

# Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados

Héctor Rafael Pérez Partida\*

En este artículo se realiza una comparación resumida de los diferentes métodos de presupuestación utilizados en el sector público, señalando las ventajas y desventajas de cada uno. Se abordan los diferentes enfoques desde una plataforma teórica y, para aportar al análisis de estudio de casos, se presenta la experiencia del Gobierno del Estado de Jalisco en materia presupuestal.

## Introducción

**D**urante décadas, uno de los principales debates de las Ciencias Sociales, en específico de la Economía y la Ciencia Política, ha sido la intervención del Estado en la esfera económica. Como resultado de las numerosas discusiones al respecto, surgieron dos abordajes principales: el enfoque clásico y el enfoque del Estado de bienestar.

En el primero se asume una función no intervencionista del Estado, pues se confía en la conducta racional

de los individuos, quienes siempre buscarán su máximo beneficio. En este contexto, el Estado sólo tiene que garantizar las condiciones mínimas de paz y estabilidad social para una convivencia armoniosa entre los grupos.

En el segundo enfoque, por el contrario, se reconoce que sólo con la intervención directa del Estado se logrará una distribución de la riqueza y los beneficios del desarrollo entre todos los grupos sociales. Así pues, el bienestar de la población es una responsabilidad del Estado.

Independientemente de las perspectivas teóricas, la historia moderna ha demostrado que el mercado por sí solo no garantiza condiciones de equidad en el reparto de los beneficios económicos ni la erradicación de la pobreza. El grado de intervención estatal dependerá de la tradición de política económica en cada país, así como de sus objetivos de desarrollo.

En México, el Estado tiene una función rectora en el desarrollo económico y en el bienestar social, según lo estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Además, señala que debe desempeñar estas tareas con eficacia; por ello, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales son esenciales (SHCP, 2014).

La acción de gobernar implica la ejecución de actividades jurídicas, administrativas y técnicas que tienen como finalidad dirigir a la sociedad hacia los objetivos de desarrollo planteados por la administración. De acuerdo con Navarro (2005), para ello se emiten normas y documentos rectores del quehacer gubernamental, se asignan recursos que permitan realizar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados y se desarrollan herramientas de seguimiento

\* Secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Economía por El Colegio de México y M. A. in Economics por la Universidad de Essex (Inglaterra).

y evaluación que miden el desempeño gubernamental desde diferentes perspectivas (calidad, eficacia, eficiencia, etcétera).

Usualmente, la manera en la que el gobierno da forma a sus intervenciones es a través de la formulación e implementación de políticas públicas. Como todo concepto de las ciencias sociales, el término de políticas públicas ha sido objeto de diversos debates que han generado el surgimiento de dos enfoques: el académico-teórico, dentro de la Ciencia Política, y el práctico, dentro de la Administración Pública. De acuerdo con Cardozo, las políticas públicas pueden definirse como

Un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinados, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (2006, 25).

Aguilar (2009, 14) las define como “un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público [...]”.

Las políticas públicas se instrumentan por medio de programas. Un programa público es un conjunto de actividades relacionadas entre sí, que implican ejercer recursos para el logro de un objetivo.

Los programas se justifican en la medida que generen resultados y efectos favorables para una población que tenga un problema o una necesidad insatisfecha. Los recursos materiales humanos y financieros que utilizan las dependencias ejecutoras deben usarse de manera eficaz y eficiente.

El presupuesto es un documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante un periodo de tiempo determinado y el detalle de los ingresos que se prevé obtener para su financiamiento. De acuerdo con Rodríguez (2013), es uno de los documentos de mayor trascendencia para las Administraciones Públicas debido a tres razones: 1) es un documento jurídico que faculta y vincula a las diferentes unidades que conforman las Administraciones Públicas; 2) es una técnica de gestión potente, ya que aporta información valiosa para determinar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones; y 3) sirve como garantía para los administrados; en tanto que es el

uso y destino de los recursos, está sometido a controles de rendición de cuentas y transparencia.

Así pues, cabe resaltar que el presupuesto como herramienta tiene funciones diferenciadas en la esfera pública y privada. En el sector privado es puramente orientativo, mientras que en el sector público es vinculante y limitativo. El presupuesto como concepto, según la tesis de Rodríguez (2013), puede ser abordado desde tres diferentes perspectivas: económica, jurídica y política.

Desde la óptica económica, funciona como un instrumento de racionalización en la asignación de recursos y como principal herramienta de planeación de la política económica.

Desde un enfoque jurídico, se entiende que adquiere la forma de ley al ser un documento autorizado por el Poder Legislativo, quien establece los límites de gasto del Ejecutivo durante el año fiscal. Como señala Rodríguez (2013), “el presupuesto se convierte en una autorización normativa que obliga al Ejecutivo a realizar únicamente los gastos en él previstos”.

Y, finalmente, desde un abordaje político, el presupuesto se entiende como programa de acción anual que direccionará el quehacer gubernamental. Es a través de éste que se conocen las prioridades de un gobierno.

## Contexto nacional actual

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el panorama económico y financiero para México en los próximos años no es del todo alentador. Esto debido al entorno económico internacional caracterizado, por un lado, por la inminente caída en el precio del petróleo, el aumento en las tasas de interés, derivadas de la normalización en la política monetaria de Estados Unidos, lo que impactará los flujos financieros internacionales hacia países emergentes y, finalmente, una desaceleración global generalizada causada por inestabilidades geopolíticas en diferentes regiones del mundo (SHCP, 2015).

Para enfrentar el panorama actual de disminución de los ingresos fiscales en los tres niveles de gobierno, es indispensable que las administraciones públicas realicen un esfuerzo sistemático y organizado para reducir sus gastos operativos, suprimir, reorientar o fusionar programas de gobierno que no están alcanzando los resultados esperados, reorientar los recursos a programas prioritarios y realizar una reingeniería administrativa para suprimir áreas duplicadas o que ya no tienen razón de ser.

En este contexto, en el que la mayoría de los gobiernos hace frente a dificultades económicas y fiscales, se ha puesto en la mesa de discusión utilizar la metodología del Presupuesto Base Cero (PBC) como un instrumento para lograr una mayor eficiencia del gasto público. A continuación se presentará un breve recorrido histórico desde los orígenes del Presupuesto Base Cero, señalando sus fortalezas y debilidades.

## Orígenes del Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero tuvo su origen en el sector privado. Fue a finales de la década de los sesenta cuando empezó a utilizarse el Presupuesto Base Cero en las grandes corporaciones privadas. El diseño de esta herramienta se atribuye a Peter Phyrri, quien, en 1969, junto con un grupo de analistas, desarrolló una estrategia financiera que le permitiera enfrentar dificultades.

Previo a esta innovación se operaba con el presupuesto tradicional, que funciona bajo un enfoque incremental. Es decir, las unidades operativas tomaban como punto de origen el presupuesto del periodo anterior y se ajustaba normalmente a la alza, tomando en cuenta las previsiones para el periodo próximo. Este esquema conlleva ineficiencias en el gasto que pueden ser perpetuadas e incentivadas por el presupuesto tradicional.

A diferencia del modelo tradicional, “el Presupuesto Base Cero hace referencia a un proceso en el que las unidades de una organización relacionan sus gastos a unos paquetes de decisión y los evalúan a la luz de las metas organizacionales, ingresos anticipados y potenciales eficiencias” (Shelby, 2013: 5).

Los paquetes de decisión, por su parte, son documentos que identifican y describen cada actividad específica y se elaboran para poder analizar y jerarquizar las actividades, proyectos y funciones de mayor a menor beneficio. Éstos incluyen análisis de costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

Siguiendo al mismo autor, gracias a esta herramienta se pueden identificar deficiencias en la distribución de recursos, así como fallas en la comunicación entre las diferentes unidades productivas, factores que impiden alcanzar las metas previamente establecidas.

En 1976, el entonces gobernador de Georgia, Jimmy Carter, contrató a Phyrri para implementar por primera vez el Presupuesto Base Cero en la administración pública. En 1979, ya convertido en presidente de Estados Unidos, se instruyó para aplicar esta técnica a nivel federal, sin

obtener los resultados esperados, por lo que, en la década de los ochenta, el modelo fue abandonado por la excesiva burocracia que suponía y las crecientes necesidades de personal (Shelby, 2013).

Fue en 1979 cuando el modelo se utilizó parcialmente en México en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), pues sólo se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se tenían. Tampoco tuvo el éxito esperado en la aplicación.

Si bien es cierto que el PBC presenta más ventajas que el presupuesto tradicional, su ámbito de aplicación es más efectivo en las funciones administrativas del gobierno. Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos partiendo siempre de cero, evaluando y justificando el monto y la necesidad de cada área de gobierno y de cada programa. Cuando las dependencias están gastando más de lo necesario, se elabora el Presupuesto Base Cero para reorientar los recursos con mayor efectividad.

Además, proporciona información sobre los recursos que se necesitan para alcanzar los resultados deseados, en lugar de un porcentaje de aumento o disminución sobre el año anterior.

En suma, el Presupuesto Base Cero es un proceso de tres dimensiones: administrativo, de planeación y de presupuestación. Es *administrativo* porque parte del análisis de todos los gastos incluidos, los ya existentes y no sólo los nuevos. Es un proceso de *planeación*, porque requiere fijar metas y objetivos para tomar decisiones de acuerdo con el plan de desarrollo y, finalmente, es un proceso de *presupuestación*, porque es indispensable presentar una justificación de todas las partidas incluidas en el nuevo presupuesto.

## Ventajas del Presupuesto Base Cero

La planeación del presupuesto en la administración pública es una tarea que se realiza cada año. Como resultado de esta periodicidad, los planeadores pueden ser presa de la inercia propia de la actividad y terminar diseñando un presupuesto incremental. Ante este frecuente escenario, el Presupuesto Base Cero presenta una serie de alternativas y ventajas para el manejo eficiente de los recursos.

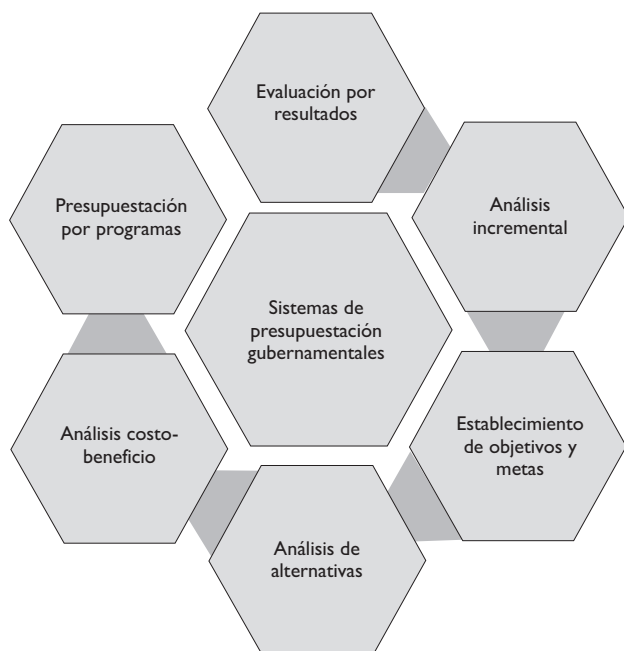
Algunas de las fortalezas del Presupuesto Base Cero, según los principales estudiosos de la técnica (Stonich et al., 1977; Phyrri, 1973; y Fong y Kumar, 2002), son:

- a) Permite analizar y justificar el presupuesto por actividad, al realizar contrastes de costo-beneficio.

- b) Minimiza costos al obtener la mejor alternativa.
- c) Mayor involucramiento de quienes ejecutan las actividades en el proceso de planeación presupuestal.
- d) Asigna recursos en forma racional y eficiente, de acuerdo con los planes estratégicos de las organizaciones y tomando en cuenta las dificultades económicas de las mismas.
- e) No toma en cuenta los datos históricos de años anteriores. Se olvida del pasado para planear el futuro.
- f) Permite diseñar el presupuesto desde una postura más crítica, de manera que las ineficiencias pueden reducirse.
- g) Implica lograr acuerdos para la aplicación de los recursos, especificar las actividades de mayor prioridad.
- h) Genera información presupuestal valiosa en tanto que detecta duplicidades en las actividades, funciones y áreas de operación.
- i) Brinda la posibilidad de detectar posibles economías internas en los programas, para financiar otros de igual relevancia.
- j) Estimula a los funcionarios para que piensen en la posibilidad de efectuar sus actividades en diferentes maneras: métodos alternativos de operación.

El Presupuesto Base Cero utiliza técnicas de planeación y control dentro de un marco sistemático cuyos principales elementos son los que se señalan en la Figura 1.

**Figura 1**  
**Técnicas de planeación y control del PBC**



En cambio, el presupuesto tradicional o incremental toma como base el presupuesto existente, y analiza, partiendo de ahí, las adiciones y substracciones.

<b>Comparativo presupuesto tradicional vs. Presupuesto Base Cero</b>	
<i>Presupuesto tradicional</i>	<i>Presupuesto Base Cero</i>
Principia en la base existente	Principia con el programa “en blanco”
Examina los beneficios-costos de nuevas actividades	Examina costos-beneficios 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 explícitamente enfoques nuevos
Concluye con un presupuesto de tomar o dejar	Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo

## Presupuesto basado en Resultados (PbR)

Paralelamente al desarrollo de los ya mencionados modelos de presupuestación, surgió el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR). Si bien es cierto que empezó a utilizarse por el gobierno de Estados Unidos en los años sesenta y en Alemania en la década de los setenta, su mayor auge lo tuvo una década más tarde.

En los ochenta, las economías atravesaban por un periodo de inestabilidad financiera causada por años de expansión del gasto estatal. La fórmula incrementalista en el diseño del presupuesto se volvió un obstáculo para la planeación fiscal, cada vez más rígida.

Esta situación propició que surgieran otras formas de planeación presupuestal que permitieran la implementación de los programas de estabilización macroeconómica, a través de ajustes fiscales y el regreso a las reglas del presupuesto equilibrado (García, 2010).

En México, a partir de 2006 se empezó a cambiar la manera tradicional de presupuestar y en 2008 se adoptó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como una tarea prioritaria enfocada al cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales, a través de la optimización del gasto público.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Presupuesto basado en Resultados es

un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias en información

que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos, y promover la transparencia y rendición de cuentas (2013, 60).

La implementación del PbR necesita la existencia de los siguientes elementos (García, 2010: 38):

- Información sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto público, generada a través de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.
- Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

## Metodología del Marco Lógico

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales. Con esta metodología se construye la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que concentra toda la información del programa para el proceso de planeación, monitoreo del desempeño y rendición de cuentas.

La MIR permite establecer objetivos claros, definición y medición de metas, debido a que se trata de una herramienta de gestión pública orientada a resultados y concentra información vital para la toma de decisiones.

### Etapas para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico (MML)

1. *Definición del problema:* necesidad de identificar el problema principal, su magnitud, delimitación de la población afectada por el problema (población potencial).
2. *Análisis del problema:* identificar a personas y grupos relacionados con el problema, conocer los intereses de los afectados, determinar actores claves con influencia en su resolución. Construcción del árbol del problema:

**Figura 2**  
**Objetivos, reformas y acciones para la implementación del PbR**



Fuente: SHCP, Sistema de evaluación del desempeño, p. 18.

analizar causas (raíces) y efectos (follaje) del problema principal.

3. *Definición del objetivo:* construcción del árbol de objetivos (proyección de la situación futura deseada). Se busca transformar el problema definido y analizado en una solución factible y realista del mismo. Convertir las causas en medios y los efectos en fines.
4. *Selección de alternativas:* definición y comparación de posibles alternativas para el programa. Las alternativas se deducen del árbol de objetivos.
5. *Definición de la estructura analítica del programa:* fin superior del programa alineado al PND o al programa sectorial, propósito (objetivo a lograr, un solo resultado), componentes (medios identificados en el árbol de objetivos) y actividades (medios indirectos del árbol de objetivos), tareas necesarias para contribuir directamente al componente.
6. *Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados* siguiendo la siguiente estructura:

Nivel	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

## Caso Jalisco, la experiencia de implementar PbR

La Administración Pública es el espacio que nos posibilita trabajar, día a día, por el bienestar de los ciudadanos, de la gente. Para lograrlo, debe forzosamente haber responsabilidad y cuidado en el manejo de los recursos públicos, para que éstos puedan destinarse a hechos y acciones concretos en beneficio de la comunidad.

En Jalisco, en los últimos dos años, desde la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se han venido implementando políticas presupuestales que impulsan la transformación del estado con grandes proyectos que benefician a todos los jaliscienses.

En Jalisco se ha aplicado el Presupuesto basado en Resultados como un sistema de planeación, presupuestación, ejercicio, seguimiento y control de los programas y recursos públicos.

Los principales resultados de estos procesos presupuestarios se han traducido en la implementación de proyectos de alto impacto social que llevan a miles de jaliscienses beneficios que día a día mejoran sus condiciones de vida.

En el rubro de movilidad los principales logros son:

- Ampliación de la línea 1 de tren eléctrico.
- Nueva línea 3 de tren eléctrico.
- Programa de bicicleta pública.
- Renovación de unidades de transporte público.
- Ley de movilidad, primera ley de su tipo en el país.

En el rubro de seguridad los principales logros son:

- Programas de Fuerza Única.
- Programa Salvando Vidas.

En el rubro de política social los principales logros son:

- Programas de transporte gratuito a estudiantes.
- Programa de mochilas con los útiles.
- Programas de adultos mayores.
- Programas para jefas de familia.

Quedan aún asignaturas pendientes. Se están evaluando programas de gobierno, desde su diseño hasta su impacto, para hacer el planteamiento de la continuidad de las políticas públicas a partir de estos resultados.

En el proceso de planeación y presupuestación se implementará el Presupuesto Base Cero como un complemento al Presupuesto basado en Resultados, especialmente en las áreas internas de gobierno que no tienen impacto directo en la población.

El Presupuesto Base Cero puede ser de utilidad en la presupuestación de gastos operativos y administrativos de gobierno. También para el proceso de reingeniería del gobierno que, sin duda, conlleva ahorros y economías

que se pueden aplicar a programas prioritarios del sector social.

En Jalisco se está marcando la diferencia, respondiéndole a la ciudadanía e impulsando mejores prácticas.

## Consideraciones finales

El Presupuesto Base Cero (PBC) puede ser un complemento para el Presupuesto basado en Resultados, especialmente en la presupuestación de las áreas internas de gobierno que no tienen impacto directo en la población. En otras palabras, el PBC puede ser de utilidad en la presupuestación de gastos operativos y administrativos de gobierno (caja negra o administrativa del gobierno), así como para el proceso de reingeniería administrativa del gobierno.

Por el contrario, el PbR es más efectivo para la presupuestación de programas sustantivos de gobierno que impacten en el ciudadano. Por ello, es más completo como un sistema integral de planeación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, control y transparencia de los programas y recursos públicos.

En el gobierno mexicano se tiene más experiencia en la utilización de este último y, poco a poco, se ha perfeccionado su implementación. Aun así, el reto es consolidar su adopción como herramienta de planeación presupuestal en otros órdenes de gobierno, primordialmente a nivel municipal.

Frente a la escasez de recursos es importante, además de aplicar el PBC en áreas administrativas, ampliar el ámbito de aplicación del PbR, establecer la obligatoriedad de indicadores, ampliar la evaluación a más programas y bajo enfoques más diversificados y mejorar el diseño de la MIR para lograr mayor calidad en la información que proporciona.

## Referencias

Aguilar, L. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas". En Mariñez, F. y Garza, V., *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México: Porrúa.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.

Fong, C. y Kumar, N. (2002). *Cost Accounting*. Hong Kong: Association of Accounting Technicians.

García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Navarro, C. (2005). "Políticas de subsidio al transporte público. Evaluación del diseño del Programa de Apoyo al Transporte para Estudiantes del estado de Jalisco, México". Tesis para obtener el grado de Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, España.

Pyhrr, P. (1973). *Presupuesto base cero*. México: Limusa.

Rodríguez, J. (2013). "La dimensión económica de la gestión: la disciplina presupuestaria y su evaluación en organizaciones, proyectos y programas". (Material de Apoyo sin publicar de la asignatura Sistemas de Seguimiento y Control). España: Departamento de Economía Aplicada-Universidad de Sevilla.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014). *Planeación orientada a resultados*. Material del Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <<http://pbr.planeacion.unam.mx/>>.

SHCP (2015). "Conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016, y los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2014". Recuperado de <[http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_discurso\\_funcionarios/secretarioSHCP/2015/lvc\\_fin\\_publicas\\_iv\\_trime\\_2014\\_30012015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2015/lvc_fin_publicas_iv_trime_2014_30012015.pdf)> (consultado el 9 de mayo de 2015).

Shelby, R. (2013). *Zero-Base Budgeting for the 21st Century Public Administrator*. Atlanta: Fiscal Research Center/Andrew Young School of Policy Studies/Georgia State University.

Stonich, P.; Kirby, J.; Weil, H.; Thompson, K. y Von Bauer, E. (1977). *Zero-Base Planning and Budgeting*. Homewood: Dow Jones-Irwin.