabilidad no es un objetivo, es una restricción, más cuando el costo de la indisciplina fiscal lo pagaron las generaciones de mexicanos de las décadas de los setenta y ochenta, y el de la expansión de crédito privado se pagó durante la segunda mitad de los noventa.
2. Es indispensable aplicar técnicas presupuestarias que revelen ineficiencias, dispersión y alineen los recursos públicos conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ya no hay cabida para los programas y proyectos que disfrutaron de una “impunidad” presupuestaria con crecimientos inerciales sin tomar en cuenta el desempeño.

¿A qué me refiero con “impunidad presupuestaria”? A los programas y proyectos que pasan por la Cámara de Diputados, tanto en la etapa de aprobación como en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, sin ser sujetos a cuestionamientos severos. El antídoto estaría en la evaluación ex-ante y ex-post tanto de programas y proyectos en términos de su impacto en las metas nacio-

nales que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Ese es uno de los principales temas a considerar para el presente y futuro ante una menor disponibilidad de recursos.

¿De qué tamaño se requiere el ajuste fiscal?

Si uno de los objetivos es preservar la estabilidad macroeconómica y fomentar la disciplina fiscal, sin lugar a dudas el principal referente a apuntar es el balance primario. En este sentido, el objetivo de política fiscal es lograr nuevamente que el superávit primario iguale el costo financiero de la deuda —eso sería lo ideal—. Obsérvese que el Gobierno Federal viene registrando déficit primarios desde 2007. En consecuencia, ¿qué implica un déficit primario? Tiene una implicación muy negativa: que el Gobierno Federal recurra al endeudamiento para pagar parte de los intereses de la deuda pública. Esto, además de ser contrario al sentido común, en estricto sentido no respeta la restricción impuesta por la Constitución en la fracción VIII del Artículo 73.

¿De dónde venimos, dónde estamos y adónde queremos llegar?

La expansión de gasto observada es la más importante que ha tenido el Gobierno Federal desde la década de los setenta y principios de los ochenta. El cociente gasto primario a producto interno bruto pasó de 12%, en 2000, a 18.1%, en 2014. Esta expansión se justificó a nombre del llamado “gasto en desarrollo social”.

Tabla I
Estructura del gasto del Gobierno Federal
(% del PIB)

	2000	2006	2009	2012	2013	2014	2015*
Gasto primario	12.0	14.7	16.8	16.7	17.5	18.1	18.0
Gasto programable	9.1	11.4	13.6	13.4	14.2	14.5	14.4
Gasto corriente	7.7	8.8	11.0	11.0	11.0	11.6	11.9
Gasto de capital	1.4	2.6	2.6	2.5	3.1	2.9	2.6
Desarrollo social	6.4	6.3	9.4	9.7	10.1	11.9	10.5
Salud	0.6	0.9	1.2	1.3	1.3	2.7	1.3
Educación	3.2	3.5	4.0	3.7	3.7	3.7	3.8
Protección Social	1.6	1.6	2.3	3.1	3.3	3.7	3.6
OTROS	1.0	0.3	2.0	1.7	1.9	1.8	1.8
Participaciones	2.7	3.1	3.1	3.2	3.3	3.4	3.4
Adefas y otros	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos corroborados por la SHCP.

Nota: los datos no pueden coincidir debido al redondeo.

Cada vez se financia una mayor parte del presupuesto público con endeudamiento y, en el pasado reciente, con el aumento en los ingresos petroleros. Como resultado de la reforma energética, a partir de 2015, ya no habrá el rubro de derechos de hidrocarburos, el cual se denomina como transferencias que hace el Fondo Mexicano del Petróleo al Gobierno Federal.

La Gráfica 4 muestra la estructura de los ingresos del Gobierno Federal, y ahí se puede observar el incremento de la deuda, la parte de hidrocarburos y del IVA, como las fuentes crecientes para financiar el gasto público.

La evidencia está ahí: fue un gran acierto que esta legislatura aprobara la homologación del IVA para todo el territorio nacional. No puede haber mexicanos de primera y mexicanos de segunda. Esa simple medida aumentó en más de 0.4% del PIB la recaudación de impuestos; es la medida más pequeña que más rendimiento en recaudación ha tenido, un gran éxito, pero no es suficiente, ya que el gasto también ha aumentado (véase Gráfica 5).

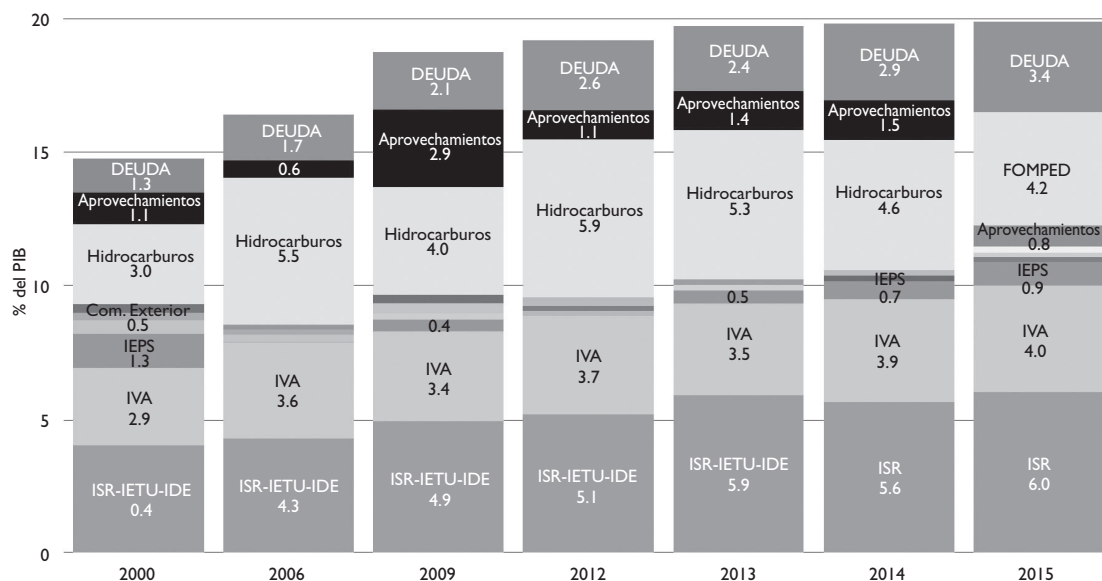
La expansión vigorosa del gasto público se ha reflejado también en la expansión de varias categorías de la estructura programática. Y hago referencia a la estructura programática, porque ésta será la plataforma sobre la que se aplique el concepto de PB0.

Como antecedente, la estructura programática actual proviene de la que se introdujo por primera vez en el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998. Esta estructura programática tiene también el mérito de haber sido con la que la Cámara de Diputados, sin mayoría del partido en el gobierno, aprobó un presupuesto de egresos. Por eso es histórico y es un parteaguas en la historia presupuestaria que se transparentara la estructura programática y se alineara con los programas sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Obsérvese cómo ha cambiado el número de categorías que se incluyen en la estructura programática y cómo ha crecido el número de programas. Esto ha hecho que la estructura programática sea muy volátil. Para 2015, existen 894 programas presupuestarios. En 2006 se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lugar de haber modificado la Ley de Planeación, para incluir una nueva modalidad programática. Ésta corresponde a la nueva categoría de “programa presupuestario”, a partir de la cual se aplicó una metodología conocida como “marco lógico” para derivar una matriz de indicadores de resultados.

Si bien la introducción de los programas presupuestarios fue útil para adoptar una metodología de presu-

Gráfica 4
Fuentes del Gobierno Federal
(% del PIB)

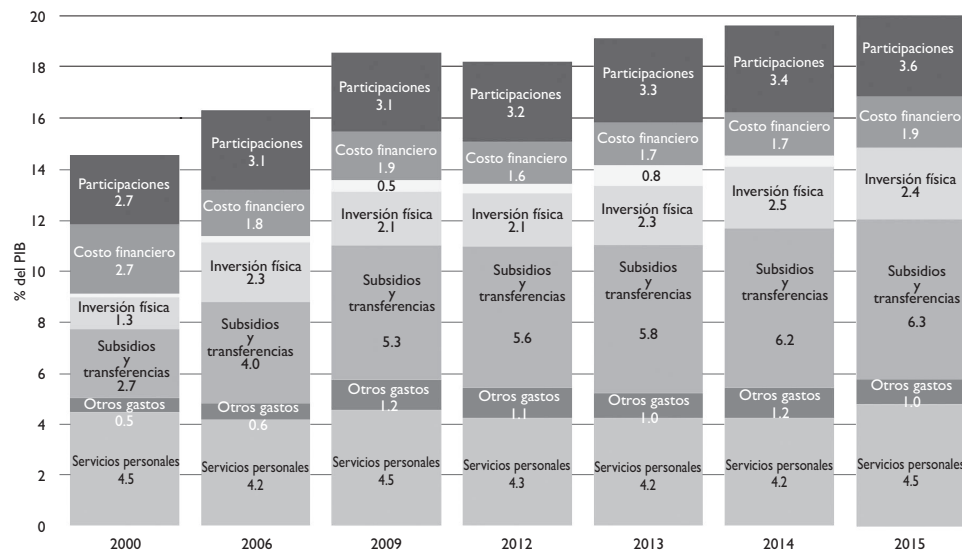


Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos tomados de LIF 2015.

** Los ingresos por derechos sobre hidrocarburos ahora se harán mediante trasferencias del FOMPED.

Gráfica 5
Usos del Gobierno Federal
(% del PIB)



Fuente: Elaboración ITG con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y PEF para el ejercicio fiscal 2015. El PIB 2015 fue tomado con base en las expectativas de crecimiento de Banxico.

* Datos tomados del PEF 2015.

Tabla 2
Evolución de la estructura programática del PEF
(Categorías programáticas)

Categorías programáticas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grupo funcional (GF)							4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Función (F)	21	21	21	22	21	10	27	29	29	29	29	29	28	28	28			
Subfunción (SF)	55	55	55	64	46		103	98	102	102	102	102	111	111	111			
Subfunción agrupada (SFA)						45												
Subfunción específica (SFE)						88												
Programa sectorial (PS)	36	36	36	0	54	10	10	10	10	10								
Programa subsectorial						15	15	15	15	14								
Programa temático (PT)						32	32	33	33	32								
Programa especial (PE)	30	30	30	80	6	6	7	7	7	7								
Programa regional (PR)					9	8	8	8	8									
Programas sujetos a reglas de operación							112	134	137	142	125	111	107	110	103	99	95	92
Programas presupuestarios											18	22	23	21	21	942	817	894
Grupo de actividades institucionales	9	9	9	9	9	9	9											
Grupo de actividades institucionales por sector administrativo								16	16	16								
Actividad institucional	117	127	134	149	nd	nd	p	p	p	p	p	p	251	245	240			

Fuente: Elaboración ITG con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública.

puesto con base en resultados, ya introducida en la Nueva Estructura Programática (NEP) de 1998 con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el costo fue muy alto: se perdió la alineación del presupuesto de egresos con los programas sectoriales y en consecuencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esto es muy delicado, pues los programas sectoriales son nada más y nada menos que la manifestación programática expresada en estrategias y objetivos de las políticas públicas. Entonces, ¿qué sucedió en el camino? De ahí que el planteamiento del subsecretario de Egresos, el licenciado Fernando Galindo, sea una excelente noticia, pues se abre la

oportunidad de cuestionar la misma estructura programática y, en particular, corregir la multiplicación y dispersión de programas presupuestarios.

Desde cualquier ángulo que se vea, la composición de la Hacienda Pública es sumamente vulnerable y eso es lo que nos tiene que preocupar. El nivel de gasto público es sólo sostenible con altos precios del petróleo, los cuales no se observarán en varios años. Y es muy pronto para que el componente de hidrocarburos de la reforma energética dé más ingresos como resultado de un aumento en las reservas y, en consecuencia, de la producción. Los ingresos recurrentes son insuficientes bajo una métrica muy sencilla: la recaudación de impuestos no alcanza para cubrir el gasto corriente del Gobierno Federal. Una empresa que con su ingreso de operación no cubre la nómina simplemente está mal.

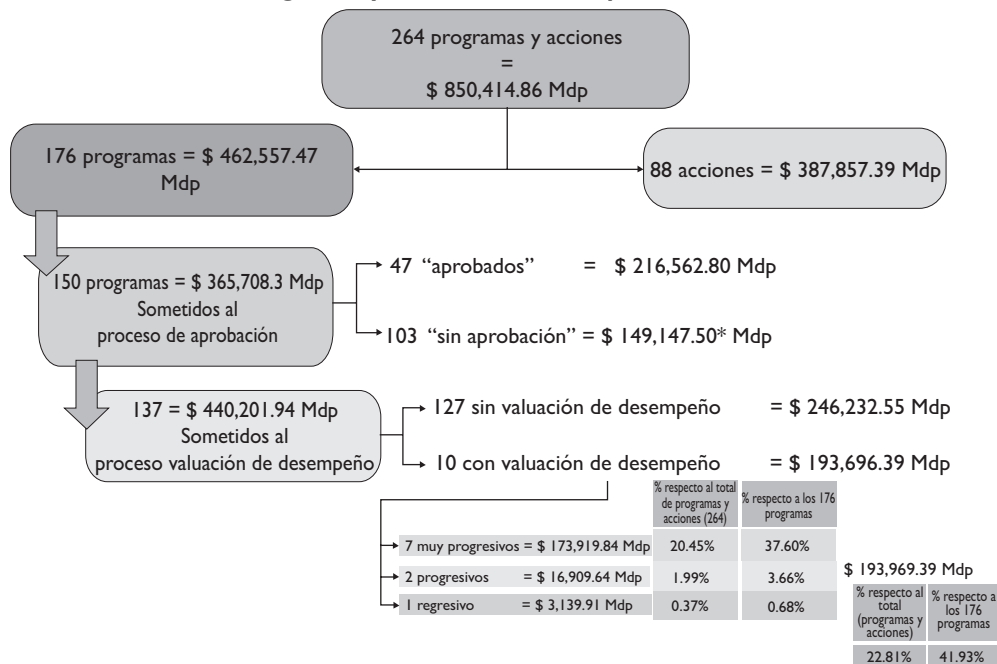
Evaluación de los programas de desarrollo social

La aplicación de PBO es una excelente oportunidad para usar las evaluaciones, en especial las que ha llevado a cabo

el Coneval. Indiscutiblemente, la Hacienda Pública requiere de ajustes tanto por el lado de ingreso como por el lado del gasto. Si bien es indispensable recaudar más a partir de una ampliación de la base de contribuyentes y de reducir el Presupuesto de Gastos Fiscales, el Gobierno Federal está obligado a gastar mejor. Esto implica reorientar la Hacienda Pública, tanto por el lado de la recaudación de impuestos como por el diseño y ejecución de programas, al crecimiento económico como el medio más eficaz para reducir la pobreza.

Es en este contexto donde se ve la necesidad de revisar cada uno de los programas presupuestarios que se relacionan con el desarrollo social. Con base en cifras del Coneval, se registran 264 programas y acciones que importan 850 mil millones de pesos; 176 son programas y 88 son acciones. Es curioso que el Coneval tuviera que recurrir a esta palabra de “acciones”, lo menciono porque la estructura programática no contempla “acciones”. Es preocupante que el Coneval manifieste que 176 “programas” no son susceptibles a ser evaluados, pues no siguieron el marco lógico (véase Diagrama I).

Diagrama I
Programas y acciones evaluados por el Coneval



* Este presupuesto ejercido es de 72 programas presupuestales, ya que 31 no cuentan con información disponible. Inventario Coneval de programas y acciones de desarrollo social 2012-2013.

Muy progresivo: Seguro Popular (68.3 mMdp); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (64.01 mMdp); Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores (24.3 mMdp); Programa IMSS-Oportunidades (8.8 mMdp); Programa de Apoyo Alimentario (4.7 mMdp); Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (1.85 mMdp); Programa de Empleo Temporal (PET) (1.82 mMdp).

Progresivo: Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor (15.8 mMdp); Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (1.08 mMdp).

Regresivo: Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (3.1 mMdp).

Fuente: Elaborado por ITG con base en datos del archivo “Valoración de desempeño 2012-2013”, Coneval y del Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

Conclusiones

La disminución de los ingresos petroleros abre ventanas de oportunidad para la aplicación del PBO. Sin embargo, la aplicación del PBO tiene límites. Entre otras limitaciones, en particular en el corto plazo, sobresalen la creciente de obligaciones de gasto por disposiciones jurídicas.

El PBO abre también la oportunidad para replantear todo aquello que dentro de la administración pública genera gasto. Como ejemplo, los altos costos de transacción que se han generado con la normatividad para el ejercicio del gasto. Es recomendable acompañar el PBO con un equivalente en la regulación del gasto: Regulación Base Cero, para que al interior de la administración pública se eliminen cadenas que hacen lento e ineficiente el gasto público.

El destino nos alcanzó con la caída de la producción y los precios del petróleo. Es una de esas oportunidades que se presentan para tomar decisiones y corregir el rumbo en la expansión programática y el nivel del gasto público. Como botón de muestra para aplicar el PBO, ¿es necesaria la existencia de 10 padrones de beneficiarios de los programas sociales? Ante escasez de recursos y ante el imperativo de hacer el mejor uso de los recursos públicos, ¿es válido que receptores de apoyos los recibieran de manera duplicada o triplicada? Definitivamente, la aplicación del enfoque de PBO tiene un gran potencial para hacer sustancialmente más efectivos los esfuerzos iniciados desde 1997 con la NEP y el SED, y reexpresados y relanzados con el Presupuesto con Base en Resultados en 2008.

La educación crítica y los desafíos en el siglo XXI

