



UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE

CERO EN MÉXICO.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LEÓN GIRÓN JHONATAN MARTÍN

Asesor: JUAN TORRES LOVERA

Naucalpan de Juárez, Agosto de 2016



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Introducción.....	4
1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	11
1.1 Teoría de la administración pública.....	11
1.2 Gestión pública y Gobernanza.....	17
1.3 El Proceso Administrativo.....	27
1.4 Presupuesto (tipología) y programación.....	39
1.5 Transparencia y rendición de cuentas.....	48
2. LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO	54
2.1 El modelo de presupuesto por programas en México	54
2.1.1 Normativa y lineamientos del presupuesto por programas en México.....	67
2.2 La adopción del presupuesto base cero.....	82
2.2.1 Normativa y lineamientos del presupuesto base cero en México	86
2.3 Resultados inmediatos	91
2.4 Comparativa con el modelo de presupuesto por programas y el presupuesto base cero.	97

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3. ALCANES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN	
DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.....	102
3.1 Los cambios en la Estructura Programático	
de la Administración Pública en México, 2016.....	102
3.2 Distribución del presupuesto para 2016.....	110
3.3 Alcances del presupuesto base cero.....	116
3.4 Aporte del presupuesto base cero a la transparencia	
y rendición de cuentas.....	128
3.5 Prospectiva del presupuesto base cero.....	132
Conclusiones.....	138
Anexo 1.....	143
Referencias documentales.....	147

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Introducción

Desde que el hombre cobró noción de su temporalidad fue capaz de percibir la delgada línea que separa el pasado del presente y el presente del futuro, de esta manera comenzó a percatarse de que las acciones cotidianas debían estar orientados resultados específicos que pudieran desembocar en un estado mayor de bienestar futuro. La palabra “planear” hace referencia justamente al momento en el que un ser humano proyecta su futuro a través de una serie de acciones o procesos.

El *zoon politikón* o animal político tiende a realizar una serie de construcciones sociales que permiten organizar la vida en *polis* (Aristóteles, 2015:5), las ahora llamadas ciudades notaron con el paso de los años la importancia de prever el gasto de recursos necesarios para su correcto funcionamiento; así se llega entonces al concepto presupuesto.

En los “Estados modernos” dada la “elevada complejidad” (Salazar Ugarte, Pedro, p.369) que sus tienen sus estructuras, y dado el elevado número de seres humanos que los componen, ha sido necesario crear instituciones específicamente encargadas de realizar un cálculo de la cantidad de recursos que han de destinarse proporcionar a la población en infraestructura, bienes y servicios.

Es responsabilidad fundamental de los Estados planear su desarrollo, para ello se requiere que las instituciones encargadas de elaborar el presupuesto tengan la capacidad de destinar recursos de manera efectiva a todos los sectores que así lo necesiten, y en caso de no contar con recursos suficientes para la totalidad, situación común, se deben optimizar los

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

recursos de manera tal que se maximice el impacto del gasto a fin de beneficiar a la mayor cantidad de personas posibles. Es estrictamente necesario que cada uno de los funcionarios responsables de elaborar un presupuesto público sea consciente de que los recursos a destinar pertenecen miles o millones de contribuyentes, quienes esperan verlos reflejados en mejoras en su calidad de vida.

En el caso de México se habla específicamente de más de ciento veinte millones de habitantes y de una institución en concreto: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es responsable entre otras actividades, de proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, teniendo en consideración las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; es decir es la dependencia encargada en primera instancia de realizar el presupuesto de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo resulta evidente que el gasto público no satisface plenamente las demandas de la sociedad, esto se debe por una parte a un mal proceso de programación-presupuestación mientras que por otra a problemas de corrupción e irresponsabilidad de funcionarios.

En los últimos años la administración pública se ha nutrido de algunos elementos de la administración privada, el modelo metodológico de presupuesto base cero es un ejemplo claro.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El presupuesto a base cero fue originalmente aplicado en la iniciativa privada y debido a los buenos resultados obtenidos fue multiplicándose en el sector, hasta que en el año de 1971, en los Estados Unidos de América, el entonces gobernador del estado de Georgia, Jimmy Carter, fue asesorado por el creador del modelo, Peter Pyhrr, hasta que logró aplicar el modelo de presupuesto base cero en su estado, es decir, trasladó un modelo presupuestal privado al ámbito público, no sin antes haber realizado las adaptaciones metodológicas necesarias. La adopción de este modelo y los buenos resultados obtenidos son sin duda uno de los elementos que llevaron a Carter a conquistar la presidencia de los Estados Unidos de América. Carter fue electo presidente en 1977 y encabezó la transformación del modelo de programación presupuestal por programas a un modelo de presupuesto con base cero para el ejercicio fiscal de 1979.

La adopción del modelo presupuestal con base cero fue considerado en México a finales del siglo pasado, sin embargo las autoridades financieras consideraron de acuerdo a la situación y al contexto económico nacional, que el modelo de presupuesto por programa no estaba agotado y decidieron continuar con su utilización sin realizar grandes cambios.

Años después, la caída en los precios del petróleo, las crisis en la economía internacional y nacional, la presión de organismos internacionales por casos de corrupción o de mal manejo de recursos públicos y la urgente necesidad de hacer recortes presupuestarios orillaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar modificaciones en el esquema utilizado en México denominado presupuesto por programa con enfoque a resultados o presupuesto basado en resultados, con ello se buscó optimizar el

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

gasto público, principalmente con la identificación duplicidad de gastos, y con la evaluación de los programas públicos de acuerdo a su impacto social.

A principio del año 2015 durante la presidencia del Lic. Enrique Peña Nieto, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Dr. Luis Videgaray Caso estableció en conferencia de prensa que “la realidad nos exige que nos atrevamos a hacer una revisión completa de en qué estamos gastando los recursos que provienen de los impuestos de los mexicanos, en este sentido, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 deberá hacerse bajo un esquema de Presupuesto base cero, y privilegiar los proyectos de inversión y los programas que tengan un mayor beneficio para la población”.

Más adelante en otro comunicado del Dr. Luis Videgaray, se informó la Estructura Programática para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, la cual contenía ya modificaciones que se afirmó habían sido resultado directo del nuevo enfoque presupuestal.

Gracias a lo anterior que se crea el contexto para esta investigación, la aplicación de la metodología presupuestaria base cero comenzó en 2015 (para el ejercicio fiscal 2016) en México y podría continuar con su instrumentación por algunos años, por ello resulta necesario entender el proceso de transición, y considerar la metodología adoptada para la elaboración de los presupuestos de acuerdo a los nuevos lineamientos y con la realización de prospectiva de impacto que esto tendrá en el gasto público a partir de 2016.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El presente trabajo busca describir el contexto en el que se agota el modelo de presupuesto por programa y se decide adoptar un nuevo modelo metodológico de programación presupuestal. Este texto pretende clasificar los tipos de presupuesto y explicar su funcionamiento apoyándose en la normativa y reglas de operación de cada uno de ellos. Busca también detallar el origen del presupuesto base cero y su funcionamiento dentro de la administración pública. Por otra parte se pretende comparar el presupuesto base cero con el modelo metodológico anterior para poder explicar las ventajas y desventajas de aplicación de ambos. Por último se pretende explicar cuáles serán los alcances del presupuesto base cero dentro de la Administración Pública y de su su normativa; además se realizará una prospectiva, es decir se conjuntarán los datos relativos a la evolución futura del proceso presupuestal en México para permitir la deducción futura de datos que permitan al lector identificar los posibles resultados de esta transformación administrativa emprendida por las autoridades financieras del Estado mexicano en virtud de mejoras y saneamiento en las finanzas públicas.

Este trabajo se encuentra principalmente dividido en tres capítulos: Marco Teórico, La Presupuestación en México y Alcances y Prospectiva de la aplicación del presupuesto base cero en México

El primer capítulo contiene nociones generales para comprender los conceptos claves que se utilizan a lo largo de este trabajo de investigación. Se abordan el origen de los Estados

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

y de la construcción de su estructura orgánico-administrativa, se revisa también el proceso histórico de su estudio hasta convertirse en administración pública como tal. Por otra parte se definen tendencias importantes y actuales dentro de la administración pública, las cuales buscan contribuir con el desarrollo de la participación ciudadana, la transparencia, y la acción coordinada de sociedad y gobierno en un contexto económico de globalización y colaboración público privada. Más adelante se analizan y explican: el funcionamiento y las etapas del proceso administrativo. Finalmente en este primer capítulo se aborda la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas dentro de los Estados modernos.

A lo largo del segundo capítulo se desarrollan los aspectos relacionados a la presupuestación en México, se habla de cómo se estableció el modelo presupuestal por programas sus dificultades de aplicación, sus lineamientos y reglas de operación, el proceso de adopción del presupuesto basado en resultados a manera de evolución del presupuesto por programas. Posteriormente se describe el contexto en el que los bajos precios del petróleo y el contexto internacional rodean y de alguna manera, sostienen la decisión de la SHCP de utilizar un enfoque base cero, se abordan los escasos lineamientos disponibles para su elaboración y se muestran los resultados inmediatos de su aplicación. Por último se evalúa de manera comparada el contexto y los elementos técnicos de aplicación del presupuesto base en relación al modelo presupuestal por programas sin enfoque base cero.

Por ultimo en el tercer capítulo describe las modificaciones realizadas a la estructura programática de acuerdo con los criterios de simplificación presupuestal que contempla el enfoque base cero, además compara la variación en la distribución de los recursos públicos, y evalúa los alcances del enfoque dentro del presupuesto público por categorías

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

presupuestales del presupuesto de egresos de la federación y relaciona por programas dentro de los ramos administrativos las variaciones presupuestales en relación a los indicadores de desempeño, más adelante explica los aportes del nuevo enfoque en materia de transparencia y rendición de cuentas; y finaliza con la realización de un ejercicio prospectivo sobre el enfoque presupuestal base cero .

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 Teoría de la administración pública

El ser humano es por naturaleza un “animal social” (Aristóteles, 2015:5), que a lo largo de miles de años ha descubierto la condición indispensable para perpetuar su especie y satisfacer al mismo tiempo sus necesidades ya sean: “fisiológicas, de seguridad, afiliación, reconocimiento y autorrealización” (Maslow, Abraham 1943). La condición a la que nos referimos y que es la garante de la satisfacción de necesidades antes mencionadas es: vivir y desarrollarse con otros de su misma especie, en colectividad y bajo una serie de convenciones, ya que “En todo tipo de organización humana existe alguna forma de administración” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:23). Gracias a esta condición de organización social, la coordinación, la división del trabajo y la colaboración con sus semejantes, los seres humanos son capaces realizar grandes proezas que resultarían impensables para un solo individuo.

En el año de 1762, Rosseau (1975) afirmó que “El hombre ha nacido libre y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas. El mismo que se considera amo no deja de ser menos esclavo que los demás.” (p.4), las cadenas a las que hace referencia Rosseau son las convenciones creadas y preservadas por los hombres que de alguna manera establecen las bases del tejido social.

En la mayoría de las especies animales las relaciones de poder o dominación se basan en la fuerza de los individuos, sin embargo la noción de temporalidad de los seres humanos les permite comprender que esa fuerza no los acompañará durante toda su vida, por lo que a

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

lo largo de la historia han buscado alinear sus esfuerzos en la búsqueda de preservar su integridad de acuerdo con Jean-Jacques Rosseau (1975):

“Los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepasar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad” (p.14).

Uno de los elementos clave que pueden retomarse del contrato social es la noción de temporalidad que posee el ser humano, a partir de las referencias anteriores podemos apreciar que el hombre mientras se encuentra en su madurez es medianamente capaz de depender de su fuerza, pero una vez que cobra conciencia de que ésta no lo acompañará por toda su vida, teme por su integridad y crea convenios para buscar garantizar su bienestar futuro. Esa es también la capacidad de prever, y planear a futuro.

Llegado este momento la suma de la voluntad general en alguna dirección logra establecer ciertos principios de convivencia social y de orden general, además de ello se generan autoridades encargadas de la atención de las actividades que la voluntad general; solicita se puede decir que:

(Rosseau, Jean-Jacques 1975) “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado” (p.15).

Es posible adentrarse mucho más en las teorías que buscan explicar el origen del Estado, y aunque ese no es el objetivo principal de este trabajo, es interesante considerar lo anterior como punto de partida para entender de qué manera se concibe la aparición del Estado y de sus fundamentos de autoridad, ya que son parte de los elementos teóricos a utilizar a lo largo de esta investigación.

Resulta evidente suponer, que dichos Estados creados mediante convenios humanos, puedan llegar a transformarse dinámicamente para adaptarse de mejor manera a las demandas colectivas de los ciudadanos. Se tiene entonces que con el pasar de los años, los Estados que en principio se podrían imaginar pequeños en todos los aspectos han crecido hasta llegar al punto de convertirse en los gigantes que pueden apreciarse al día de hoy.

Los Estados modernos, han crecido a dimensiones inimaginables para nuestros antepasados, y se han visto obligados a luchar por su continuidad en el tiempo, pero esta continuidad ha sido determinada entre otros elementos, por la capacidad de construir un cuerpo orgánico que sea capaz de atender, de la mejor manera posible, la voluntad general traducida en demandas de sus ciudadanos quienes en todo momento buscarán ver satisfechas sus necesidades colectivas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El Estado a su vez debe ser capaz también de prever y planear a través de sus autoridades e instituciones qué es lo que desea hacer, para así evaluar de qué recursos puede hacerse llegar, y cómo ha de distribuirlos a fin de conseguir los resultados deseados. “Un Estado que no planea no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social” (Martner, G., 2004:11).

Las instituciones o autoridades designadas para satisfacer las necesidades colectivas adquieren cierto poder de decisión, el Estado representa la manera en que se organiza el poder político, y puede ser observado de la siguiente manera en concordancia con Sanabria López J.J. (2002):

“El poder político como objeto de estudio de la administración pública, es abordado principalmente desde el punto de vista de la acción del gobierno y no de la lucha por la titularidad del poder.

La administración pública es el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada” (pp.16, 17).

Para cumplir su función, las autoridades de los Estados deben de contar con una estructura orgánica que sea capaz de atender las más variadas necesidades ciudadanas, mientras que por otra parte deben buscar la continuidad de los procesos de la misma estructura administrativa; por lo tanto resulta lógico pensar que: para la conservación de un Estado, es necesaria también la conservación de las organizaciones estatales y de su labor administrativa.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Podemos pensar en cómo hace más de dos milenios los griegos ya daban particular atención a la acción gubernamental, y de hecho existían en el mundo helénico dos conceptos fundamentales: *Politeia* y *Política*. (Guerrero, Omar 2000:5-6) Dichos conceptos han evolucionado hasta llegar a lo que hoy conocemos como administración pública.

El desarrollo de la administración pública a partir de diferentes nociones puede ser explicado de manera concreta como lo define en una de sus obras Guerrero, Omar (2000):

“Política denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. La cultura románica asimiló a la politeia y la transformó en *politia*...

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Iohann Heinrich Van Justi diferenció *policey* de otros fenómenos gubernamentales, como la economía, las finanzas y la política, y así facilitó la definición primigenia de lo que después fue la administración. De aquí también surgió la ciencia de la policía (*Policey-Wissenschaft*) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la policía era la disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y los funcionarios públicos para comprender el modo de incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores” (pp.5-6).

Fue en 1808, cuando Bonnin comenzó a atribuir en sus obras a la “policía” funciones que podrían describirse más de seguridad pública, que se creó el concepto que el día de hoy representa el actuar del gobierno (Bonnin, C. J. 1808:16). En ese entonces, a la ciencia encargada del estudio de la acción gubernamental se le conocía simplemente bajo el título

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

de “administración”, concepto al que Bonnin C. J (1808) agregó la palabra “pública” para que pudiera ser entendido específicamente el estudio de la administración propia de un Estado. Y creó la siguiente definición:

“La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público” (p.16).

La fascinación por el actuar del gobierno ha despertado la curiosidad de más de uno y se ha desarrollado en una gran cantidad de países como se ha podido apreciar, este desarrollo lo ha llevado a cabo bajo distintos nombres y nociones, pero ha sido específicamente el tiempo quien se ha encargado de que la administración pública pueda erigirse un ciencia teórica y práctica que estudia y ejecuta la toma de decisiones de ámbito público. La administración pública, en su papel de ciencia, colabora con los procesos relacionados con la vida de los estados, entre ellos la presupuestación.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

1.2 Gestión pública y Gobernanza

En el apartado anterior, se pudo apreciar que el desarrollo de la acción gubernamental y la búsqueda de las mejores metodologías y prácticas conllevan también una gran cantidad de denominaciones, lo que puede llegar a generar confusión.

La adopción del presupuesto base cero demuestra una de las perspectivas técnicas y metodológicas orientadas a elevar la efectividad con la que se atienden las necesidades de la sociedad. Esa perspectiva es la de la gestión pública, que actualmente se desempeña a manera de herramienta complementaria de la administración pública, ya que busca aportar elementos para mejorar la teoría y práctica administrativas.

Para entender el origen de los diferentes enfoques de administración pública, es necesario considerar que durante el periodo antes mencionado y hasta la fecha, se ha desarrollado en el mundo una gran dinámica de internacionalización, tanto de las economías privadas como de las públicas, de ahí que los gobiernos y los investigadores se esfuercen por conocer los mecanismos de gestión que en ambos sectores se traducen comparativamente en mejores resultados.

La administración pública durante todos sus años de desarrollo ha contribuido al entendimiento de los aspectos que componen el actuar del gobierno. Para entender el origen del modelo de gestión pública, resulta útil considerar que: “Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual” (Bozeman, B., 2000:37), esto significa que

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

la gestión pública obedece más al pragmatismo emanado en la segunda mitad del siglo pasado entre las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas.

La gestión pública es defendida principalmente desde las dos escuelas anteriores, el enfoque P (políticas públicas) y el enfoque B (comercial) (Bozeman, B., 2000, pp.40-41) y a partir ellas pueden construirse los siguientes esquemas que muestran las similitudes y diferencias entre estos dos enfoques

Cuadro comparativo de enfoques de políticas públicas y enfoque comercial.

Enfoque P	Enfoque B
La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión externa)	
Respeto a la función de la política en la administración.	
Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa	
Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.	

Elaboración propia con información de: Bozeman, B. (2000, pp.40-41)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Diferencias enfoque de políticas públicas y enfoque comercial.

Enfoque P	Enfoque B
Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública	Mayor orientación hacia la investigación y la teoría
Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes	Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas
Preocupación por destilar lecciones y transmitirlos de una manera fácil de comprender	Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada
Promoción del dialogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.	Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político
	Preocupación por cuestiones de proceso
	Orientación hacia la gestión estratégica

Elaboración propia con información de: Bozeman, B. (2000, pp.40-41)

A partir de estos dos enfoques, es posible apreciar de qué manera la gestión pública integra elementos pragmáticos y teóricos. En resumen, el enfoque de políticas públicas busca aprender de los ejecutivos políticos y evaluar de manera directa la ejecución y resultados de

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

las políticas aplicadas, es decir, la transmisión de conocimiento principalmente empírico; mientras que el enfoque comercial busca crear, o mejor dicho adaptar metodologías de otras disciplinas al pensar siempre que los procesos conllevan una sistematización de las actividades y la profesionalización de la administración pública.

Se puede apreciar que ambos enfoques no son mutuamente excluyentes, por lo tanto es posible integrar lo mejor de cada uno de ellos, y hablar de la gestión pública de manera integral.

A pesar de que las propuestas de la gestión pública puedan ser muy numerosas y diversas, se pueden considerar adecuadas y generales para efecto de este trabajo las citadas por el Dr. Juan Montes de Oca (2011):

1. *Reducción del tamaño del sector público.* En recursos, tamaño e influencia.
2. *Descentralizar las organizaciones.* Para acercar a ciudadanos y organizaciones a la toma de decisiones y a la atención de sus necesidades.
3. *Jerarquías aplanadas.* Reducir los niveles jerárquicos para agilizar los procesos dentro de las organizaciones.
4. *Ruptura del monolitismo y especialización.* Eliminar las grandes organizaciones y en su lugar crear organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas a los diferentes entornos.
5. *Desburocratización y competencia.* Eliminar los procedimientos engorrosos y los formalismos burocráticos y permitir que las nuevas organizaciones compitan por recursos, servicios y clientes.
6. *Desmantelar la estructura estatutaria.* Romper el estatuto de los empleados públicos, y orientar todo a resultados. El problema de este punto es que se pone en riesgo la estabilidad laboral y afecta las retribuciones al trabajar por resultados.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

7. *Clientelización.* Cambiar la noción del usuario de servicios públicos a cliente. (Surge una polémica por la connotación mercantil que va de por medio)
8. *Evaluación por resultados.* Presupuesto por resultados
9. *Gerentes públicos o manager.* Cambiar políticos por gestores “lograr que las cosas se hagan”
10. *Responsabilidad.* El gestor debe responde ante las autoridades que lo nombraron y buscara ascender gracias a tu trabajo.
11. *Potenciación de gestores y clientes.* Capacitar para tomar papel activo dentro de la toma de decisiones tanto de ciudadanos como de gerentes (pp.45-48).

Es posible apreciar que la mayor parte de los principios de la gestión pública están orientados a la realización de cambios políticos y administrativos, que buscan optimizar los recursos públicos y hacer efectivo el actuar del gobierno mediante criterios de racionalidad económica y trabajo por resultados. Existe una tendencia, por lo tanto, a que las metodologías de presupuestación adopten también modelos de gestión, quizá por ello es que se decidió adoptar en México, para el ejercicio fiscal 2016, el enfoque de presupuesto base cero.

El despertar de los “gobiernos empresariales” (Montes de Oca, J., 2011:50) se da desde los años 30 en Estados Unidos y Reino Unido, desde ese momento comienza una “revolución global” que busca estandarizar el manejo público en todos los países del mundo. Los cambios que llevaba consigo esa “revolución” resultaron de tal magnitud que en 1987 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) comenzó a promover el modelo gerencial o de gestión pública bajo el ideal de crear un solo ordenamiento administrativo público global. Por su parte también el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) construyó un modelo gerencial aplicado a los

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

países de América Latina que considera, entre otros factores: la deuda pública, el aumento en la inflación y el estancamiento económico. La importancia de que organismos internacionales promuevan el modelo de gestión pública radica en que, gracias a ellos, se consigue que una cantidad de países cada vez mayor decida, en atención a las recomendaciones, aplicar los nuevos principios de los modelos gerenciales en la búsqueda de mejorar el actuar de sus gobiernos, generalmente en momentos de agotamiento de los modelos utilizados.

La gestión pública es: “El proceso de asegurar que la asignación y uso de los recursos disponibles en el gobierno sea dirigido a través de los logros de los objetivos legítimos de la política pública” (Hill, C.J., 2009:10).

La clave para la gestión pública de acuerdo con Michael Barzelay (1999:176-178), se encuentra en el cambio de paradigmas respecto a la función de la administración pública debido a lo siguiente, en un primer momento se buscaba que el gobierno estuviera al servicio del interés público, bajo esa lógica, “el gobierno serviría al interés público si era honrado y eficiente”, como consecuencia de esto, Barzelay expresó que “el gobierno a menudo deja de obtener los resultados deseados desde el punto de vista ciudadano, cuando en su propio seno, cada comunidad profesional está segura de que sus normas definen el interés público”, como consecuencia de lo anterior el autor propone que más allá de buscar el “interés público” se deben orientar los esfuerzos gubernamentales hacia la creación “valor público” es decir, a la “creación de resultados que sean valorados por los ciudadanos”

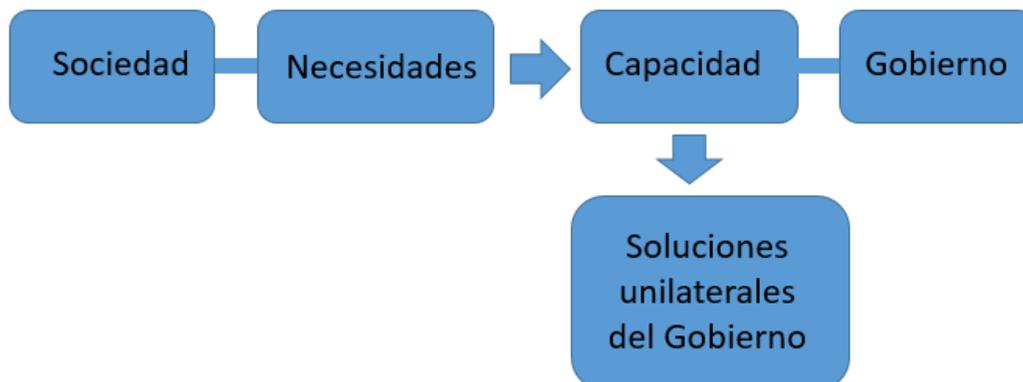
Como ha sido posible apreciar, el modelo de Gestión Pública considera una transformación en los paradigmas de la administración pública, en el modelo burocrático sus

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

actividades eran definidas “administrativas”, privilegiando la habilidad de los burócratas, mientras que en el paradigma posburocrático o de Gestión Pública las actividades gubernamentales se perciben como de “producción”, en términos de prestación de servicios y de creación de “valor público”.

En un contexto de actualización y modernización de la administración pública hacia modelos de gestión, aparecen también teorías complementarias, por ejemplo la teoría de la gobernanza, en la que una de sus principales características es la ruptura del esquema clásico de demandas sociales y soluciones gubernamentales.

Esquemas comunes de atención de necesidades



Elaboración Propia con información de Hill, C.J (2009) Public Management.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Esquema de atención de necesidades desde la gobernanza



Elaboración Propia con información de Espejel Mena, J. (2013). Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza.

La gobernanza es, de acuerdo con Espejel Mena (2013):

“Aquella tendencia para revitalizar un tipo ideal de gobierno y reactivar lo público, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el sistema y el régimen político; es secuela de la participación de los ciudadanos y la sociedad civil que se involucran en la en la actuación del gobierno, sobre las funciones públicas y se manifiestan en asuntos públicos” (p.174).

La gobernanza llega también para adaptarse a los nuevos sistemas de interacción entre el sector público y privado que han adquirido características complejas y dinámicas en nuestros días (Kooiman, J., 1993:121).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La gobernanza surge a partir de la crisis de gobernabilidad generada por la pérdida de credibilidad en el modelo burocrático de administración pública a finales del siglo pasado, dicha crisis cuestionaba críticamente el actuar del gobierno y se planteaba si las decisiones ejecutadas por las autoridades estatales eran las mejores, por lo que la gobernanza surgió en la búsqueda de legitimar las decisiones gubernamentales a partir de la participación activa de la sociedad en sus diversos sectores, para la formulación de soluciones y medidas que atendieran sus necesidades, mientras que por otra parte propone la creación de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas y la transparencia de gastos, actividades, indicadores de gestión, etc.

El alcance de la gobernanza ha sido tal que incluso la Organización de las Naciones Unidas a través de su “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” apoya activamente los procesos estatales de transición democrática, y busca aplicar la gobernanza en todas las naciones, mediante el asesoramiento político y apoyo técnico con el fin de fortalecer las capacidades institucionales y del personal público.

El propio secretario de las Naciones Unidas, Ki-Moon, B. (2009) manifestó:

“Sabemos, infraestructura no es solo cuestión de carreteras, escuelas y redes de energía. Es, asimismo, el fortalecimiento de la gobernanza democrática y el estado de derecho. Sin transparencia, no solo desde el gobierno hacia el pueblo, sino también entre el propio pueblo, no hay esperanzas de conseguir un Estado democrático viable”.

La consolidación de los Estados modernos en la comunidad internacional, en el marco de la globalización, exige que los gobiernos posean determinadas características que

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

vayan de acuerdo con la instrumentación de técnicas o metodologías que garanticen la optimización de recursos económicos y que también favorezcan la colaboración y participación activa de la sociedad en los procesos de toma de decisión es decir, que para que el gobierno de un Estado pueda ser considerado moderno debe tener en la agenda de su administración pública orientación al modelo de gestión pública y hacia la gobernanza democrática.

El proceso de programación-presupuestación del gasto público, así como los demás procesos de la administración pública, están en los Estados estrechamente vinculados con los fundamentos teórico-metodológicos mencionados anteriormente, ya que se recurre a ellos generalmente en momentos en los que los modelos utilizados son rebasados por las coyunturas y la administración pública debe buscar mejorar su funcionamiento mediante nuevas técnicas y prácticas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

1.3 El Proceso Administrativo

Para poder realizar un presupuesto, no basta con conocer los modelos de gestión pública, es necesario entender que la administración pública representa la acción gubernamental, y ésta debe pasar por varios momentos o etapas: antes de la acción, durante la acción y después de la acción. El administrador debe cobrar conciencia de la temporalidad y estar familiarizado con un elemento clave de la ciencia administrativa: el proceso administrativo.

Es un hecho que dentro de la ciencia de la administración existe un amplio debate entre la dicotomía administración y administración pública. Es posible tomar conciencia de que, más allá de las posturas ideológicas, ambas nociones existen, tienen similitudes y diferencias y colaboran dentro de la evolución de los modelos administrativos, independientemente de la postura que se desee tomar, por lo que este apartado se concentrará en un elemento común de ambas: “el proceso administrativo”.

Sobre si la administración es un arte o una ciencia, la respuesta de acuerdo a este trabajo es que es ambas, “La ciencia busca conocer y el arte hacer... Se puede decir que el arte de la administración principia en donde termina la ciencia de la administración” (Terry, G. R., Franklin, S., 2005:25). La administración se consolida como una ciencia al desarrollar un conjunto de principios o conceptos que se encuentran sistematizados y que permiten comprender las verdades generales de la administración; por otra parte se consolida como

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

un arte en el momento en el que administrador ha explotado al máximo los apoyos científicos y debe responder a pesar de que todos los elementos de la ciencia parezcan inadecuados.

El concepto de “proceso administrativo” hace referencia a la serie de pasos que deben seguirse de acuerdo a la ciencia administrativa y de conformidad con la noción de temporalidad, para que ésta funcione de la mejor manera conocida hasta este momento, es decir: el proceso administrativo es una descripción sistemática de las actividades que los administradores deben realizar y que son producto del análisis de la administración de Estados y principalmente de empresas.

La administración busca “que los esfuerzos humanos sean más productivos” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:23), o lo que es en términos más concretos, la realización del principio formalista de maximización, es decir “obtener el máximo resultado a partir del mínimo esfuerzo”, la pregunta que la administración busca resolver es ¿cómo? Parte de la respuesta puede encontrarse dentro del proceso administrativo.

La llamada administración científica y el primer esfuerzo por definir el proceso administrativo tuvieron su origen con Henry Fayol, quien busco por primera vez definir la estructura básica de la práctica administrativa. El trabajo y los conceptos elaborados por Fayol a finales del siglo XIX permitieron construir el andamiaje teórico de la ciencia de la administración y difundieron una estandarización en los conceptos relacionados con la misma ciencia.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Fayol (1987), estudioso de la administración, utilizó el método científico y a partir de la investigación minuciosa de organizaciones detalló “el proceso administrativo”, dividiéndolo en: Previsión, Organización, Comando-Coordinación y Control.

A partir del trabajo de Fayol, algunos estudiosos de la administración han postulado variaciones respecto con la propuesta inicial, al realizar aumentos o disminuciones en el número de etapas, así como cambios la denominación de algunas de ellas.

Por ejemplo, Davis y Mcfaraland se manifestaron en favor de la existencia de únicamente tres etapas dentro del proceso administrativo, las cuales eran: planeación, organización y control. Algunos otros en lugar de reducir las etapas las aumentaron llegaron a considerar hasta seis momentos, como es el caso de Lyndall Urwick quien establecía las siguientes: previsión, planeación, organización, comando, coordinación y control.

Fernández Arena compara, en su libro *El proceso administrativo*, las principales categorizaciones y divisiones que se han dado a dicho proceso:

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Fernandez Arena J. A. (1991). Factores del Proceso administrativo

Autor	Año	Factores		Control
Henri Fayol	1886	Previsión	Organización	Control
Lyndall Urwick	1943	Previsión Planeación	Organización	Control
William Newman	1951	Planeación	Organización Obtención Recursos	Control
R. C. Davis	1951	Planeación	Organización	Control
Koontz y O'Donell	1955	Planeación	Organización Integración	Control
John F. Mee	1956	Planeación	Organización	Control
George R Terry	1956	Planeación	Organización	Control
Louis A. Allen	1958	Planeación	Organización	Control
Dalton Mc. Farland	1958	Planeación	Organización	Control
Agustin Reyes P	1960	Previsión Planeación	Organización Integración	Control
Isaac Guzman V.	1961	Planeación	Organización Integración	Control
J. Antonio Fernandez A.	1965	Planeación	Organización decisión, motivación, implementación, comunicación	Control

(p.117)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

De acuerdo con el maestro Agustín Reyes Ponce (2006) en *Administración moderna*, la tabla anterior permite visualizar que independientemente de la categorización que se haga del proceso administrativo es posible reunir los diferentes principios y agruparlos para su estudio y comprensión en los siguientes cuatro, que serán explicados a continuación desde diferentes enfoques: planeación, organización, dirección y control.

Planeación.

La planeación es la primera etapa del proceso administrativo, en ella se cimienta el proceso y se realiza un planteamiento hipotético sobre determinadas actividades que de realizarse pueden llegar a un punto específico. La planeación de acuerdo con algunos autores clásicos puede entenderse bajo los siguientes enunciados:

“La planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:164).

“El vaticinio entra en proceso junto con un plan o planeamiento”, “No es posible hacer planes en el vacío o ni a propósito de nada; el concepto de hacer un plan exige que sea un plan para hacer algo. Tiene pues que haber un objetivo” (Urwick, L., 1977:33).

“La planeación implica la selección de misiones y objetivos y de las acciones para cumplirlos, y requiere de la toma de decisiones, es decir de optar entre diferentes cursos futuros de acción” (Koontz, H. y Weihrich, H., 2001:126).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Todas las definiciones anteriores tienen en común dos nociones, “objetivos y futuro”. Cada uno de los autores explica en sus libros detalladamente la importancia de crear objetivos, incluso dedican apartados específicos a explicar propuestas metodológicas para la realización de los mismos.

La importancia radica en que, para la formulación de objetivos, es necesario conocer la situación actual de la organización y crear objetivos razonables de acuerdo a sus posibilidades.

La planeación debe considerar la creación de objetivos precisos y dejar de lado las generalidades o ambigüedades, deben ser flexibles en caso de que ocurra algún imprevisto y deben estar elaborados de manera tal que puedan integrarse y coordinarse a partir de un plan general.

El proceso de programación-presupuestación en el Estado mexicano, del que hablaremos más adelante, forma parte de la etapa de planeación, ya que busca de manera adelantada definir los gastos que han de realizarse para satisfacer los objetivos específicos de las organizaciones del Estado, los cuales deben estar regidos o incluidos de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración.

(Gobierno de la República, 2013)

Organización

La segunda etapa del proceso administrativo es la encargada de distribuir las fuerzas orientándolas a objetivos determinados, retomando algunas definiciones puede concebirse la organización mediante las siguientes conceptualizaciones.

“Organizar es establecer relaciones efectivas de comportamiento entre las personas de manera que puedan trabajar juntas con eficiencia y obtengan satisfacción personal al hacer tareas seleccionadas bajo condiciones ambientales dadas para el propósito de realizar alguna meta u objetivo” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:250).

Organización es “determinar cuáles son las actividades necesarias para cualquier propósito (o plan), disponiéndolas en grupos que puedan asignarse a individuos” (Urwick, L., 1977:47).

“La organización consiste en: 1) la identificación y clasificación de las actividades requeridas, 2) la agrupación de las actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos, 3) la asignación de cada grupo de actividades a un administrador dotado de autoridad necesaria para supervisarlos y 4) la estipulación de coordinación horizontal y vertical en la estructura organizacional” (Koontz, H. y Weihrich, H., 2001:246).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La organización puede entenderse de manera concreta bajo la siguiente noción: la distribución funcional del trabajo orientada a la consecución de objetivos. La organización debe considerar la especialización del personal, debe poseer en la estructura unidad de mando, lo que implica que cada integrante de la organización debe tener exclusivamente un jefe, para evitar así la existencia de la duplicidad de mando. También se debe considerar en esta etapa que los niveles jerárquicos y la autoridad deben estar en relación con la responsabilidad del individuo dentro de la organización y corresponderse con las actividades a realizar. Y por último se deben establecer controles adecuados de acuerdo a los niveles jerárquicos.

En lo que respecta a la presupuestación, la organización implica la distribución de las actividades en personas o áreas específicas que dentro de la administración pública se encargarán de ejecutar todos los procedimientos metodológicos del modelo de presupuestación con base cero.

Dirección

Dentro del proceso administrativo, la dirección funciona a manera de guía para los individuos. Algunos autores expresan que la dirección se encuentra estrechamente vinculada al liderazgo, el cual es definido de la siguiente manera “la relación en la cual una persona influye en otras para trabajar voluntariamente en tareas relacionadas para alcanzar los objetivos deseados por el líder y/o el grupo” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:408).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Para hablar de dirección Urwick, L. (1977) retoma uno de los principios de Fayol, el cual que hace referencia a que la dirección o mando implica vigilar que los intereses personales no obstaculicen el interés general, “es pues deber manifiesto de aquellas personas a las que se ha confiado la administración... encontrar el equilibrio entre los intereses o motivos personales de todos los interesados en la suerte de la empresa” (pp.101,104).

“La dirección es la actividad que desarrolla todo ejecutivo para impulsar a sus colaboradores a la ejecución eficiente y entusiasta de los planes y programas para el logro de objetivos” y “...está basada fundamentalmente en la actividad que debe adquirir el ejecutivo: el constituirse como un auténtico líder de su grupo” (Vázquez Martínez, C., 1978:44).

La dirección en sentido formal depende de una estructura orgánica y de la creación de objetivos institucionales (primeras dos etapas del proceso), posteriormente en esta tercera etapa del proceso administrativo la actividad principal es impulsar a los individuos a realizar sus funciones. Esta etapa puede apoyarse de la psicología, y debe buscar convencer a los individuos de desempeñarse de la mejor manera a fin de alcanzar los objetivos institucionales.

Cabe destacar también la importancia de la mediación de intereses dentro de la organización, en un escenario ideal se debe mostrar a los individuos cómo es que la consecución de los objetivos institucionales puede contribuir también a la realización de algunos de sus objetivos personales. Además de la coordinación de intereses se debe considerar la impersonalidad del mando, es decir que la autoridad debe ser delegada de acuerdo con la capacidad y no con las relaciones o intereses personales del administrador.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Se debe tener en cuenta la importancia de una adecuada línea de mando y no deben descatarse las indicaciones, todo conflicto dentro de la organización debe atenderse lo más pronto posible.

La dirección es una etapa de gran importancia dentro del proceso administrativo ya que está estrechamente ligada al quehacer cotidiano de la administración, generalmente se parte con objetivos ya contruidos, y aunque se construyan por el mismo administrador, éste tomara más tiempo para conseguirlos que para diseñarlos. Por ello es sumamente importante que durante esta etapa del proceso se considere que de la correcta dirección dependerá el alcanzar o no los objetivos previamente establecidos.

Si se piensa en la presupuestación y en el proceso de dirección, es posible imaginar al titular de la SHCP desempeñándose en la administración de este proceso, él deberá ser el encargado de comandar las acciones y de hacer lo necesario para que todos los actores asignados a este proceso cumplan efectivamente con su deber y los objetivos proyectados con la adopción de este nuevo modelo puedan ser alcanzados.

Control.

La cuarta etapa del proceso administrativo busca conocer el estado en el que se encuentra el desarrollo de los objetivos, o si estos han sido alcanzados de manera efectiva. Los autores clásicos definen el control de la siguiente manera:

Urwick, L. (1977) destacó la importancia del control explicándolo a través la búsqueda de información de los resultados del proceso “los administradores de todos los

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

tiempos se han interesado por los medios que han de mantenerles informados en cuanto a los resultados que hayan alcanzado sus planes y órdenes” (p.127).

“Control es determinar lo que se está realizando- esto es, evaluar el desempeño y, si es necesario, aplicar medidas correctivas, de manera que el desempeño tenga lugar de acuerdo con los planes” (Terry, G. R. y Franklin, S., 2005:518).

“El proceso básico de control implica tres pasos: 1) establecimiento de normas, 2) medición del desempeño con base en esas normas, 3) corrección de las variaciones respecto a normas y planes” (Koontz, H. y Weihrich, H., 2001:636).

Dentro de una organización se puede planear, organizar y dirigir, pero la culminación y alcance de los objetivos sólo puede medir gracias al control. El control se establece cuando el administrador verifica las acciones de los subordinados y las compara con las acciones que se tenían contempladas en la planeación y la organización. En este punto el administrador debe evaluar si existe alguna desviación de los objetivos y en caso de ser así debe aplicar las medidas correctivas que sean necesarias para que los objetivos planeados puedan ser alcanzados.

La etapa de control debe ser considerada desde la etapa de planeación, ya que al planear se determinan las actividades de cada parte de la organización, por lo tanto la planeación dictará los objetivos a alcanzar y el control comparará el ejercicio real con las suposiciones realizadas en un primer momento.

El control no debe considerarse la parte final del proceso, en cambio debe ser visto considerarse un elemento base para la elaboración de la siguiente planeación, de esta manera

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

se da continuidad y se mejora con cada ciclo el proceso administrativo, o en otras palabras “debe tenerse en cuenta que los datos o resultados obtenidos por los instrumentos de control, pueden servir para elaborar una nueva planeación; de esta manera, el proceso administrativo se realiza indefinidamente” (Vázquez Martínez, C., 1978:46).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

1.4 Presupuesto (tipología) y programación

El desarrollo de la administración pública ha permitido a los gobiernos tomar conciencia de la importancia que tiene el presupuesto gubernamental. Desde 1967 afirmó la ONU (1967): “La tarea más importante que deben abordar hoy los países en vías de desarrollo es el fomento del desarrollo económico y social en todos sus aspectos.”, “el presupuesto es a la vez un plan anual de acción y un instrumento de programación de las actividades de un plan de desarrollo” (pp. 3, 4).

Si se resume la idea de Gonzalo Martner (1967) puede establecerse que para los gobiernos la importancia del presupuesto ha cobrado relevancia al considerar que la estabilidad económica duradera y la distribución igualitaria del ingreso no es alcanzable si no existen en el país las condiciones de crecimiento económico, por lo que para conseguir dicho crecimiento se estima que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para el desarrollo económico. Todo lo anterior ha contribuido al enriquecimiento y perfeccionamiento de las técnicas de presupuestación, hasta consolidarlas para que éstas sean herramientas de política económica que abran camino para alcanzar las metas y objetivos sociales y económicos de un país.

El presupuesto público representa el conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y planeación.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Se debe considerar que el presupuesto público se compone del cobro de contribuciones, y que éstas se distribuyen de la manera en que el gobierno considera más conveniente, lo que deja de manifiesto cuáles son sus prioridades de acuerdo a la asignación de recursos a distintos programas y proyectos gubernamentales.

El presupuesto gubernamental tiene una gran importancia en las condiciones micro y macroeconómicas de un país. Es decir, el ingreso y el gasto son fundamentales dentro de la política económica ya que impactan directamente en el crecimiento económico y social, y contribuyen a generar las condiciones de generación de empleo, inflación y distribución del ingreso, bienes y servicios.

“La política presupuestal como política pública es capaz de expresar así, objetivos no solo económicos y sociales sino de conformación de la vida institucional.” (Nolasco, E., 2006:44), el presupuesto contiene también información cuantitativa en la que pueden encontrarse los ejes principales de las políticas públicas.

De acuerdo a Gonzalo Martner (2004), el presupuesto fiscal se elabora y ejecuta a partir de un proceso, llamado ciclo presupuestario, que incluye principalmente las siguientes etapas:

1. Formulación
 - a) Programación
 - b) Presentación
2. Discusión y aprobación
3. Ejecución
4. Contabilidad y control
5. Evaluación (p.40).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Dentro de los procesos de administración pública es prácticamente imposible encontrar modelos de presupuestación “puros” ya que resulta sumamente complejo modificar toda la estructura de un año fiscal a otro, por lo tanto es común encontrar elementos interrelacionados de distintos modelos de presupuestación.

Entre los modelos más comunes de presupuestación podemos encontrar principalmente tres: el modelo tradicional o incremental, el modelo de presupuestación por programas y el presupuesto con base cero.

El presupuesto tradicional o incremental:

Es un modelo en el cual los recursos se distribuyen al conjunto de programas y proyectos ya existentes, en cierta medida por el hecho de que ya obtuvieron recursos en el pasado. Así, el criterio histórico tiene un peso importante en la toma de decisión. Usualmente, se incrementa cada año el presupuesto de cada programa o proyecto en una pequeña proporción, por lo menos para atender la inflación (Campos, M y Ongay, E., 2015).

Para esta metodología presupuestal el interés está centrado en lo que el gobierno gastó el año anterior, se puede hablar principalmente del volumen de gasto asignado por partida presupuestal.

No tiene exponentes teóricos ya que surge de manera ocurrente y de ajuste económico. Carece de control estricto y de indicadores de impacto, pero resulta un proceso

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

sencillo y rápido de realizar. Parte del supuesto de un crecimiento constante del PIB y de la poca o nula evaluación de su funcionamiento y resultados. Considera lo que se realizó el año anterior y los programas nuevos que se desean agregar, busca aumentar su ingreso prácticamente sin justificar su ejercicio. Está pensado por las organizaciones públicas como el modelo para que “no falte nada” y se descarta de lado la valoración real de la importancia de los gastos y la justificación de los mismos. Además de dar una continuidad prácticamente indefinida a los programas creados.

El presupuesto por programa:

Es un sistema en el que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, por ejemplo servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados etc. (Martner, G., 1967).

El presupuesto por programa, al igual que el modelo incremental, considera la base existente del ejercicio fiscal anterior. Esta metodología evalúa la relación costo beneficio de las nuevas actividades y crea una estructura jerárquica por función, programas operativos y de inversión.

“El presupuesto por programas es un plan operativo a corto plazo, que consiste en un conjunto armónico de proyectos que debe realizarse en un futuro inmediato para dar cumplimiento a las atribuciones del sector público, y que presupone una

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

integración efectiva con el proceso de planificación, porque liga el presupuesto anual con los planes a largo y mediano plazo”. (Chapoy Bonifaz, D. 2003:16)

Esta modalidad presupuestal ha sido adoptada por un gran número de países gracias a la lógica de sistematización del gasto, la cual se elabora a partir de la codificación programática desde uno o varios criterios, los cuales pueden ser: por objeto de gasto, por función, por sector, por programas actividades y proyectos, entre otros, así como por posibles combinaciones, por ejemplo, pueden ser económico-funcional, económico-institucional, por mencionar algunos. El presupuesto por programa es la metodología más completa gracias a su elaborada y sofisticada lógica de sistematización (codificación programática).¹

Con el paso del tiempo llegó a crearse una nueva rama del presupuesto por programa denominado presupuesto por programa con enfoque a resultados o simplemente presupuesto basado en resultados. Esta rama o enfoque nuevo se caracteriza, además de lo anterior, por la incorporación de nuevas categorías de codificación programática orientadas a resultados, así como el desarrollo de factores que dentro de la programación representan elementos de control y evaluación del desempeño que buscan crear una mayor efectividad en el ejercicio del gasto.

¹ Si se desea profundizar en los distintos tipos de codificación programática puede revisarse Martner, G. 2004. *Planeación y presupuesto por programas*. México: siglo XXI editores.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Presupuesto base cero:

La metodología del presupuesto base cero fue diseñada para el sector privado, y aplicada por primera vez en el ámbito público en el año de 1971 en Estados Unidos, su principio fundamental hace referencia a su nombre, es decir, comenzar desde “cero” los presupuestos para cada ejercicio fiscal. Se trata de un modelo que busca que cada gasto se justifique de manera individual a partir de su contribución hacia la consecución de objetivos. Este modelo evalúa todos los gastos cada año, incluidos los que habían sido ya aprobados previamente, lo que implica una enorme cantidad de esfuerzo de las estructuras responsables y para su correcta ejecución debe ser diseñada de abajo hacia arriba, es decir que “son los ejecutores del gasto quienes formulan los paquetes de decisión (después de identificar sus actividades y evaluar el costo-beneficio) para establecer un orden de prioridades en el que las unidades inferiores clasifican los paquetes, y las superiores deciden su jerarquización y reordenamiento”.

Los objetivos del presupuesto base cero son, de acuerdo al autor del modelo Peter Pyhrr (1977):

“Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los efectos negativos de la medida. Suprime las actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado de la organización. Identificar cada actividad y operación al cien por ciento, a fin de que cada gerente evalúe y analice la necesidad de cada función, así como los métodos alternativos para desempeñar esa función. Evaluar a fondo, por cada gerente de actividad o centro de costos, todas las operaciones para valorar las alternativas y comunicar su análisis y recomendaciones a la alta dirección, a fin de que las revisen y examinen al

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

determinar las asignaciones del presupuesto. Identificar los paquetes de decisión y clasificarlos de acuerdo a su importancia, detallando las actividades u operaciones (paquete de decisión) que se han de añadir o suprimir”.

Los paquetes de decisión son los documentos fundamentales del presupuesto base cero, en ellos se detallan las actividades a realizarse, de manera tal que puedan ser evaluados y comparados con actividades semejantes a fin de evitar gastos innecesarios mediante la fusión o eliminación de programas, se trata de conseguir con ello la optimización del gasto y la no duplicidad de funciones, incluyen alternativas y tendencias de costos, por otra parte considera posibles indicadores de efectividad, de igual manera los paquetes de decisión incluyen los riesgos que pueden correrse de no aprobarse el paquete.

En resumen, con el presupuesto base cero es posible observar que este modelo busca evitar duplicidad en el gasto, evaluar la necesidad real de cada gasto, y la manera en que ese gasto contribuye al logro de los objetivos establecidos.

El siguiente cuadro comparativo entre los tres modelos revisados fue elaborado a partir de la información recolectada en esta investigación y el documento de *Presentación del presupuesto base cero*, realizado por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco en 2015, en el marco del cambio de modelo presupuestal realizado el mismo año.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Esquema comparativo de modelos presupuestales

Presupuesto Tradicional o incremental	Presupuesto por programa	Presupuesto Base Cero
Principia en la base existente	Principia en la base existente	Principia con el programa “en blanco”
Realiza un análisis deficiente del costo beneficio de nuevas actividades	Examina los beneficios-costos de nuevas actividades	Examina costos-beneficios de todas las actividades
Principia con volúmenes de gasto	Principia con unidades monetarias	Principia con propósitos y objetivos
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	Examina explícitamente enfoques nuevos
Concluye con un presupuesto que aumenta o se ajusta de acuerdo con indicadores macroeconómicos	Concluye con un presupuesto de tomar o dejar	Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo

Elaboración propia con información de la Secretaría de Planeación

Administración y finanzas de Jalisco (2015)

Es necesario considerar que los modelos presupuestales reales no se encuentran en “estado puro” ya que la adopción de nuevos modelos deriva en modelos mixtos dada la dificultad que representa el cambio y la aplicación de los mismos. En ocasiones es común observar que la transición de modelos resulta un proceso gradual en el que paulatinamente se aplican o mejor dicho, adaptan, criterios nuevos a un modelo presupuestal anterior; por ejemplo puede apreciarse la continuidad de la codificación programática o la lógica de sistematización del gasto.

La programación y presupuestación del gasto público comprende, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015):

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;
- II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior, y
- III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos (p.22).

La programación presupuestal comprende la elaboración de una clasificación funcional de los elementos que integran el presupuesto, de manera tal que se permita apreciar la sistematización del gasto mediante claves numéricas contenidas en el Clasificador por Objeto del Gasto.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

1.5 Transparencia y rendición de cuentas

El acceso a la información es “condición para incrementar la democracia y afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público” (Marván Laborde, M. 2005:77).

El gasto público, para poder ser efectivo, debe contar con una buena metodología presupuestal y encontrarse dentro de un ejercicio adecuado del proceso administrativo sin embargo, la legitimidad en el gasto público puede obtenerse, de la manera que lo establecen los principios de la gobernanza democrática, con mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

Los ciudadanos tienen derecho pleno a conocer en qué se gastan los recursos públicos, así como la justificación de esos gastos por lo que en un estado verdaderamente democrático toda asignación de recursos debe poseer mecanismos adecuados de rendición de cuentas que permitan realizar la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas del gobierno, y si se respetaron los montos de gasto autorizados.

La transparencia hace referencia principalmente a la disponibilidad que tienen los gobiernos para proporcionar la información que les sea solicitada por la ciudadanía sobre sus actividades y otros asuntos de interés público. (Vergara, Rodolfo: 15,16) “Transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público”, “significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público”

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La transparencia surge, de acuerdo con Montes de Oca Malvárez, J. (2011):

“La voluntad de varios actores políticos. Por un lado, de aquellos ubicados en el gobierno (los responsables de los procesos administrativos, legislativos y judiciales; por otro, de quienes desde la sociedad demandan enterarse de los asuntos públicos, especialmente los medios de comunicación, los partidos políticos, las corporaciones económicas, financieras, sindicatos y organizaciones no gubernamentales. La cristalización de la transparencia se formaliza en una política pública, dentro de la cual la rendición de cuentas puede o no, ser un instrumento eficaz, todo depende de la construcción de un sistema confiable y creíble en términos institucionales” (p.201).

La transparencia es uno de los indicadores más claros de gobernanza democrática en un país, el acceso total a la información representa la oportunidad de los ciudadanos de evaluar oportunamente el desempeño de su gobierno y de recuperar la confianza muchas veces perdida en las instituciones del Estado. No basta sólo crear instituciones como lo indica Juan Montes de Oca, sino que se requiere que éstas cuenten con los elementos que contribuyan a generar mayor confianza en la ciudadanía.

Las instituciones encargadas de la transparencia deben trabajar en el fomento de la transparencia en todos los niveles de gobierno y se debe exigir que la información cuente con determinadas características que garanticen su calidad

“La transparencia debe ser *accesible*, lo que favorece el acceso universal a la información; *comprehensiva*, para que los temas clave no queden fuera; *relevante*,

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

al dejar fuera la información superflua, y *confiable y de calidad* para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en la sociedad y los mercados”. (Kaufmann, D., 2002:45).

La transparencia representa el acceso a la información pública, dicho proceso puede realizarse de manera activa o pasiva:

Activa cuando los gobiernos toman conciencia de la importancia de la transparencia y de la calidad que ésta pueda tener, por lo que buscan acercar la información pública a los ciudadanos, y cumple con los criterios de presentación accesible, comprensible, relevante, confiable y de calidad. Aunado a lo anterior, la presentación de esta información se realiza de manera periódica y ordenada, es decir demuestra un claro compromiso con la ciudadanía y no espera a que se le solicite la información para publicarla. La transparencia activa demuestra a los ciudadanos que el gobierno está verdaderamente comprometido con el acceso a la información.

Pasiva cuando los gobiernos se obligan a dar acceso a la información a la ciudadanía en atención a sus demandas, siempre y cuando el ciudadano lo solicite. La información presentada en la transparencia pasiva puede o no cumplir con los criterios anteriores. La característica principal de la transparencia pasiva es el hecho de que la información debe solicitarse, es decir que la mayor parte de la información pública se encuentra oculta, pero disponible. La transparencia pasiva obstaculiza la gobernanza democrática, ya que la información solicitada en la entrega de manera personal, lo que dificulta su distribución, y con dudosa calidad porque, al no existir una sistematización de la misma, puede resultar información difusa y con formatos poco claros.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

“Transparencia es el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a la información relativa al desempeño de las funciones públicas. La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de la información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que se requiera para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestiona, sistema de atención al público, etcétera. La transparencia pasiva denota la obligación del Estado de conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o el secreto de determinado tipo de información” (Seguridad nacional, derechos de terceros, etc.) (Ferreiro, A., 1999:24).

Las negativas de acceso a la información que estén debidamente justificadas con motivos de seguridad nacional, derechos de terceros, etc., pueden llegar a ser aceptadas por la sociedad, pero las negativas que no presenten fundamentación o presenten fundamentación insuficiente, ambigua o injustificada son consideradas automáticamente casos claros de corrupción por la ciudadanía y los medios de comunicación.

La corrupción es un problema que se remonta casi a los orígenes mismos del Estado. “Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, que invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático, o democrático. Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia” (Gonzales Ibarra, J. de Dios, González Camarena G., 2014:17).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El Banco Mundial adoptó una definición estricta del concepto “corrupción” en el ámbito público, que es la que a la fecha goza de mayor divulgación “corrupción es el abuso de poder público para el beneficio privado” (Gonzales Ibarra, J. de Dios, González Camarena G., 2014. p.19).

La corrupción no es exclusiva del sector público, de acuerdo con lo establecido en La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida en 2003 y ratificada por el Senado de la República.

A pesar de los esfuerzos constantes y las restricciones legales y administrativas contra la corrupción, ésta sigue latente y se hace presente gracias los medios de comunicación, quienes se encargan de iluminar este tipo de casos y logran escandalizar la opinión pública y generar problemas serios de legitimidad al régimen, a la democracia y al sistema político.

La lucha contra la corrupción es impulsada por diferentes organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Pero la verdadera clave para la lucha contra la corrupción se encuentra en la rendición de cuentas tal como lo establece Schedler, Andreas:

“La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para revenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto información, justificación y castigo convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.”

Puede establecerse que la rendición de cuentas contempla la responsabilidad de los funcionarios públicos de emitir información sobre sus actividades y decisiones, en ambos casos ellos deben poder contar con elementos suficientes que justifiquen la realización de dichas acciones, de la misma manera, en caso de que los funcionarios no emitan la información solicitada, la rendición de cuentas considera la existencia de sanciones que castiguen el incumplimiento de las normas

La rendición de cuentas resalta también la idea de que los Estados cuenten con instituciones especializadas de auditoría, que cuenten con independencia de los órganos por auditar, que posean elementos de competencia técnica adecuados de acuerdo a estándares y que tengan adecuados niveles de profesionalización. Estas instituciones deben también, de acuerdo a las diferentes legislaciones, reportar resultados al poder legislativo, a las instituciones gubernamentales y al público en general.

El presupuesto representa la proyección del gasto público, por lo que en un régimen democrático que busque la consolidación de la gobernanza y la transparencia, es necesario informar oportunamente a la ciudadanía, a través de las autoridades correspondientes sobre el diseño del presupuesto por ejercer, con criterios y justificaciones de elaboración, mientras que por otra parte debe informar sobre los resultados del ejercicio anterior de manera integral mientras se resaltan logros y deficiencias del presupuesto ejercido, mientras que todo ello se encuentre debidamente soportado en el diseño de políticas adecuadas de rendición de cuentas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

2. LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO

2.1 El modelo de presupuesto por programas en México

En 1974 en México se inició una etapa de transición, se trató por primera vez de establecer una base metodológica clara para la elaboración del presupuesto público con orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se suspendiera la obsoleta Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos elaborada en 1935 y se expidiera una nueva, en la cual se implantó para la administración federal el presupuesto por programas, mismo que a manera de prueba venía utilizándose desde 1959 en la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería y en la Universidad Nacional Autónoma de México. (Chapoy, Bonifaz, D., 2003 p.101)

Es posible hablar de la adopción general por el Gobierno Federal del presupuesto por programas a partir de 1976 siendo una medida de apoyo a la planeación nacional. Con el presupuesto por programas se establecían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos.

“La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor desde 1977, racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental, en los que deben señalarse a los responsables de su ejecución. Dichos programas son elaborados por las propias entidades, tomando en cuenta tanto

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella” (Chapoy, Bonifaz, D., 2003 p.103).

Uno de los objetivos de este cambio era definir de mejor manera, metas nacionales así como los mejores medios para alcanzarlas con certeza plena de sus costos. Por otra parte, el modelo buscó crear una estrategia integral para la formulación de proyectos orientados a metas. Sin embargo, la transformación del modelo presupuestal no resultó sencilla, los lineamientos para su aplicación no delimitaron completamente sus alcances y su obligatoriedad y además no se consideraron mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

“En su modalidad teórica, no hay nada que sea realmente impráctico. De cualquier forma aquellos que se enfrentan a la tarea de implantar el sistema en términos concretos generalmente encuentran que hay mucho que pasa de lo impráctico hasta lo imposible, dadas las restricciones significativas en cuanto a la capacidad interna presupuestaria, las necesidades del proceso externo y las realidades políticas” (Saldaña, A.: 202).

En la aplicación de esta primera etapa del presupuesto por programas en México fue posible detectar cinco limitantes “temporales, de límite de capacidad analítica, de capacidad de captación, de realidades políticas y de inercia burocrática” (Saldaña, A.:202).

Las temporales hacen referencia a las dificultades que surgieron a raíz de las disposiciones legales que establecían fechas límites a la elaboración del presupuesto por programa, dichas fechas dejaron a los administradores públicos sin tiempo suficiente para concluir de manera efectiva el presupuesto y con apego estricto al modelo por programas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Las de límite de capacidad analítica, las cuales se vieron reflejadas con la falta de personal capacitado y experimentado en la aplicación del nuevo modelo presupuestal. Esta carencia no pudo ser resuelta solo con la instrucción, ya que en el modelo de presupuestación por programas es de gran importancia el juicio personal de los administradores, por lo que la ideal aplicación técnica requiere experiencia práctica que ayude a la toma de decisiones y al análisis que debe precederlas.

Las limitantes de capacidad de captación fueron las que surgieron en los administradores debido a las restricciones de tiempo y en ocasiones de capacitación con las que se encontraron, por lo que, se tuvo certeza plena de qué hacer con los documentos, cuadros e informes que emanan del presupuesto por programas. Como consecuencia se llegó a que en lugar de abastecer de información a los administradores, estos fueron incapaces de canalizar la información y orientarla a mejores prácticas administrativas.

Por otra parte, las realidades políticas fueron también un factor determinante que impidió que la aplicación se llevara a cabo de la mejor manera. Con realidades políticas se hace referencia principalmente a dos tipos, las políticas (cuando los planteamientos técnicos representan decisiones divididas en el congreso o incluso dentro del Poder Ejecutivo, ya que en ocasiones algunos políticos no favorecieron la racionalidad sino otros intereses) y las burocráticas (ya que los administradores consideraron sus programas “muy importantes” y desearon ejecutarlos con la mayor cantidad de recursos posibles).

Por último, la inercia burocrática, cuando un programa se establecía difícilmente se evaluaban alternativas, a menos que dichos programas tuvieran fallas notables.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Con los cinco elementos anteriores que fueron resumidos del texto de Alberto Saldaña *Dificultades de la implementación del PPP*, es posible recordar lo que se mencionó en el capítulo anterior: no hay modelos presupuestales puros (Saldaña, A. p.204). En México a partir del esfuerzo por dar un enfoque de programático a la presupuestación, se lograron algunos avances en la materia, pero el modelo tenía una fuerte tradición incremental, que sumada con las limitadas instituciones de control administrativo, derivaron en una aplicación incompleta e insuficiente del modelo presupuestal por programas.

Por este motivo y en atención a las recomendaciones de la OCDE, en 2006 se decidió mejorar al modelo por programas dándole un enfoque a resultados (OCDE, 1995). Este esfuerzo fue denominado Presupuesto Basado en Resultados o PBR y comenzó a utilizarse dos años después, durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, dicho modelo requirió una serie de reformas administrativas y legales para su ejercicio, estas reformas buscaban delimitar adecuadamente al presupuesto para buscar que verdaderamente pudiera verse reflejado en una mejoría del proceso de presupuestación dentro del Gobierno Federal, los gobiernos locales, los municipios y las DTDF (Demarcaciones territoriales de Distrito Federal).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009) manifestó su opinión sobre el presupuesto basado en resultados de la siguiente manera:

“La iniciativa de presupuesto basado en resultados es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados” (p.14).

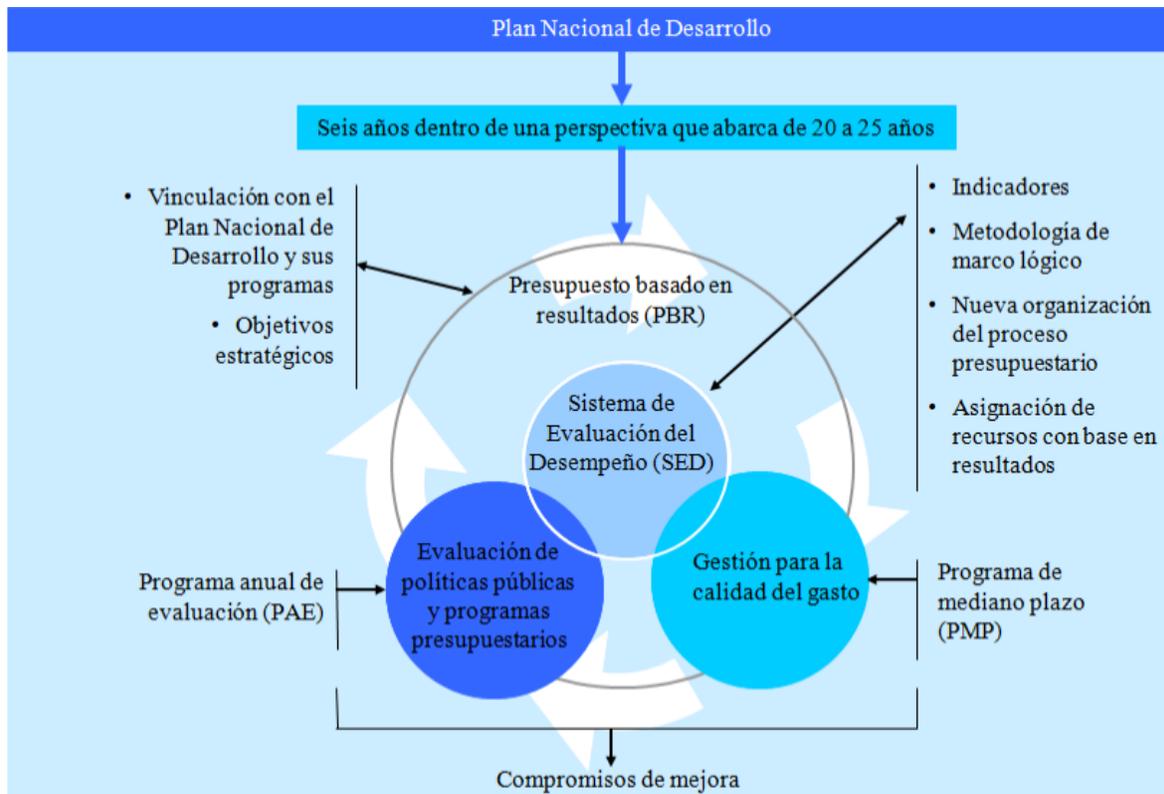
El PBR, de la manera en que fue implementado en México, estuvo orientado a medir la producción de bienes y servicios y su impacto dentro de la sociedad por lo que junto con su aplicación fue considerada la creación de un sistema capaz de medir los resultados y la efectividad con la que operaban los programas, éste fue nombrado Sistema de Evaluación del Desempeño; de acuerdo con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2006):

“Desde sus comienzos, el PBR fue diseñado tomando las mejores prácticas a nivel internacional, las necesidades específicas del país y su marco institucional. Dentro del PBR se consideró incluir, de acuerdo con las mejores prácticas que sirvieron de modelo, un sistema de evaluación del desempeño (SED) que se conforma de diversos procesos que permiten: i) evaluar los resultados de los programas federales; ii) retroalimentar a los administradores de dichos programas, y iii) mejorar la calidad de información que se entrega al Congreso y a la sociedad” (p.2).

La aplicación de este modelo presupuestal contempló la elaboración de indicadores de desempeño, los cuales permitieron dar un verdadero sustento a la evaluación de recursos y resultados.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Esquema de los Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño



Esquema propuesto por Pérez-Jácome, D. (2012:6).

El SED es la pieza central en la aplicación del PBR, está conformado por una serie de procesos que activa y periódicamente realizan la evaluación de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la administración pública federal, y colabora con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él emanan.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El SED, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015):

“...Es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (p.6).

La Secretaria de la Función Pública (2015) establece que en el ámbito del SED se realizan diversos ejercicios de monitoreo y evaluación los cuales son:

- Evaluaciones externas a programas, en el marco del Programa Anual de Evaluación que establece el Artículo 110 de la LFPRH.
- La Evaluación del Desempeño y Calidad en el Ejercicio del Gasto, realizada bimestralmente para identificar el avance en la ejecución y resultados de los programas presupuestarios, con base en los indicadores estratégicos y de gestión plasmados en las MIR.
- El Modelo Sintético de Información del Desempeño, que hace una valoración general de cada programa presupuestario, tomando en cuenta su comportamiento presupuestario; la conformación de la MIR; los resultados de evaluaciones externas; la mejora de la gestión de las instituciones y la implementación de mejoras en los programas como resultado de las evaluaciones externas.”

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El SED funciona a través de la Metodología de Marco Lógico MML la cual considera para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de recursos, un instrumento denominado Matriz de Indicadores de Resultados MIRs.

“A partir de 2006, se introdujeron cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales. Desde entonces, y a la fecha, se ha trabajado intensamente para que el PBR se convierta en una realidad en la Administración Pública Federal (APF). Por más de una década, se han realizado esfuerzos por modernizar la administración de los recursos públicos y la evaluación ha ido fortaleciéndose a paso firme hasta llegar a un modelo integral de presupuesto basado en resultados. En ese contexto, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual determina las prioridades del país en cada período presidencial. Para complementar esta alineación, se introdujo, además, una metodología única para la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): la Metodología del Marco Lógico (MML)” (p.3).

La MML es una herramienta de planeación que ayuda a los administradores a sistematizar la información relacionada con diferentes proyectos. Está diseñada especialmente orientada a la gestión por resultados y promueve una estructura orgánica horizontal. Esta metodología contribuye con el análisis y permite la presentación de diferentes aspectos de un proyecto y proporciona criterios para su evaluación. Con esta herramienta se obtiene la matriz de marco lógico (MIR) la cual contiene la información relacionada con la planeación, evaluación y rendición de cuentas del proyecto o programa.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La MML está dividida en seis etapas de acuerdo con la *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP*:

1. Definición del problema: Esta etapa busca definir cuál es el problema que motiva la intervención gubernamental de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, asimismo delimitar a la población que enfrenta el problema o la amenaza. Todo lo anterior está orientado a que la intervención gubernamental tenga resultados específicos que aumenten el bienestar y progreso de la población.
2. Análisis del problema: Se trata de comprender el origen y comportamiento del problema definido, sus efectos y tendencia de cambio. Las causas y efectos pueden ser observadas con la creación de árboles de problemas. Esta etapa tiene como objetivo delimitar el problema para saber cómo atenderlo a partir de cada una de sus causales.
3. Definición del objetivo: Consiste en diseñar las acciones futuras que buscarán atender el problema analizado. Transforma las causas-efectos, en medios-fines. Sirve para identificar los medios de solución y para visualizar el impacto de la consecución del objetivo central.
4. Selección de alternativa: Busca establecer de manera clara, las acciones específicas de la intervención gubernamental, analiza las opciones posibles y escoge la más adecuada para lograr los objetivos. En esta etapa se identifica la solución al problema planteado y se determinan actividades y medios que van a integrar la estructura del programa.
5. Definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario: Tiene como finalidad garantizar la coherencia interna del programa, así como la elaboración de indicadores estratégicos y de gestión con los cuales se podrán evaluar los resultados del programa y de la instrumentación, consiste en el análisis y comparación de la cadena causa-problema-efectos con la cadena medios-objetivos-fines. Esta etapa contribuye con la

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

concepción de los componentes de las MIR y define las líneas base del programa y los resultados proyectados.

6. Elaboración de la MIR: La Matriz de Indicador de Resultados es un diagrama simple que permite justificar la necesidad de la intervención gubernamental. La MIR delimita de manera concreta los objetivos y los resultados esperados de los programas a los cuales se les asignan recursos, además define los indicadores estratégicos y de gestión que podrán evaluar el éxito o fracaso del programa. La matriz incluye también los riesgos que podrían afectar la instrumentación del programa o las condiciones necesarias para su correcta ejecución. (p.16).

A partir de estos pasos se entiende que la MIR es el alma de la MML, una MIR contiene instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento evaluación y mejora de los programas.

La MIR en resumen de acuerdo con la SHCP:

- Establece con claridad los objetivos del Pp (Programa presupuestario) y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. (p. 24).

La MIR es básicamente una tabla de 4x4 que debe llenarse a los criterios de filas y columnas.

La primera fila (en orden descendente) tiene la denominación “Fin”, en esta fila se debe indicar que manera el programa presupuestario se alinea con los objetivos de un orden superior considerando primordialmente el PND.

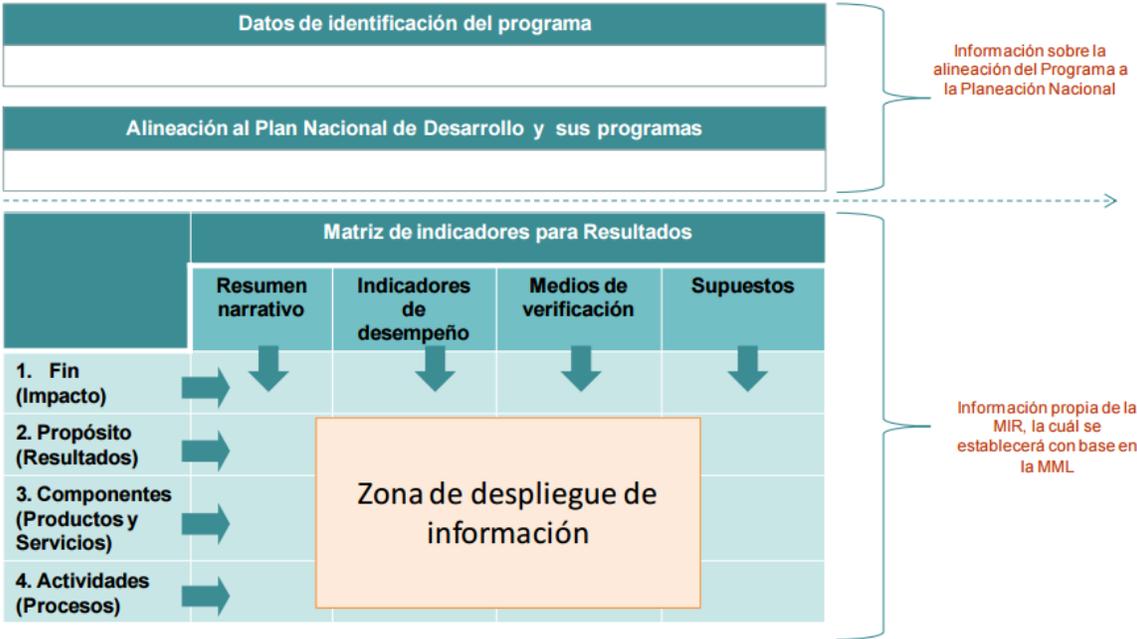
La segunda fila lleva el “Propósito”, en ella debe señalarse el objetivo del programa.

La tercera fila es la de los “Componentes”: refiere a todos los productos o servicios que se deben entregar durante el programa.

La última fila es denominada “Actividades” en ella se plasman los recursos y las principales acciones de cada componente.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Elementos de la MIR.



Esquema elaborado por: SHCP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados p.25

En el caso de la primera columna, debe colocarse resumen narrativo u objetivo, este debe colocarse en cada uno de los niveles de la matriz, sirven para poder saber qué es lo que se debe medir como logro del programa presupuestario así como los referentes para conocer su avance y evaluación durante y al finalizar el ejercicio.

La segunda columna sirve para colocar los “indicadores”, estos son el instrumento de medición del logro o avances en el cumplimiento de objetivos de cada uno de los programas presupuestarios.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La tercera columna es denominada “Medios de verificación” en ella se registran las fuentes de información de las cuales se obtendrán los datos o que han de utilizarse para el cálculo de los indicadores.

La última de las columnas es para los “Supuestos”, ahí se colocan todos los posibles factores externos que en caso de no cumplirse pueden representar riesgos en la aplicación del programa, por lo que resulta importante verificar su concurrencia a la hora de la ejecución del programa presupuestal.

Para los programas presupuestarios que por diferentes motivos no pueden presentar MIRs, el Sistema de Evaluación del Desempeño contempla, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), la creación de una Ficha de Indicadores de Desempeño la cual contempla un formato diferente en relación con las MIRs, pero que busca identificar dimensión, tipo, definición, método de cálculo, método de verificación, del indicador de desempeño de los programas determinados.

“Las FID es la ficha técnica de un Indicador del Desempeño que contiene información para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de todo programa presupuestario que, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico y los lineamientos establecidos por la Unidad de Evaluación del Desempeño, no es susceptible de contar con una Matriz de Indicadores para Resultados. Las FID son de frecuencia máxima anual y sus avances se reportan en la Cuenta Pública.”

La aplicación del presupuesto basado en resultados aun con toda su metodología no logró detener el gasto inercial del gobierno, ni mucho menos satisfacer las demandas de la

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

población, por otra parte esta metodología tampoco permitía realizar “recortes presupuestales” sin asumir costos políticos.

2.1.1 Normativa y lineamientos del presupuesto por programas en México

Uno de los retos más grandes para la ejecución de una metodología presupuestal es la vinculación teórico-práctica que debe elaborarse por los gobiernos, esa vinculación se ve reflejada en la creación del marco normativo y en la elaboración de lineamientos que de manera clara y suficiente delimiten las actividades a realizar por los administradores públicos en materia presupuestal.

El marco normativo y los lineamientos que pueden hacer efectiva la aplicación de una metodología presupuestal deben estar diseñados bajo criterios de gobernanza, es decir deben considerar la voluntad de la sociedad y deben estar orientados a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, además de esto es necesario que mantengan una estrecha relación con los objetivos de la planeación nacional que se encuentran incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo

El presupuesto por programa, aplicado bajo el nombre de presupuesto basado en resultados, y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México, cuentan con un amplio y

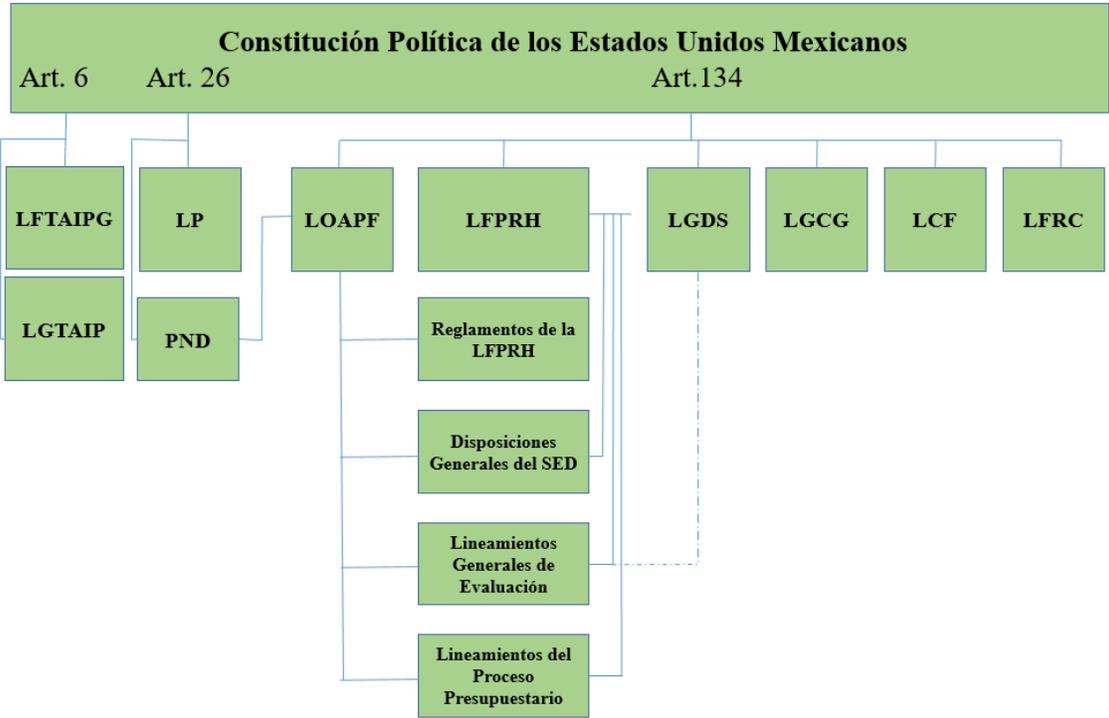
ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

delimitado marco normativo que comienza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atraviesa una serie de leyes federales hasta llegar a reglamentos lineamientos.

El siguiente esquema fue elaborado de acuerdo a la información de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el cual entenderemos que: CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LP: Ley de Planeación, LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LGDS: Ley General de Desarrollo Social, LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental, LCF: Ley de Coordinación Fiscal, LFRC: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, PND: Plan Nacional de Desarrollo, LGEPF: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Esquema de normativa y lineamientos para el PbR



Esquema elaborado por SHCP (2015), complementada con información resultante de esta investigación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema, es la encargada de establecer las bases de todas las actividades institucionales de la nación mexicana. Por lo tanto, en la CPEUM es posible encontrar también las generalidades de la normativa presupuestal en los artículos 6, 26 y 134; y a su vez de cada uno de ellos emana el fundamento para la existencia de diversas leyes, lineamientos, disposiciones y reglamentos relacionados al ejercicio presupuestal dentro de un Estado de derecho.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El artículo 6 constitucional en su apartado A establece las bases y principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información; en sus numerales I, VI y VII, éstos ponen de manifiesto la obligación de las autoridades para hacer pública toda la información que esté relacionada con el cumplimiento de sus funciones salvo que existan razones de interés público o seguridad nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) establece en su artículo 6 que:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.” (p10)

Asimismo en el apartado A se pone de manifiesto que los sujetos obligados deberán presentar por los medios electrónicos disponibles, los archivos que contengan la información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos así como sus indicadores, de manera tal que sea posible rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos.

En el apartado VII de la Carta Magna, fundamenta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Acceso a la Información, así como el sustento a la existencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI (conocido

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

hasta antes de la reforma en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI), el cual debe ser el organismo encargado de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2015) se encarga de regular, cómo lo establece en su artículo primero “lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (p.1). Esta ley establece los procedimientos, sanciones e instituto encargados de que se garantice la distribución de información pública mediante procesos sencillos y ágiles que contribuyan a la democratización en el marco de la gobernabilidad.

La LFTAIPG (2015) establece también la obligatoriedad en la publicación de información relacionada con la asignación y ejercicio del presupuesto público.

“La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto” (p.4).

Por su parte la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) contribuye a los esfuerzos gubernamentales por lograr consolidar la transparencia distribuyendo funciones a los organismos garantes de la Federación y entidades federativas

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

así como los procedimientos y mecanismos de impugnación o interposición de acciones de inconstitucionalidad, agrega funciones al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y establece la obligación de incluir en las legislaciones federales y locales la estructura orgánica, metas y objetivos por área, indicadores de trascendencia así como otros indicadores que favorecen la evaluación de resultados y la consecución de objetivos en el proceso de rendición de cuentas.

“Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios” (LGTAIP, p.1).

El segundo de los tres artículos constitucionales que funcionan como ejes del ejercicio presupuestal es el número 26, en el cual se pone de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de planeación (sustento para la existencia de la Ley de Planeación) para la creación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe contener las líneas fundamentales de la política social y debe ser construido de manera democrática, participativa y estrictamente apegada a las disposiciones generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal” (p.25).

La Ley de Planeación establece “las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo” (LP, 2015:1), es decir: la Ley de Planeación contiene los lineamientos que en congruencia con el artículo 26 constitucional sientan las bases para la creación del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es construido de acuerdo a la Ley de Planeación y en coordinación con el Sistema de Planeación Democrática (propuestas de entidades, dependencias de la APF y así como planteamientos de grupos sociales). El PND está compuesto por varios ejes y su importancia radica en que, como lo establece la Constitución, todo programa de la Administración Pública Federal debe estar orientado a la consecución de alguno de los objetivos contenidos en este Plan.

La planeación nacional de acuerdo con la Ley de Planeación debe tener objetivos fijos, metas, estrategias y prioridades, a las cuales se les asignaran recursos y responsabilidades que se evaluarán con resultados

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El último de los artículos que se han considerado para la construcción de este marco normativo es el 134, en el que se pone de manifiesto que todos los recursos económicos que se ejerzan deberán estar orientados a la consecución de resultados y su ejercicio quedará sujeto de evaluación por los organismos designados. “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas...” (CPEUM, 2016:139).

El artículo 134 constitucional fundamenta una gran cantidad de leyes y reglamentos, que establecen los procedimientos que deben realizarse para la ejecución del presupuesto público y de qué manera será evaluado dicho ejercicio, entre esta normativa se encuentran la LOAPF, la LFPRH y sus reglamentos, la LGDS, LGCG, LCF, LFRC, las disposiciones del SED, los lineamientos generales de evaluación, los lineamientos del proceso presupuestario y los lineamientos CONAC.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2015) “establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal” (LOAPF, 2015:1); en ella se delimitan las atribuciones y capacidades de cada una de las dependencias y entidades que la componen. Para el caso particular de este estudio relacionado al presupuesto público, esta ley establece, en los apartados de su artículo 31, que corresponde a la SHCP, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, teniendo en consideración las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal...
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal...
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional...
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República...
(LOAPF, 2015, pp.15, 16).

En la LOAPF, por lo tanto, se responsabiliza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las actividades relacionadas con la planeación nacional y de la proyección presupuestal de la federación.

La SEDESOL también adquiere responsabilidades en materia de control y planeación regional así como la aplicación de fondos en favor de estados y municipios de acuerdo con el artículo 32.

En la LOAPF se establece que el Poder Ejecutivo Federal, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el encargado de programar, presupuestar y controlar el gasto público federal de las dependencias y entidades que lo componen, mientras que por otra parte

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

corresponde a la Función Pública apoyarse en las legislaciones vigentes, auditar y controlar que las disposiciones en esta ley se cumplan cabalmente en relación al gasto realizado por las dependencias y entidades.

Por su parte la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria manifiesta en su artículo primero que “Tiene por objeto reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales” (LFPRH, 2015:1).

La elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación también aparecen contemplada en la LFPRH (2015), ésta debe de acuerdo al artículo 16, elaborarse:

“Con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo (p.13)”.

Más adelante en los capítulos segundo y tercero de la misma Ley se habla del contenido específico de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos así como de los plazos de publicación y entrega de su documentación relacionada, por ejemplo los lineamientos de programación presupuestal, el Clasificador por Objeto de Gasto y la estructura programática para el siguiente año fiscal y establece los mecanismos de aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la F

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

ederación.

En los artículos 24 y 27 respectivamente se precisan las actividades que comprenderán la programación y presupuestación del gasto público y se mencionan los elementos mínimos que deberán atender la Estructura Programática y los indicadores de desempeño.

Dependencias y entidades, en el marco de esta ley, deben elaborar sus anteproyectos de egresos y enviarlos a la SHCP para su evaluación, dichos anteproyectos deben contener las previsiones económicas derivadas de su gasto corriente, ingresos, pago de deuda (si existiera) y cualquier tipo de erogación que se tenga contemplada. Dichos anteproyectos deben estar apegados a la estructura programática que emita la SHCP, dicho documento debe contener, de acuerdo con la LFPRH (2015) al menos:

- I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;
- II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y
- III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género. (p.23).

En la LFPRH se encuentran también los mecanismos de transferencia para entidades federativas y municipios.

Finalmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluye la importancia de elaborar informes trimestrales por parte de todas las entidades y

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

dependencias, los cuales quedarán sujetos a evaluación de la SHCP y en caso de que sean detectadas irregularidades existirán sanciones para los responsables.

De la LFPRH se desprende también el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el que se reglamenta la ley anterior “en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.” (RLFPR, 2015:1).

Las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño fueron expedidas por la SHCP y la SFP y contienen las generalidades del SED en materia de planeación programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, destaca su colaboración con el modelo presupuestal basado en resultados.

El Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño está integrado por los lineamientos que establecen los mecanismos de implementación del SED. El Acuerdo antes mencionado, regula la evaluación de los programas federales, la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados, los sistemas de monitoreo y objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

Los Lineamientos generales para la evaluación de los programas de la administración pública federal contienen las disposiciones que se encargan de dirigir la evaluación de los programas diseñados y ejecutados por la Administración Pública Federal. Estos lineamientos incluyen la creación de objetivos estratégicos, matrices de indicadores y establecen tipos de evaluación: de consistencia, de resultados, de impacto evaluación de nuevos programas y

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

evaluaciones complementarias así como los procedimientos para dar seguimiento a los resultados y la elaboración recomendaciones y por ultimo difusión de evaluaciones y sus resultados.

Contemplan también la creación de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en los resultados de los programas federales, el cual busca analizar de manera continua y sistemática la información obtenida de la evaluación de programas federales y toma como base la matriz de indicadores de cada uno de los programas y debe estar estrechamente vinculado con el SED.

Los Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación definen la integración del Proyecto del Presupuesto y del Decreto definitivo, estos lineamientos deben actualizarse año con año de acuerdo con la LFPRH y sientan las bases de la metodología presupuestal, contiene calendario de actividades, enfoque programático presupuestal, entre otros elementos, por lo que más adelante se analizará comparativamente el modelo para los ejercicios 2015 y 2016 es decir antes del base cero y con el base cero para poder apreciar las diferencias y similitudes de ambas metodologías.

La Ley General de Desarrollo Social forma parte de la normativa presupuestal ya que a partir de su artículo 72, define al consejo encargado de realizar evaluación de los programas federales: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En esta ley se establece que los programas sociales deben (LGDS, 2013:16) “incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto”, recuerda que los programas sociales deben estar orientados a las metas del PND. El CONEVAL realiza de forma anual o multianual, evaluación de acuerdo a lo determinado y los resultados de dichas

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

evaluaciones deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Finalmente establece que el CONEVAL emitirá recomendaciones y sugerencias que considere pertinentes al Poder Ejecutivo Federal a fin de mejorar la efectividad de la política social.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental “tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (LGCG, 2015:1). A grandes rasgos puede decirse que la LGCG busca establecer los parámetros mínimos con los que deben contar los registros contables gubernamentales de manera tal que puedan reconocerse las operaciones realizadas ya sean ingresos, egresos, pago de deudas etc.

La Ley de Coordinación Fiscal (2014) es la encargada de la reglamentación del sistema fiscal de la federación, y establece los mecanismos para que las entidades federativas y los municipios puedan establecer convenios, transfiriendo potestades tributarias a la federación la cual se compromete a dar a cambio cierto volumen de participaciones, para ello obliga a los antes mencionados a trabajar con los mismos esquemas contables y a la publicación de sus resultados.

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento” (LCF, 2014:1).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Por último la Ley de Fiscalización y Redicén de Cuentas (2010) de la Federación reglamenta en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

“La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, ...tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”
(p.1).

En este apartado es posible apreciar que la mayor parte de las normas vigentes obedecen a la modernización del presupuesto por programas dándole a este un enfoque a resultados, es decir que resulta evidente que para la adopción del PbR y su ejercicio han sido necesarias una serie de reformas legales que plasmen la esencia de la metodología presupuestal.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

2.2 La adopción del presupuesto base cero

A principios de 2015 los precriterios de política económica emitidos por la SHCP ubicaban la situación económica del país en un “entorno complejo” debido al contexto internacional y a inconvenientes relacionados con la caída de la producción de hidrocarburos y con la disminución de sus precios en el mercado internacional.

El contexto internacional se encontraba inmerso en la inestabilidad y volatilidad de los mercados financieros ocasionadas por:

- Las variaciones en las notas dadas por calificadores internacionales (Moody’s, Standard and Poor’s y Fitch Group) a algunas economías emergentes
- La disminución en los precios de materias primas a nivel internacional
- La apreciación del dólar frente a otras monedas.

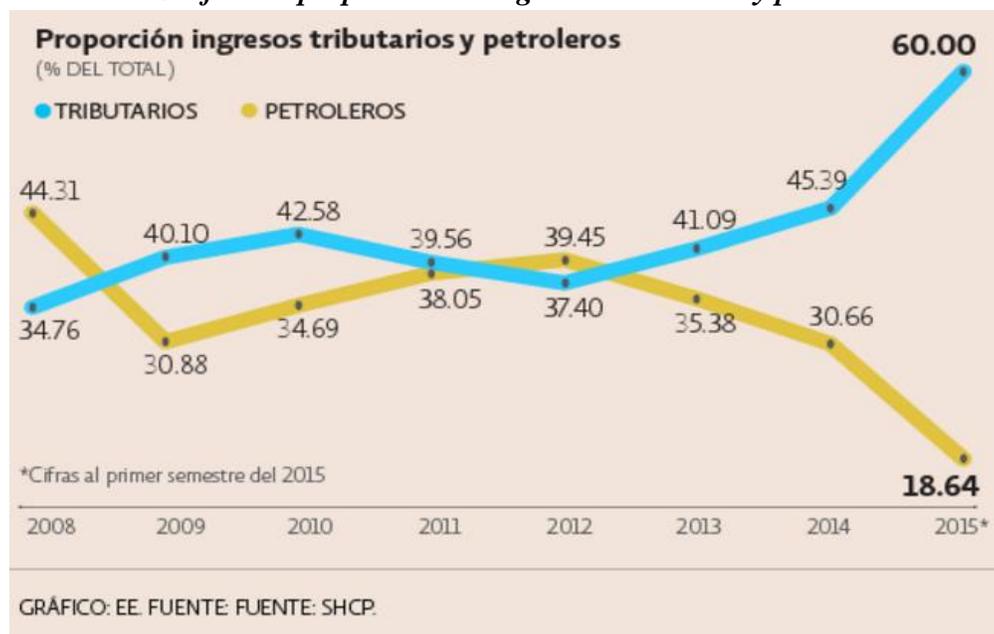
A principios de 2015 comenzó a especularse que la Reserva Federal de los Estados Unidos de América anunciaría una probable alza en su tasa de interés a lo largo del año, por lo que existía cierto riesgo para la economía mexicana tan estrechamente vinculada a la estadounidense, por otra parte la desaceleración de economías desarrolladas principalmente China (mayor consumidor de materias primas en el mundo), la Eurozona y de las economías emergentes de América Latina hicieron que fuera previsible un bajo crecimiento económico mundial para 2015 y 2016. Por último los precriterios de política económica mencionaron la importancia de los conflictos geopolíticos en Ucrania y Medio Oriente.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El presupuesto mexicano desde mediados del siglo pasado había dependido ampliamente de los “ingresos petroleros”, PEMEX, la paraestatal mexicana encargada de la producción distribución y venta de hidrocarburos y combustibles, llegó a aportar en 2008 el 44.31% de los ingresos nacionales, pero, como lo establecían los expertos en materia económica, era necesario “despetrolizar” el presupuesto, es decir reducir la dependencia de los ingresos petroleros para el gasto público. “El gobierno mexicano debe terminar de impulsar los cambios financieros que eviten la dependencia de los ingresos de las exportaciones de crudo, afirmó Carlos Huerta, especialista en temas energéticos, financieros y presupuestales.”

En las siguientes tablas es posible apreciar el comportamiento de los precios del petróleo en los últimos años y la dependencia petrolera porcentual del presupuesto público, se puede apreciar que ambas tablas guardan una estrecha correlación.

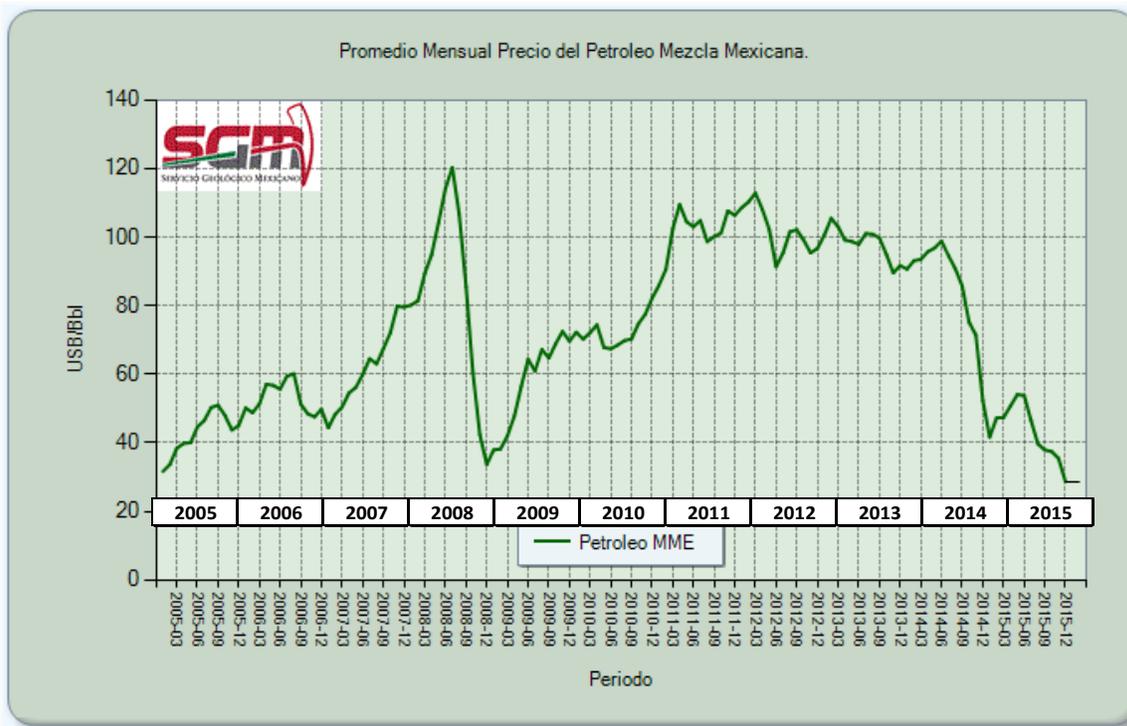
Gráfica de proporción de ingresos tributarios y petroleros.



Gráfica recuperada de: El Economista (2015)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Promedio mensual de precios del petróleo



Gráfica recuperada de: Servicio Geológico Mexicano (2016)

Desde mediados de 2014 hubo un desplome en los precios del petróleo de más del 50 por ciento, a raíz de una mayor oferta en el mercado por países como Estados Unidos, Libia e Irak y una menor demanda del hidrocarburo, como resultado de un crecimiento económico mundial que se registró por debajo de las expectativas. Aunado a esto PEMEX ha reducido su producción de petróleo, por lo que desde 2015 se contemplaba que para 2016 se debería romper la inercia del presupuesto público, ya que en los preclavios de política económica se anunciaba un recorte presupuestal de 135,000 mdp para 2016. La SHCP anuncio en 2015:

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

“Se estiman para 2016, ingresos presupuestarios por 4,074 miles de millones de pesos (mmp), 2.1 por ciento menores a los aprobados para 2015. Asimismo, se espera un gasto neto por 4,660 mmp, lo que implica una reducción de 3.5 por ciento respecto al aprobado para este año. Este panorama de menores ingresos se anticipó desde el inicio del presente año, por lo que desde el 30 de enero se anunció un ajuste preventivo de gasto para 2015 por un monto de 124.3 mil millones de pesos, equivalente al 0.7 por ciento del PIB y una reingeniería para la elaboración del Presupuesto en 2016 con un enfoque Base Cero. ...Para 2016, los menores ingresos presupuestarios estimados implicarán un ajuste adicional por 135 mmp que permite mantener una trayectoria de déficit decreciente. Esto equivale a una reducción anual de 4.3 por ciento, respecto al presupuesto de 2015, que se estima es la mitad de lo que hubiera sido necesario de no implementar el recorte desde 2015. Adicionalmente, en línea con lo anunciado en enero pasado, se trabaja en la reingeniería del gasto público, con un enfoque de Presupuesto Base Cero” (pp.1, 2)

Si se traduce parte de la publicación Zero Base Budgeting se tiene que “si el sistema actual de presupuestación no está funcionando –por ejemplo, si es incremental, si existen cortes presupuestales en la administración ya sea de manera ineludible o por compromisos o acuerdos—entonces el PBC podría representar una mejora” (Government Finance Officers Association, 2011:18).

El momento en que se vislumbró que el presupuesto de 2016 debería romper la inercia de su crecimiento debido a los recortes anunciados parece ser el mismo en el que la SHCP decidió tratar de aplicar modificaciones metodológicas al presupuesto con el fin de optimizar su ejercicio.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

2.2.1 Normativa y lineamientos del presupuesto base cero en México

A partir del apartado anterior, queda claro que la modificación de la metodología presupuestal propuesta por el Ejecutivo Federal obedece a la aparición de problemas económicos que obligaron a realizar recortes.

A primera vista, el presupuesto base cero podría parecer una solución inmediata y realista, daría mayor importancia a los intereses públicos que a los objetivos particulares sin embargo, su correcto ejercicio necesitaría realizar reformas a las leyes que contienen los criterios de asignación y gasto, así como, las encargadas de normar la contratación de deuda pública sin embargo, uno de los mayores problemas a corto plazo es el tiempo que éstas requieren para su formulación, discusión, aprobación y entrada en vigor, plazo que sin lugar a dudas está muy lejos de ser corto.

Las leyes que actualmente regularían al presupuesto base cero serían las mismas presentadas anteriormente para el presupuesto basado en resultados y desde ahí se pueden encontrar inconveniencias para la aplicación de la nueva metodología, y es que la mayor parte de estas regulaciones fueron construidas o reformadas de acuerdo con una metodología distinta. Destacan dentro de estas leyes el enfoque a resultados y no a la justificación del gasto, principal diferencia entre ambas metodologías.

Por ejemplo en la LFPRH es posible encontrar en el capítulo 1 “Programación y Presupuestación” del segundo título “De la Programación, Presupuestación y Aprobación” lo siguiente: “El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento” (LFPRH, 2015. p.22). Hace falta recordar que la orientación del presupuesto base cero pretende una valoración y justificación anual de cada uno de los gastos, esto es uno de sus elementos indispensables, y es un factor que dentro del PbR no se consideraba.

“...hay gasto que se asigna a ciertos propósitos porque así lo dicta una ley. El gobierno no puede de un día para otro desconocer los ordenamientos jurídicos, por lo que primero tendrá que modificarlos para incluir las exigencias del presupuesto base cero. Ejemplo de ello son los recursos que se aportan a los gobiernos locales vía el Ramo 33 (aproximadamente el 11% del total del presupuesto público). En varios fondos de este Ramo, no ha importado si se gasta mal el dinero, el cual por ley se deposita a los gobiernos locales, sin que éstos cumplan con informar lo mínimo sobre cuánto y cómo lo gastan” (Campos, Mariana y Ongay, Esther 2016).

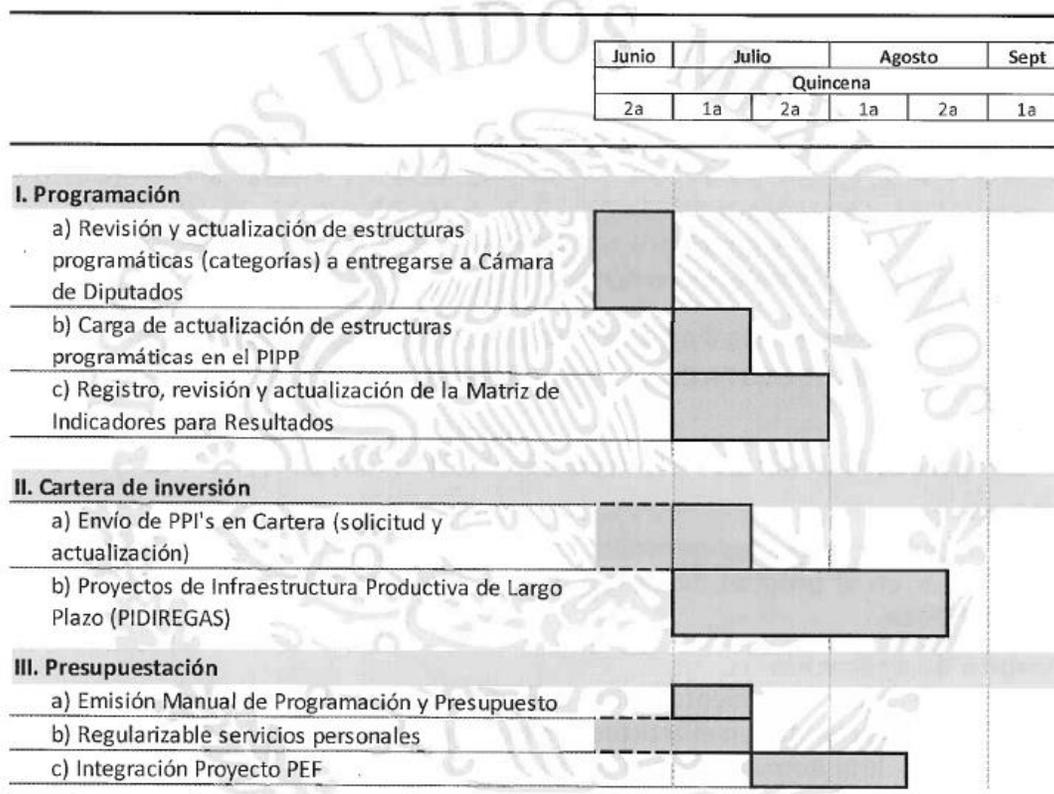
Es posible, si se quiere ver con una perspectiva más optimista, que por ser 2016 el primer año de ejecución presupuestal con la metodología base cero el modelo aún espera reformas legales; sin embargo, en la “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016” tampoco se dejaron claros los mecanismos de aplicación del base cero.

La Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 explica las modificaciones realizadas en las categorías programáticas por creación, fusión, resectorización o eliminación de programas presupuestales pero no contempla la creación de paquetes de decisión necesarios para hacer real y efectiva la construcción de un presupuesto base cero.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Los “Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación Para el Ejercicio Fiscal 2016”, que tienen por objeto “Establecer los aspectos generales que las dependencias y entidades deberán observar en el proceso de programación y presupuestación” (SHCP, 2015:1) son los encargados de definir la operación del ejercicio presupuestal y justamente en ellos se aprecia que el presupuesto base cero, más allá del discurso de Hacienda y de una completa aplicación del modelo, funciona más como una herramienta complementaria del presupuesto basado en resultados y que contribuye a justificar los recortes presupuestales.

Calendario General de Actividades 2016.



Calendario elaborado por: SHCP (2015) Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

El calendario de actividades publicado en los lineamientos para el ejercicio fiscal 2016 no contempla en ningún momento la creación de paquetes de decisión por parte de los ejecutores del gasto, es decir, si dichos paquetes fueron elaborados, éstos fueron realizados por unidades administrativas superiores, con lo que rompieron con uno de los principios del presupuesto base cero, que establece que los paquetes de decisión deben ser construidos de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo.

La construcción del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en sus lineamientos establece cuatro ejes orientados a la revisión de: la estructura orgánica, gastos de operación, los programas presupuestarios y por último de los programas y proyectos de inversión.

El primer eje, de acuerdo a los Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016, consiste en una revisión profunda de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal construido a partir de:

- La centralización de áreas transversales en las dependencias coordinadoras de sector, por ejemplo las áreas de recursos humanos materiales financieros, de relaciones internacionales y también sus organismos internos de control.
- Se contempla la fusión o eliminación de estructuras o áreas que presenten similitudes o duplicidades en sus actividades.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- La eliminación y fusión, además de la desincorporación, también se consideraron en los lineamientos para las funciones de las entidades paraestatales.

En cuanto a la revisión de los gastos de operación, los lineamientos pretenden optimizar su ejercicio. Se espera que estos puedan soportar disminuciones en su presupuesto de manera sostenida sin afectar sus niveles de operación. (Principalmente dirigido a telefonía, comunicación social, asesorías, viáticos, materiales, etc.)

El tercer eje es la revisión de programas presupuestarios en los que, al igual que en los dos casos anteriores, se busca identificar complementariedades, similitudes o duplicidad de objetivos para proponer fusiones, eliminaciones o resectorizaciones.

Por último el cuarto eje establecido en los lineamientos que estarían encargados de la aplicación del base cero es la revisión de los programas y proyectos de inversión. Este eje se establece que los programas y proyectos de inversión serán evaluados mediante sus documentos de planeación de manera tal que se dé prioridad a los que muestren mejores indicadores de rentabilidad social, mayor impacto en el desarrollo regional, mayores factibilidades técnicas, legales y ambientales.

Es posible apreciar que la mayor parte de la normativa del “enfoque base cero” anunciado por la SHCP se encuentra en los lineamientos de programación y presupuestación, los cuales guiaron las modificaciones realizadas a la estructura programática.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

2.3 Resultados inmediatos

Es probable que la evaluación del ejercicio fiscal 2016 deba esperar a que dicho año termine, y sea posible medir y comparar sus resultados. Sin embargo, algunas de las modificaciones realizadas a los lineamientos por el nuevo enfoque metodológico “base cero” pudieron ser apreciadas en el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el apartado anterior fue posible apreciar los cuatro ejes que determinaron las modificaciones y a continuación se describirán brevemente sus resultados inmediatos de acuerdo con los “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016” publicados por la SHCP en 2015:

En el caso del primer eje: “revisión de la estructura orgánica” se informa que se logró centralizar funciones, fusionar y eliminar áreas donde se encontraron duplicidades.

“Las reducciones en el gasto en servicios personales previstas para el 2016 implican al mismo tiempo, una revisión amplia de las estructuras administrativas y operativas de la APF, con la intención de reorientar las funciones y responsabilidades a los objetivos y las metas de los Pp bajo el nuevo diseño de la Estructura Programática. Con ello, se busca hacer más eficiente la operación de los Pp a través de un uso más racional de los recursos humanos, lo que permitirá generar importantes economías. Por lo anterior, y como una de las medidas de responsabilidad hacendaria con las que se comprometió la presente Administración, se propone una reducción del gasto en servicios personales en los ramos administrativos de 3 por ciento, en términos reales, con respecto al monto autorizado para 2015, lo que significa un ahorro de 9.4 mmp” (SHCP, 2015:103).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Respecto al segundo eje, en el que se pretendió realizar una revisión de los gastos de operación de acuerdo a la SHCP, se logró optimizar el gasto, lo que representó un ahorro considerable si se toma en cuenta el ejercido el año anterior.

El Gobierno de la República, consciente de las prioridades en materia de provisión de bienes y servicios públicos, así como de generación de ahorros, establecerá y ejecutará una política de gasto que racionalice el gasto de operación, en favor de la reasignación de los recursos presupuestarios disponibles hacia programas sustantivos.

“...De esta manera, y tomando en consideración el contexto macroeconómico adverso, el Gobierno de la República propone para 2016 una reducción del gasto de operación de los ramos administrativos de 12.4 por ciento, en términos reales, con respecto a 2015, lo que representa un ahorro de 23.7 mmp” (SHCP, 2015:103).

En cuanto al tercer eje, que contemplaba la revisión de programas presupuestarios en los que busca identificar complementariedades, similitudes o duplicidad de objetivos, la SHCP envió a evaluación del Congreso de la Unión una estructura programática modificada, que de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2016, está compuesta por 851 Programas presupuestarios. Dicho número de programas representó una disminución de 22.4% comparado con la estructura programática utilizada en el ejercicio fiscal inmediato anterior (2015).

Por último en el cuarto eje se informa que, de acuerdo con los lineamientos, se logró generar eficiencia en la asignación de recursos a programas y proyectos de inversión

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

mediante la asignación de presupuesto a aquellos de mayor rentabilidad social, mayor impacto en el desarrollo regional, mayor avance en factibilidades técnicas, legales y ambientales; y que además contribuyen a la consecución de metas de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

“En el marco del enfoque Base Cero y de la presupuestación orientada a resultados, en lo que se refiere a programas y proyectos de inversión (PPI), el Gobierno de la República determinó identificar las necesidades de inversión sin tomar en cuenta escenarios inerciales de ejercicios anteriores. Para lo antes mencionado, se llevó a cabo un ejercicio de planeación estratégica en el cual las dependencias y entidades de la APF presentaron a la SHCP el universo de programas y proyectos que responden a sus necesidades identificadas de corto y mediano plazo. Con este insumo se realizó un ejercicio de priorización de aquellos PPI que requerían recursos presupuestarios de origen fiscal, compitiendo dentro de un techo global de inversión por su asignación en el PPEF 2016” (SHCP, 2015:104).

La finalidad de estas modificaciones fue garantizar que la asignación de recursos a proyectos de inversión impulse el desarrollo regional, aliente la participación del sector privado y se promueva el desarrollo de infraestructura productiva. La selección y priorización de programas fue elaborada en dos partes:

- La primera de organización sistemática o tipificación (plurianuales, compromisos de gasto, proyectos en ejecución, mantenimientos sustantivos, mantenimientos administrativos, proyectos nuevos, adquisiciones sustantivas y adquisiciones administrativas)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- La segunda de acuerdo a su calificación según sus características.
(Factibilidades, alineación al PND, rentabilidad socioeconómica, población beneficiada e impacto regional)

Los cuatro ejes anteriores, además de uno adicional agregado en los criterios generales orientado a la rendición de cuentas y a la transparencia presupuestaria (del que se hablará más adelante) de acuerdo al Gobierno Federal, tuvieron como objetivo reducir los niveles de endeudamiento generados debido al contexto nacional e internacional y disminuir el gasto público, adaptándolo principalmente a los ingresos tributarios no petroleros.

Asimismo en los CGPE para 2016 se estableció que en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación se solicitaría “un monto de endeudamiento externo neto de hasta 6 mmd y de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal de hasta por 535 mmp.” (SHCP, 2015:124). Lo que representa un tope de endeudamiento inferior al autorizado en la ley de ingresos para 2015, con una diferencia de 60 mmp.

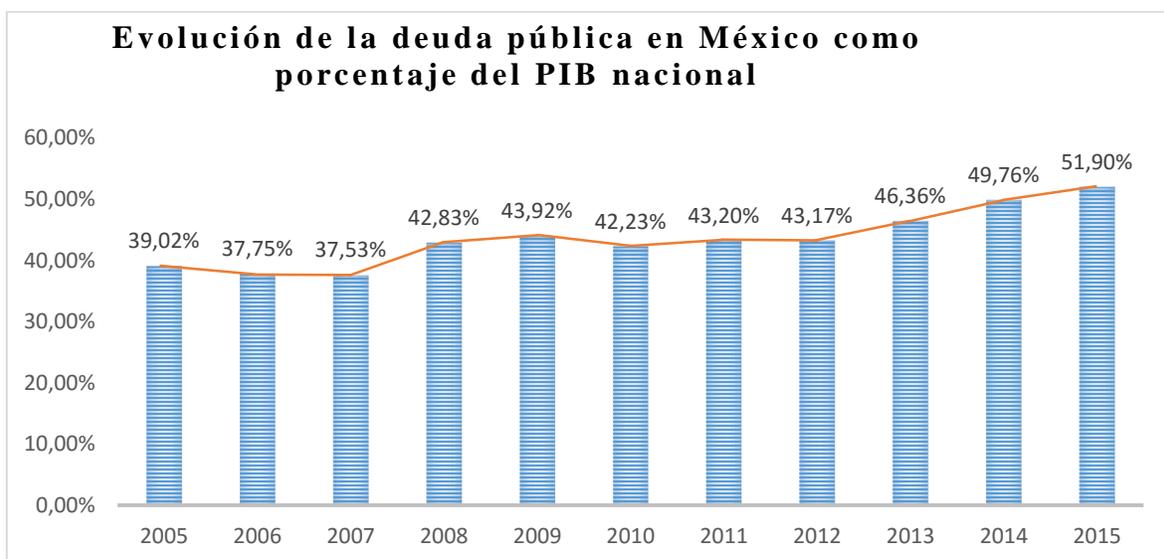
“Por su parte, PEMEX y CFE plantean techos de endeudamiento independientes, en línea con la autonomía que les fue otorgada a partir de la Reforma Energética. Para el ejercicio fiscal 2016, Pemex contempla una ampliación de su techo de endeudamiento externo por 2 mmd respecto a lo aprobado en 2015 para contar con mayor flexibilidad en su manejo de deuda... y con el objetivo de contar con recursos suficientes para inversión productiva, Asimismo, CFE plantea elevar su nivel de endeudamiento interno de 8 a 12.5 mmp para satisfacer sus necesidades de inversión.” (SHCP, 2015:124).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Como se ha mencionado anteriormente, el contexto internacional, la caída en los precios del petróleo y la mala proyección de las finanzas públicas determinaron el hecho de que la deuda pública se haya elevado más de diez puntos porcentuales en los últimos diez años, esto preocupa gravemente ya que significa por una parte la mala presupuestación nacional y la incapacidad del gobierno para hacerse llegar los recursos suficientes para su ejercicio adecuado (o en todo caso adaptarse a trabajar con ingresos menores).

A continuación se muestra en la siguiente tabla elaborada a partir de la información de los sitios electrónicos: “Datos Macro” y “Forbes”, el desarrollo histórico de los últimos 10 años de la deuda pública en México, para esto se consideró el volumen de la deuda desde 2005 hasta 2015 como el porcentaje que representó del Producto Interno Bruto en los mismos años.

Evolución de la deuda pública en México como porcentaje del PIB nacional



Elaboración propia con información de Forbes (2016) y Datos Macro (2016)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La justificación principal entonces de estos cuatro ejes obedece a la necesidad del Gobierno Federal de evitar la utilización de recursos no recurrentes para el financiamiento del gasto público, lo que significó una iniciativa de cambio estructural (obligado y necesario) para la salud de las finanzas públicas así como la ruptura del crecimiento inercial del gasto.

Como se anunció al inicio de este apartado, los resultados completos del primer ejercicio fiscal podrán apreciarse completamente a principios del año 2017 sin embargo, en los meses de su diseño y a pocos meses de iniciado el ejercicio fiscal 2016 pueden apreciarse de manera inmediata los cambios mencionados anteriormente.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

2.4 Comparativa con el modelo de presupuesto por programas y el presupuesto base cero.

Al igual que en el apartado anterior hasta este momento solo es posible evaluar la aplicación del presupuesto base cero desde su diseño y proyección para el ejercicio fiscal 2016.

Desde el momento en el que se revisa el marco normativo del presupuesto público en México resulta claro que éste fue construido con un claro enfoque a resultados y no de acuerdo a la importancia individual de cada uno de estos programas por su valor e impacto y la propia justificación de su existencia que sería la diferencia principal entre el presupuesto por programa con enfoque a resultados y el enfoque base cero.

La planeación presupuestal, definida en los criterios generales de política económica 2015 y 2016, permite encontrar las marcadas diferencias de contexto entre las proyecciones para estos dos años, derivadas principalmente por la caída en los precios de exportación de petróleo. A continuación se describirán brevemente las principales proyecciones realizadas para dichos ejercicios fiscales.

En 2014 debido a los altos precios del petróleo en el mercado internacional (aproximadamente 85 dólares por barril al tercer trimestre) se proyectaron para el ejercicio fiscal 2015 grandes ingresos tributarios derivados de las exportaciones de crudo. En ese mismo año, de acuerdo a datos de la SHCP (2014), la dependencia del presupuesto público de “los ingresos petroleros” fue del 35.38%. A partir de las cifras citadas, es posible

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

comprender por qué se buscó mediante la reforma energética fortalecer y hacer crecer la inversión de las “empresas productivas del estado” CFE y principalmente PEMEX.

“Por un lado, la inversión de las Empresas Productivas del Estado fortalece la posición de dichas empresas en el contexto de la Reforma Energética y garantiza un nivel de inversión en el sector que permitirá incrementar el nivel de producción y bajar el costo de la energía para los mexicanos en los próximos años” (p.105).

En ese momento aún se apostaba por el desarrollo de la infraestructura de PEMEX, considerándolo elemento fundamental para aumentar la producción de la petrolera y recibir mayores ingresos al gasto público.

Sin embargo, un año después, al elaborar los criterios de política económica para el ejercicio fiscal 2016, el escenario fue muy diferente. Desde el último semestre de 2014 y durante 2015, los precios del petróleo disminuyeron casi a la mitad (Servicio Geológico Mexicano, 2016) desde un promedio anual en 2014 de 85 dólares a sólo 43 para 2015 y con una tendencia a la baja para 2016. El resultado de esto fue que de 2014 a 2015 la contribución de los ingresos petroleros al gasto público se redujera del 30.66% a tan solo el 18.64%.

La reacción por parte de la SHCP fue evidente, y para la planeación presupuestal del ejercicio fiscal 2016 se hizo obligatorio reducir la dependencia de los ingresos petroleros, ya que aun con las coberturas o seguros contratados sería imposible sostener el gasto público con el crecimiento inercial que mantenía.

“Este nivel de precio del petróleo se traduce en una presión importante para las finanzas públicas que no podrá ser compensada con instrumentos financieros como

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

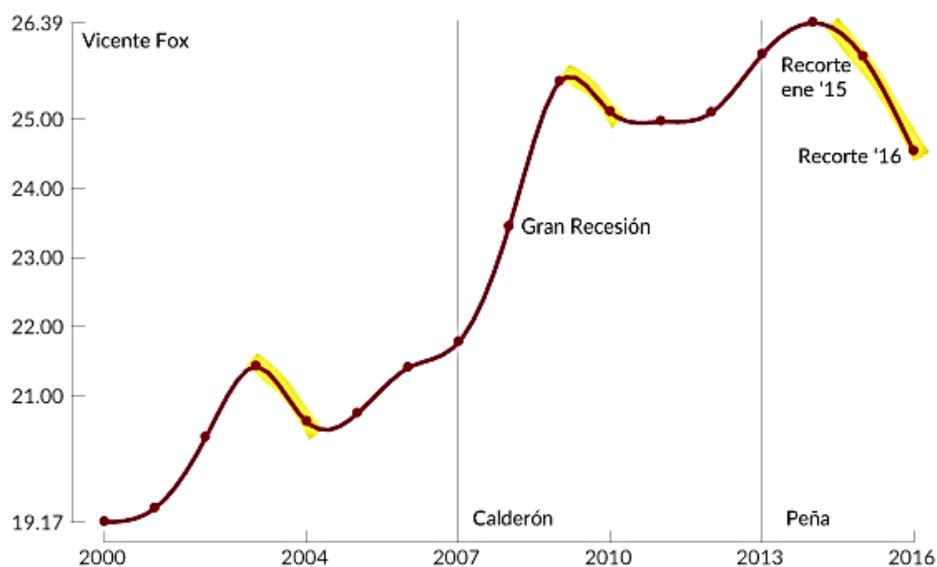
en 2015. Las coberturas del petróleo en 2016 alcanzarán únicamente para cubrir los ingresos de Gobierno Federal ante caída por debajo del nivel propuesto.

...Se estiman ingresos petroleros equivalentes a 4.5 por ciento del PIB, nivel que representa una caída en términos reales de 30.0 por ciento respecto al presupuesto 2015” (SHCP, 2015:93).

Contextos diferentes requieren atención diferente, el modelo de presupuesto basado en resultados aplicado por el Gobierno Federal hasta el ejercicio fiscal 2015 permitía de alguna manera un crecimiento inercial, los ingresos tributarios y petroleros lo permitían pero cuando la situación cambió resultó difícil pensar sólo en aumentar la deuda y se recurrió a una metodología auxiliar para rediseñar la estructura del gasto público para reducir la inercia de crecimiento y no solamente incrementar la deuda pública.

Gasto público como porcentaje del PIB.

Gasto neto total del sector público, porcentaje del PIB.



Fuente: Numérico con datos de la SHCP e INEGI.

@numericomx

Gráfica recuperada de: *El Universal* (2016)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Es posible considerar que con un presupuesto con enfoque basado en resultados aún se guarda cierta inercia presupuestal y parecería que el enfoque base cero pretende hacer funcionar a un país con una menor cantidad de gasto público.

En poco tiempo que lleva aplicándose el enfoque presupuestal base cero, es posible apreciar que la diferencia principal con la metodología y enfoque anterior es la disponibilidad de recursos.

De acuerdo con la SHCP (2015):

“En un contexto externo que presenta retos importantes para las finanzas públicas del país, se considera necesario establecer mecanismos adicionales para evitar que la percepción de ingresos extraordinarios permita incurrir en mayor gasto y con ello establecer inercias difíciles de contener en años siguientes. La ausencia de medidas similares en la última década permitió al Gobierno Federal elevar su nivel de gasto, generando un déficit que no se ha cerrado desde 2009. El alza de los precios del petróleo observada entre 2001 y 2008 permitieron un crecimiento acelerado del gasto y generaron una inercia que, desde 2009, ha llevado al déficit primario a territorio negativo e incrementando la deuda pública de manera sostenida. Destaca un incremento en la deuda pública neta de 13.1 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2012” (p.99).

A partir de la disponibilidad menor de recursos contrasta también la diferencia de ambos enfoques frente al pago de la deuda pública: en 2014 se proyectó utilizar los

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

remanentes del Banco de México para inversión más que para el pago de deuda; incluso se planteó en los criterios generales de política económica la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que se agregue un artículo, el 19 bis que establecería de acuerdo con la propuesta de la SHCP (2015):

“Que los ingresos que el Banco de México entere al Gobierno Federal por concepto de remanente de operación se destinen al menos en un 70 por ciento para el pago anticipado de deuda asumida en ejercicios fiscales anteriores o para la reducción de los requerimientos financieros del sector público durante el ejercicio fiscal y, en su caso, se utilice el resto para fortalecer el fondo de estabilización de los ingresos presupuestarios o para el incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal” (p.100).

Además de las diferencias por la cantidad de recursos, los dos cambios más importantes (que hasta este momento pueden apreciarse) a reingeniería del gasto público en los cuatro ejes previamente mencionados (que más adelante se abordaran desde el enfoque de la estructura programática) y la disminución en los techos de deuda para el Gobierno Federal, como lo expreso la SHCP (2015).

“En la Iniciativa de Ley de Ingresos que se somete a consideración del H. Congreso de la Unión se solicita un monto de endeudamiento externo neto de hasta 6 mmd y de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal de hasta por 535 mmp. Este nivel de endeudamiento es inferior al autorizado en la Ley de Ingresos para 2015 en 60 mmp” (p.24).

Hasta este momento, los antes mencionados son los cambios más representativos de la adopción de la metodología base cero dentro de la Administración Pública Federal.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3. ALCANES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO

3.1. Los cambios en la Estructura Programática de la Administración Pública en México, 2016.

Uno de los cambios inmediatos con el enfoque base cero fue la reingeniería en la estructura programática. La estructura programática es, de acuerdo con la LFPRH (2015):

“El conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos” (p.3).

El rediseño de la estructura programática forma parte de las medidas de simplificación presupuestal y, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es resultado del proceso de la reingeniería del gasto público con el enfoque de Presupuesto Base Cero.

Dentro de la conformación de la estructura programática es posible encontrar dos grandes grupos de gastos: “Gastos Programables y Gastos no Programables” (LFPRH, 2015 p.4);

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Los Gastos Programables son aquellas erogaciones que el Gobierno Federal realiza de acuerdo a los programas establecidos para proveer bienes y servicios a la población y se compone de los programas federales (19 modalidades) y del Gasto Federalizado.

El Gasto No Programable se refiere a las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal que obedecen al cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto que no corresponden directamente a proveer bienes y servicios públicos a la población. (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca; y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Además de estos, el presupuesto puede también dividirse en los siguientes Ramos: Ramos Autónomos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Generales (Gasto No Programable), Entidades de Control directo y Empresas Productivas del Estado.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, las modificaciones realizadas en la estructura programática se concentran en “fusión de 286 programas en 101, la eliminación de 78 programas presupuestarios, 41 programas nuevos y la re-sectorización de 7 programas” (CEFP, 2015:3); para revisar estos cambios a continuación se utilizará la división de programas presupuestales en Ramos y se podrán apreciar las transformaciones reales que tuvieron dichos programas gráficamente mediante tablas comparativas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Cambios en el número de programas presupuestales 2012-2016

Tipo de Ramo	2012	2013	2014	2015	2016
Ramos Autónomos	45	47	61	69	70
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)	5	6	6	6	7
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	3	3	4	4	3
Ramos Administrativos	817	730	684	680	565
Ramos Generales	103	69	82	81	96
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	24	24	24	24
Entidades de Control directo	108	109	111	62	40
Empresas Productivas del Estado	-	-	-	48	46
Total	1105	988	972	974	851

Elaboración propia. Información obtenida de: SHCP, Estructura programática 2016,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos de la

Federación 2016.

La modernización presupuestal lleva a la simplificación de la estructura programática, lo que puede apreciarse con la reducción continua de los programas presupuestales, sin embargo para 2016 hubo una disminución absoluta de 123 programas, además de la eliminación de otros 123 programas existentes en ejercicios anteriores que no contaban con recursos asignados por lo que era necesario eliminarlos.

La simplificación y actualización de la estructura programática contribuye a que la elaboración y revisión presupuestal pueda llevarse a cabo de manera más efectiva y simple, para el ejercicio fiscal 2016 resulta evidente que la SHCP hizo una evaluación profunda de complementariedades, similitudes y duplicidades de acuerdo con lo establecido en los lineamientos de programación presupuestal y al enfoque base Cero, lo anterior se comprueba

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

con la disminución de programas realizada para 2016, que es mucho mayor a la realizada en años anteriores.

Variación en el número de programas presupuestales 2015-2016

Tipo de Ramo	2015	2016	Absoluta	%
Ramos Autónomos	69	70	1	1.4
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)	6	7	1	16.7
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	-1	- 25.0
Ramos Administrativos	680	565	-115	- 16.9
Ramos Generales	81	96	15	18.5
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	24	0	-
Entidades de Control directo	62	40	-22	- 35.5
Empresas Productivas del Estado	48	46	-2	- 4.2
Total	974	851	-123	- 12.6

Tabla obtenida de: SHCP, Estructura programática 2016.

En la tabla anterior se puede apreciar que en 2016, el número de programas presupuestales se redujo respecto con 2015 en un 12.4% si no se consideran los programas presupuestales que a pesar de existir, no contaban con presupuesto autorizado en el PEF 2015, si los programas que no contaron con presupuesto fueran considerados la variación porcentual, sería del 22.4%.

Los ramos que de manera absoluta recibieron una mayor reducción fueron los Ramos Administrativos.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria los cambios realizados a la estructura programática son los siguientes:

- **Gobernación:** Se fusionaron 18 Pp en 7; se eliminaron 5, de los cuales sólo 4 no tuvieron presupuesto para 2015.
- **Relaciones exteriores:** se fusionaron 12 Pp en 4; se eliminó uno.
- **Hacienda y Crédito Público:** se fusionaron 13 Pp en 6; se eliminaron 6, de los cuales 4 no contaban con recursos asignados.
- **Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:** se fusionaron 32 Pp en 13; se eliminaron 3 de los cuales solamente uno no contaba con recursos asignados
- **Comunicaciones y transportes:** se fusionaron 6 en 3 y se eliminaron 6 Pp de los cuales solamente 3 contaron con presupuesto en 2015 Además un programa cambió de modalidad de “Regulación y supervisión” a “Prestación de Servicios Públicos”.
- **Economía:** se fusionaron 9 Pp en 4; un programa cambió de modalidad de “Promoción y fomento” a “Regulación y supervisión”; se eliminan 4 Pp, 2 de ellos sin recursos asignados en 2015
- **Educación Pública:** tuvo dos programas nuevos; 5 Pp eliminados, 2 de ellos sin recursos asignados; 20 programas se fusionaron en 6.
- **Salud:** dos programas nuevos; uno eliminado.
- **Marina:** Un programa se eliminó; 9 programas fueron fusionados en 3.
- **Trabajo y Previsión Social:** 9 programas fueron fusionados en 3; 1 fue eliminado con recursos autorizados para 2015.
- **Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:** se eliminaron 4 programas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- Medio Ambiente y Recursos Naturales: 37 Pp se fusionaron en 13; se eliminaron 2 Pp.
- Procuraduría General de la República: se eliminó 1 programa con 24.4 mdp
- Energía: se fusionan 10 Pp en 3; se eliminan 10 (8 sin presupuesto)
- Aportaciones a Seguridad Social: a pesar de que se anunció la fusión de 2 programas (claves R028 y U002) esta fusión ya existía en 2015.
- Desarrollo Social: Se eliminó 1 programa; 9 programas fueron fusionados en 4, y se recibió el programa de “Programa de Fomento a la Economía Social” antes en Economía.
- Turismo: se fusionaron 4 Pp en 3; se adoptó el programa “Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)” (antes en SEDESOL); se eliminaron 4 programas (1 de ellos sin presupuesto en 2015)
- Provisiones Salariales y Económicas: se eliminaron 22 programas de los cuales sólo 4 contaban con presupuesto en 2015.
- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos: se creó el programa “Programa Nacional de Convivencia Escolar” y se eliminaron 2 programas que no contaban con presupuesto en 2015.
- Función Pública: se eliminó 1 programa.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: se eliminó el programa de “Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales”
- Aportaciones Federales para Estados y Municipios: se eliminó el “FONE”.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: se fusionaron 10 Pp en 4.
- Comisión Reguladora de Energía: se creó el programa “Regulación y permisos de Hidrocarburos”

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- Petróleos Mexicanos: Se creó el programa de “Regulación y permisos de Hidrocarburos” y se eliminaron 2 programas.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones: se fusionaron 2 programas en 1.
- Comisión Federal de Electricidad: Se eliminaron 3 programas, de los cuales sólo 2 tenían recursos en 2015.
- IMSS: Se fusionan 3 Pp en 6.
- ISSSTE: 32 programas se fusionan en cinco. (Villa Juárez, Sunny Arely, 2015:2-3)

La lista previamente mencionada contiene todas las modificaciones a la estructura programática realizadas en 2015 para el ejercicio fiscal 2016, es importante considerar que la reducción o aumento de los Pp en la estructura programática no representa como tal las variaciones en la asignación del gasto, dichas variaciones se analizarán en el apartado siguiente; sin embargo, las modificaciones son el resultado de la reingeniería presupuestal.

Si se aprecia la reingeniería como parte de un proceso de simplificación, parecería que es un cambio completamente favorable, pero además de estas modificaciones es necesario que el Gobierno Federal, en atención a las recomendaciones de CONEVAL establezca indicadores de desempeño que colaboren en materia de transparencia con la reingeniería presupuestal, es decir: que mejora o ganancia en simplificación programática presupuestal no signifique empeorar o “perder” en materia de rendición de cuentas. La simplificación puede representar un gran avance para la Administración Pública Federal si no se descuida la transparencia durante el proceso. De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2015):

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

“La fusión de programas derivada de la reingeniería del gasto, podría dar lugar a opacidad y generar dificultad para evaluar si cada uno de los programas cumple con sus objetivos, toda vez que el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha señalado en el pasado que existe limitación para evaluar los programas debido a que es recurrente que éstos se enfoquen a más de una población objetivo. Por ende, es necesario resaltar desde ahora la importancia de acompañar esta simplificación programática con indicadores de desempeño adecuados que permitan medir el beneficio y el cumplimiento de los objetivos de los nuevos programas” (p.3).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3.2. Distribución del presupuesto para 2016.

La distribución del presupuesto para 2016, primer año en que el Gobierno Federal aplicó el nuevo enfoque base cero, reflejó cambios y principalmente reducciones interesantes en la inercia de gasto público. Aunque el monto total presupuestado significó un aumento absoluto de MXN 8,636,900,000 que únicamente representó un aumento porcentual de 1.87% que, comparado con la inercia presupuestal que llegó en 2014 incluso a crecer en 12.91%, la modificación realizada para 2016 parece mostrar una optimización importante del Gasto Público.

Otro elemento importante a considerar dentro de la evolución del Gasto Público en México para 2016, es el hecho de que si se compara el crecimiento económico del Producto Interno Bruto nacional proyectado “de entre 2 y 3 por ciento” (Banxico, 2016), contra el crecimiento del volumen de gasto proyectado en el PEF 2016 de 1.9%, el incremento generado por el gasto resulta apenas menor que el crecimiento de la economía nacional medida con el PIB como indicador, lo que podría representar una mejoría en la eficiencia presupuestal (pero esto solo podrá ser evaluado completamente hasta principios de 2017).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Tabla de variación en el volumen del Presupuesto Público, México 2016

Tipo de Ramo	2015	2016	Variación absoluta	%
Ramos Autónomos	94,497,306,659	99,214,603,346	4,717,296,687	5.0
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)	8,458,664,643	7,723,519,682	- 735,144,961	- 8.7
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526,869,053	2,447,483,112	- 79,385,941	- 3.1
Ramos Administrativos	1,177,674,254,961	1,116,787,966,784	- 60,886,288,177	- 5.2
Ramos Generales	1,232,513,251,620	1,361,810,540,007	129,297,288,387	10.5
Ramos Generales (Gasto No Programable)	974,352,063,577	1,072,724,665,385	98,372,601,808	10.1
Entidades de Control Directo	706,453,937,895	774,237,136,929	67,783,199,034	9.6
Empresas Productivas del Estado	923,525,227,774	862,179,904,363	- 61,345,323,411	- 6.6
Neteo	- 443,764,476,182	- 533,251,819,608		
Total	4,676,237,100,000	4,763,874,000,000	87,636,900,000	1.9

Elaboración propia, a partir de: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2015 y 2016

En la tabla anterior y en concordancia con los Presupuestos de Egresos de la Federación 2015 y 2016, de los 8 tipos de ramos, 4 tuvieron aumentos presupuestales

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

respecto a 2015, mientras que los 4 restantes sufrieron disminuciones en su presupuesto autorizado para el ejercicio 2016².

Dentro de los ramos que tuvieron aumentos se encuentran en primer puesto, y con la mayor alteración presupuestal respecto con el año 2015 tanto por volumen como por variación porcentual los Ramos Generales con gasto programable, que incluye los ramos 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Todos los ramos de esta categoría tuvieron aumentos de entre 4.3 y 52.2%. Estos ramos presentan dificultad para modificarse debido a que no quedan bajo control directo del Gobierno Federal, además incluyen uno de los ramos que presenta mayor polémica por uso inadecuado y poco transparente de sus recursos: el 33.

La segunda categoría de ramos que, de acuerdo a su variación porcentual de 2015 a 2016 con aumento presupuestal, fue la denominada Ramos Generales con gasto no programable. En esta sección se incluyen los ramos 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. De los 5 ramos, 3 recibieron aumentos, 1 no contó con fondos en 2015 ni para 2016, y uno sufrió disminuciones. En este

² La tabla completa de elaboración propia, con todas las variaciones para cada uno de los ramos (2015-2016) se encuentra en el Anexo 1 de este trabajo.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

tipo de Ramos resulta muy complicado instrumentar el enfoque base cero ya que no se controlan los gastos directamente por el Poder Ejecutivo Federal.

El tercer lugar dentro de los aumentos de acuerdo a su porcentaje de variación lo ocupan las Entidades de Control Presupuestario Directo, su variación fue también la tercera más grande por volumen de gasto. En esta categoría se encuentran los Ramos GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y GYR Instituto Mexicano del Seguro Social y ambos ramos aumentaron 10.1% y 9.4% respectivamente. La modificación del presupuesto de esta categoría se debería realizar con extremo cuidado ya que podría generar gran descontento social y que difícilmente podría ser controlado por el Poder Ejecutivo Federal.

La última de las categorías presupuestales de acuerdo a su variación porcentual positiva fue la denominada Ramos Autónomos en la que se encuentran los ramos 01 y 03: los Poderes Legislativo y Judicial, ambos con incrementos presupuestales de 3% y 13% respectivamente. Además, en esta categoría se encuentran los ramos 22 Instituto Nacional Electoral (con disminución del 16.7%), 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (con aumento de 5.5%), 41 Comisión Federal de Competencia Económica (con una ligera disminución del .1%), 42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (con disminución del 9.4%), 43 Instituto Federal de Telecomunicaciones (sin variaciones) y 44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (que reportó un aumento de 5% respecto a 2015). El enfoque base cero del

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Gobierno Federal, mientras no tenga un marco normativo y reglas de operación adecuadas no impactará en esta categoría de ramos ya que disponen de autonomía presupuestal.

En cuanto a las categorías de ramos que sufrieron recortes se encuentra en primer lugar, con la mayor variación porcentual, el ramo 40 Información Estadística y Geográfica (INEGI) con una disminución de 8.7% en relación con 2015. El INEGI goza de autonomía presupuestal, por lo que en este caso también resulta prácticamente imposible que el enfoque base cero pueda afectar mientras no se establezca para dicho enfoque un marco normativo claro así como reglas de operación de carácter general.

La categoría de Empresas productivas del Estado se compone por los ramos TYY Petróleos Mexicanos y TVV Comisión Federal de Electricidad, cada una en sus modalidades de gasto programable y no programable. En ambos casos el gasto no programable se elevó mientras que el programable disminuyó, en el caso de PEMEX -11.5% y de CFE -4.8% respecto al PEF 2015. Ambas Empresas que reportan pérdidas desde 2014 sufrieron recortes por parte del Gobierno Federal (posiblemente resultado del nuevo enfoque), lo que dificultara aún más una mejora en las ganancias de ambas para 2016.

En cuanto a los Ramos Administrativos donde se encuentran: 02 Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (04 Gobernación, 05 Relaciones Exteriores, 06 Hacienda y Crédito Público, 07 Defensa Nacional, 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 09 Comunicaciones y Transportes, 10 Economía, 11 Educación Pública, 12 Salud, 13 Marina, 14 Trabajo y Previsión Social, 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, 18 Energía, 20

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Desarrollo Social, 21 Turismo, 27 Función Pública), 31 Tribunales Agrarios, 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 45 Comisión Reguladora de Energía, 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos, 17 Procuraduría General de la República, y 47 Entidades no Sectorizadas, únicamente 4 de las anteriores incrementaron su presupuesto, éstas fueron la Secretaría de Marina (1.4%), la Secretaría de Defensa Nacional (1.4%), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (0.9%) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (17.4%); el resto de los ramos administrativos tuvo disminuciones, de las cuales la mayor fue la de la SHCP con un 35.1% de su presupuesto. Los ramos administrativos son claramente el espacio ideal para que aun sin marco normativo ni lineamientos puedan realizarse modificaciones de acuerdo a un enfoque con base Cero, por lo que más adelante se analizará esta categoría presupuestal a profundidad.

Por último el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el ramo 32 y está en una categoría única, tuvo una disminución de 3.1%, y difícilmente pudo originarse debido al planteamiento del presupuesto base cero.

A manera de conclusión de este aparatado se puede observar que la distribución del presupuesto para 2016 guardó cierta inercia incremental en la mayoría de sus ramos sin embargo, dicha inercia logró romperse en los rubros en los que el enfoque base cero pudo aplicarse a pesar de las limitantes normativas y técnicas.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3.3. Alcances del presupuesto base cero

El presupuesto base cero sin lugar a dudas puede llegar a ser una buena metodología presupuestal sin embargo, su aplicación total dentro del gasto público enfrenta una serie de limitaciones.

(CIEP, 2016) Un Presupuesto Base Cero sería imposible de implementar ante los gastos ineludibles que tiene el sector público, considera el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). El gasto ineludible —que comprende servicios públicos, pensiones y jubilaciones, sueldos de trabajadores, transferencias para estados y municipios, entre otros rubros —asciende a 3.2 billones de pesos y representa 73% del presupuesto, y los gastos modificables en el corto plazo, es decir, en un año o menos, a 250 mil millones de pesos, que representan solo 5.29% del presupuesto.

Por lo tanto, como se hizo mención en el apartado anterior, la falta de lineamientos y reglas de operación claras dificulta la aplicación del enfoque presupuestal base cero que propuso la SHCP a nivel general, aunado a esto el gasto comprometido y la autonomía presupuestal de la que gozan algunos de los ramos del PEF complica aún más las cosas; es por ello que ante todo esto, el impacto del nuevo enfoque presupuestal fue recibido principal y casi completamente por los ramos administrativos que guardan estrecha vinculación con la Administración Pública Federal.

En los ramos administrativos pueden observarse diferentes modificaciones y sin contar con los lineamientos o reglas de operación, se puede suponer el procedimiento

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

utilizado para recalcular montos, de acuerdo a los criterios del presupuesto base cero y a que ésta fue la metodología que la SCHP indicó que utilizaría.

A pesar de no contar con los documentos internos que dieron lugar a los paquetes de decisión, si es que los hubo, es posible que se haya utilizado información emitida por la SHCP relativa a la evaluación de los programas ejercidos en 2015 y utilizados para la construcción del PEF para 2016 con el enfoque base cero.

Para evaluar si el desempeño de los programas presupuestarios de 2015 influyó en la asignación de recursos a los mismos para 2016, se revisarán los ramos administrativos, ya que como se explicó anteriormente es en ellos donde la SHCP podría tener mayor injerencia y donde el presupuesto base cero podría instrumentarse de mejor manera, a continuación se realizará a un muestro probabilístico sistemático determinado por:

$K=N/n$ donde:

K = Constante para el muestreo

N = Población

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}$$

Z = Nivel de confianza 90%

e = Margen de error (10%)

p = Heterogeneidad de información (50%)

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Si se considera una población “N” con valor de 680 (total de ramos administrativos en 2015) y una muestra “n” con valor de 62 (determinada por la formula antes mencionada considerando un 10% de margen de error y un nivel de confianza de 90%), se tiene que la constante “K” está dada por $K=N/n$, por lo tanto K es igual a 10.96, dicho numero representa cobertura de unidades ya que se cuenta con un listado completo de la población.

De acuerdo con este método estadístico, los elementos seleccionados contenidos en el Modelo Sintético de Información de Desempeño 2015 para integrar la muestra son los siguientes (redondeados): 11, 22, 33, 44, 55, 66, 77, 88, 99, 110, 121, 132, 143, 154, 165, 175, 186, 197, 208, 219, 230, 241, 252, 263, 274, 285, 296, 307, 318, 329, 340, 351, 362, 373, 384, 395, 406, 417, 428, 439, 450, 461, 472, 483, 494, 505, 515, 526, 537, 548, 559, 570, 581, 592, 603, 614, 625, 636, 647, 658, 669 y 680.

En la siguiente tabla se muestran los programas presupuestales del muestreo, junto con su evaluación de desempeño y su variación porcentual en cuanto a la asignación de recursos.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Muestreo de programas presupuestarios con evaluación de desempeño y variación de recursos asignados

#	Nombre del Ramo	Denominación del Programa Presupuestario	Desempeño Programa presupuestario 2015		%
			Cuanti	Cuali	
11	Gobernación	Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos	3.3	MEDIO	-2.1
22	Gobernación	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	4	MEDIO ALTO	-61.5
33	Gobernación	Defensa jurídica de la Secretaría de Gobernación y compilación jurídica nacional y testamentaria ciudadana	3.3	MEDIO	-15.6
44	Gobernación	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito	2.9	MEDIO	-12.3
55	Gobernación	Programa Nacional de Prevención del Delito	4.5	MEDIO ALTO	-24.9
66	Relaciones Exteriores	Planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y acciones de cooperación internacional y de promoción económica y cultural de México	2.5	MEDIO BAJO	16.1
99	Hacienda y Crédito Público	Regulación, inspección y vigilancia de entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro	3.8	MEDIO ALTO	0.0
110	Hacienda y Crédito Público	Asesoría jurídica y representación judicial y administrativa de la SHCP	3.7	MEDIO	-10.4
132	Defensa Nacional	Programa de Emergencias Radiológicas Externo (P.E.R.E.)	5	ALTO	-7.0
143	Defensa Nacional	Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional	4	MEDIO ALTO	-77.8
186	Comunicaciones y Transportes	Servicios de ayudas a la navegación aérea	3.7	MEDIO	-10.0

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

197	Comunicaciones y Transportes	Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras	2.5	MEDIO BAJO	-28.5
208	Comunicaciones y Transportes	Estudios de preinversión	3.6	MEDIO	-40.8
219	Comunicaciones y Transportes	Actividades de apoyo administrativo	4.8	ALTO	-13.9
230	Economía	Producción de información, sobre productos y servicios geológicos del territorio nacional	4.6	ALTO	-6.6
241	Economía	Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor	3.3	MEDIO	-11.6
252	Economía	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	4.1	MEDIO ALTO	106.8
263	Educación Pública	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	3.4	MEDIO	7.8
274	Educación Pública	Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	3.2	MEDIO	-14.0
285	Educación Pública	Diseño y aplicación de la política educativa	2.8	MEDIO	12.1
307	Educación Pública	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	2.8	MEDIO	-47.4
340	Salud	PROSPERA Programa de Inclusión Social	4.5	MEDIO ALTO	3.1
362	Marina	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	1.5	BAJO	107.8
384	Trabajo y Previsión Social	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	3.5	MEDIO	0.9
417	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Operación y mantenimiento del Sistema Cutzamala	4.1	MEDIO ALTO	1.2
428	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Regulación Ambiental	3.4	MEDIO	-36.2
439	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Proyectos de infraestructura económica de agua potable, alcantarillado y saneamiento	1.6	MEDIO BAJO	71.7
450	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Inversión en Infraestructura Social y de Protección Ambiental	1.4	BAJO	-91.8

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

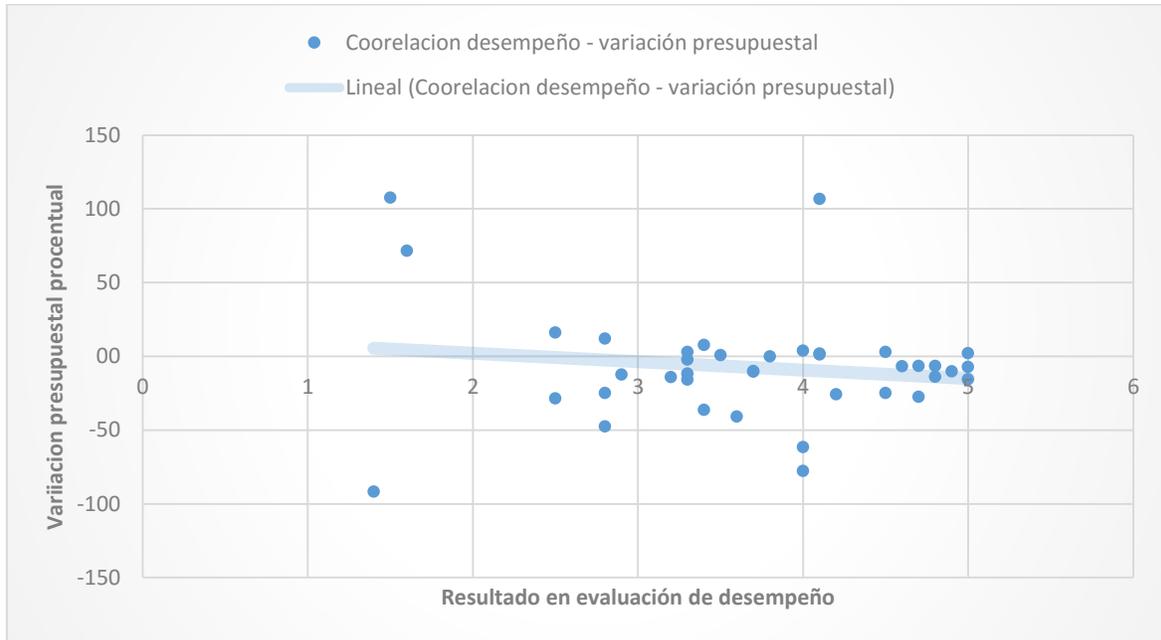
494	Procuraduría General de la República	Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	4.1	MEDIO ALTO	1.9
505	Procuraduría General de la República	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	5	ALTO	2.2
548	Desarrollo Social	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	2.8	MEDIO	-24.8
559	Desarrollo Social	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	4.7	ALTO	-27.4
570	Desarrollo Social	Programa de Empleo Temporal (PET)	3.3	MEDIO	3.1
581	Turismo	Servicios de asistencia integral e información turística	4.2	MEDIO ALTO	-25.6
592	Turismo	Actividades de apoyo administrativo	4.8	ALTO	-6.4
614	Función Pública	Otros proyectos de infraestructura gubernamental	4	MEDIO ALTO	4.0
647	Función Pública	Actividades de apoyo administrativo	4.7	ALTO	-6.5
658	Tribunales Agrarios	Actividades de apoyo administrativo	5	ALTO	-15.6
669	Tribunales Agrarios	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	4.9	ALTO	-10.0

Elaboración propia con información de SHCP (2015) Modelo Sintético de Información de Desempeño, y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2015 y 2016

A partir de los datos anteriores puede realizarse una gráfica de correlación en la que es posible apreciar claramente que los resultados en la evaluación de desempeño de los programas no fueron considerados criterios para la asignación de recursos.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Gráfica de correlación entre evaluación de desempeño y variación de recursos asignados a muestra de programas presupuestarios



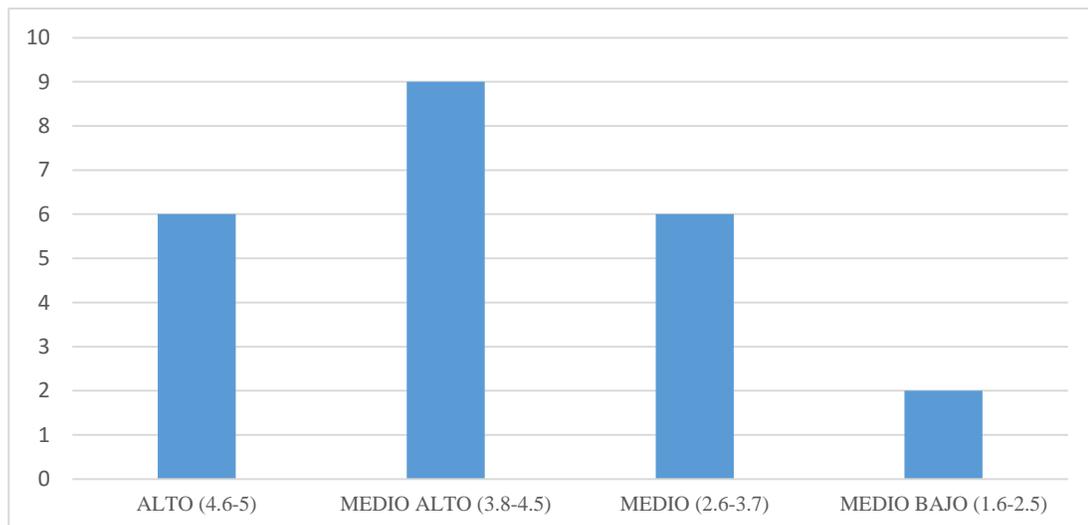
Elaboración propia con información de SHCP (2015) Modelo Sintético de Información de Desempeño, y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2015 y 2016

Con un coeficiente de correlación de -0.144 se pone de manifiesto que la correlación existente entre los resultados de las evaluaciones y las variaciones porcentuales no es significativa.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Los programas presupuestarios con los números 77, 88, 121, 154, 165, 175, 296, 318, 329, 351, 373, 395, 406, 461, 472, 483, 515, 526, 537, 603, 625, 636 y 680 determinado para el muestreo por la constante “k” no pudieron ser incluidos para su revisión debido a que no tuvieron continuidad para 2016, sin embargo es posible apreciar que sus resultados de evaluación de desempeño no fueron un factor determinante para su eliminación, de hecho puede apreciarse que en esta muestra no hubo programas eliminados cuya calificación fuera baja (0-1.5), sin embargo si hubo programas eliminados que habían reportado un desempeño alto (4.6-5), sin embargo si hubo programas eliminados que habían reportado un desempeño alto (4.6-5), además de ello fueron eliminados más programas con desempeño medio alto (3.8-4.5) que programas eliminados con desempeño medio bajo (1.6-2.5).

Evaluación de desempeño de los programas seleccionados en el muestreo que no tuvieron continuidad en 2016



Elaboración propia con información de SHCP (2015) Modelo Sintético de Información de Desempeño, y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2015 y 2016

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Partiendo de lo anterior es posible cuestionarse ¿qué motivó las eliminaciones, aumentos o recortes de los programas presupuestales? la SHCP se postuló por un enfoque que hasta el día de hoy carece de documento rector, se habló de una nueva modalidad pero no se emitieron lineamientos o reglas generales de operación, ni si quiera se modificaron los documentos entregables por lo que todo el proceso presupuestal fue llevado a cabo con el enfoque del presupuesto basado en resultados para la parte operativa, aunque detrás del telón y sin publicar información referente, la SHCP manifestó haber construido un presupuesto base cero sin explicar detallada y particularmente cómo lo hizo.

Quien no supiera la esencia del base cero podría pensar que es una modalidad que se concentra sólo en los recortes presupuestarios y la reingeniería presupuestal, que hasta ahora parecen ser los únicos resultados del enfoque utilizado.

A continuación se presentan las variaciones presupuestales en los ramos administrativos, casi todas ellas presentan reducciones en sus presupuestos con excepción de la SEMAR, SEDENA, SEDATU y la CONACyT, con lo que se refuerza lo antes mencionado.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Tabla de variaciones en los Ramos Administrativos (2015-2016)

Ramos Administrativos	2015	2016	Variación Absoluta	%
06 Hacienda y Crédito Público	43,935,141,685	28,502,492,275	-15,432,649,410	-35
10 Economía	21,908,076,670	14,746,088,863	-7,161,987,807	-33
21 Turismo	7,344,915,366	5,211,444,461	-2,133,470,905	-29
18 Energía	3,836,964,376	2,807,979,137	-1,028,985,239	-27
14 Trabajo y Previsión Social	5,384,572,415	4,374,882,581	-1,009,689,834	-19
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,176,702,425	55,770,254,828	-11,406,447,597	-17
02 Oficina de la Presidencia de la República	2,296,227,033	1,922,652,864	-373,574,169	-16
31 Tribunales Agrarios	1,039,948,451	881,065,063	-158,883,388	-15
04 Gobernación	77,721,739,252	67,472,539,816	-10,249,199,436	-13
09 Comunicaciones y Transportes	120,757,407,738	105,217,734,544	-15,539,673,194	-13
27 Función Pública	1,483,947,925	1,296,984,800	-186,963,125	-13
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130,090,904	117,459,310	-12,631,594	-10
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	350,042,587	319,999,985	-30,042,602	-9
45 Comisión Reguladora de Energía	400,000,664	369,999,989	-30,000,675	-8
20 Desarrollo Social	117,048,801,056	109,371,909,018	-7,676,892,038	-7
17 Procuraduría General de la República	17,254,485,877	16,468,566,951	-785,918,926	-5

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	87,762,029,019	84,827,278,656	-2,934,750,363	-3
05 Relaciones Exteriores	8,096,492,264	7,841,504,845	-254,987,419	-3
12 Salud	134,928,389,691	132,216,881,794	-2,711,507,897	-2
11 Educación Pública	305,741,576,291	302,986,555,681	-2,755,020,610	-1
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706,667,621	34,010,260,421	303,592,800	1
07 Defensa Nacional	71,269,029,019	72,250,719,526	981,690,507	1
13 Marina	27,024,572,415	27,401,156,874	376,584,459	1
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	21,825,892,608	25,613,444,548	3,787,551,940	17
47 Entidades no Sectorizadas	-	14,788,109,954		

Elaboración propia, a partir de: Cámara de Diputados del H. Congreso de la

Unión, Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2015 y 2016

El enfoque presupuestal base cero, de acuerdo a su metodología (previamente revisada) debería incluir 4 ejes (Pantaleón, Israel y Solís Arturo, 2015):

- Definir objetivos y metas.
- Identificar y analizar cada una de las actividades para alcanzar los objetivos.
- Evaluar, clasificar y priorizar los programas rentables.
- Asignar los recursos con el presupuesto disponible.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

La Secretaría de Hacienda, en teoría, sigue estos cuatro ejes, pero los analistas consideran que sólo los dos últimos fueron tomados en cuenta.

En concordancia con lo anterior, el enfoque base cero fue anunciado principalmente como argumento metodológico para justificar recortes presupuestales, ya que sin normativa y reglas de operación, el alcance del “presupuesto base cero” queda limitado a la modificación de la estructura programática y a la realización de reducciones en casi todos los ramos modificables.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3.4. Aporte del presupuesto base cero a la transparencia y rendición de cuentas

En los últimos años, el Gobierno Federal ha emprendido varios esfuerzos por aumentar y mejorar en materia de transparencia y rendición de cuentas, en la búsqueda de ejecutar un modelo de gobernanza democrática sin embargo, a pesar de sus esfuerzos la sociedad aún considera al gobierno opaco y corrupto. “En 2015 Transparencia Internacional presentó su índice de Percepción de la Corrupción, en el que México reprobó por cuarto año consecutivo con 35 puntos de 100 posibles.” (Salas Alejandro, 2016)

Esfuerzos como el del sitio gubernamental www.transparenciapresupuestaria.gob.mx parecieran ser resultado de una mejora en materia de transparencia, pero a pesar de ello aún queda mucho por hacer.

En cuanto a transparencia presupuestaria, la evaluación y seguimiento de más de 800 programas presupuestarios es ya un reto por la cantidad de trabajo analítico que representa cada uno de ellos y si a esto se agrega, la poca información que estos tienen sobre su desempeño, resultados, diseño etc., se vuelve sumamente complicado poder mejorar en materia de transparencia.

“La cantidad de programas a revisar no es el único problema; la poca o nula disponibilidad de elementos para evaluarlos será otro obstáculo para hacer una revisión integral del gasto público. De acuerdo con el Indep de Gesoc, 34% de 182 programas evaluados no identifican la población potencialmente beneficiaria. La opacidad en los programas públicos es un problema de cada año en los presupuestos

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

federales, en que la transparencia ha tenido pocos avances” (Muciño, Francisco, 2015).

Dentro de los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016 en los que se hablaba del nuevo enfoque base cero, también se habló de un nuevo eje transversal en materia de transparencia y rendición de cuentas:

“Finalmente, el eje que permeó de manera transversal en la elaboración del presupuesto fue la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, indispensable para garantizar el acceso efectivo al derecho que tiene la ciudadanía de conocer de manera puntual y clara en qué se gastan sus recursos” (SHCP, 2015:13).

Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas fueron calificadas de indispensables por la SHCP en los Criterios Generales de 2016 para que la ciudadanía fuera capaz de conocer claramente el destino de los recursos públicos y que como consecuencia se pueda tener conciencia plena de los gastos ejecutados y el alcance de los mismos.

El presupuesto base cero, como modelo para la optimización del gasto, contempla la transparencia y disciplina en el ejercicio presupuestario está diseñado principalmente para aprovechar de la mejor manera posible los recursos de los que se dispone. La transparencia y rendición de cuentas son fundamentales dentro de un modelo completo de base cero, ambos elementos son necesarios ya que contribuyen al desarrollo pleno de la ejecución del

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

presupuesto, mientras hacen de conocimiento general, de manera clara, el origen y destino de los recursos públicos.

En el transcurso de esta investigación, ha sido posible apreciar que el enfoque base cero en México ha sido parcial y no completamente aplicado, hecho que ha generado lo que podría denominarse situaciones de riesgo en materia de transparencia y rendición de cuentas, ejemplo de ello es la modificación a la estructura programática, que cuando solamente parecía que fue realizada en virtud de un proceso de simplificación administrativa, la misma Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de Finanzas Públicas publicó lo siguiente:

“La modificación a la estructura programática a emplear para la elaboración del PPEF 2016 es un importante esfuerzo para simplificar los programas, sin embargo es necesario que esta simplificación vaya acompañada de mecanismos e indicadores adecuados que permitan transparentar la ejecución de los recursos y evaluar el desempeño de cada uno de los programas, con la finalidad de evitar opacidad en la rendición de cuentas y poder medir la efectividad en el logro de sus metas vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo” (CEFP, 2015. p. 8).

El origen de estos posibles problemas está en que si se deseaba con tanto ánimo realizar modificaciones de enfoque presupuestal, deberían haberse creado lineamientos de aplicación general relativos a la asignación de recursos conforme a criterios definidos, para esto hubiera sido posible utilizar las MIRs o los FIDs. Sin reglas claras de aplicación pareciera que no se hubiera llevado a cabo ningún cambio en el enfoque presupuestal utilizado, y de esta manera también hay mucho que perder en materia de transparencia.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

“Resulta muy importante y útil, en este sentido, resaltar el hecho de que ya hay evaluaciones públicas realizadas, por ejemplo, por México Evalúa, así como en instituciones de la sociedad civil, Coneval, el Instituto Mexicano de Competitividad, académicas y privadas, incluido el Consejo Coordinador Empresarial, y se observa en las auditorías de desempeño de la ASF; con esa información se podría disminuir el gasto de manera importante y razonada, optimizarlo, reducirlo y hacerlo más transparente”(Gil Antón, Juan Ignacio y de Larrea Padilla, Francisco Lelo, 2015. p.101).

Con una aplicación tan limitada del enfoque presupuestal base cero, orientada a la reducción de presupuesto y a modificaciones programáticas, sin lineamientos ni reglas de operación, resulta una aplicación metodológica incompleta del modelo, por lo que es realmente poco lo que el presupuesto base cero puede aportar en materia de transparencia y rendición de cuentas, y ese poco sólo podrá ser evaluado una vez terminado el ejercicio fiscal, y además de eso, depende mucho más de los elementos de transparencia diseñados para el modelo presupuestal basado en resultados que en los nuevos elementos adquiridos con el enfoque base cero.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3.5 Prospectiva del presupuesto base cero

Prospectiva es, de acuerdo con el diccionario de la lengua española, un (RAE, 2016) “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro en una determinada materia”; en este último apartado lo que se pretende realizar es justamente eso, utilizar la información recopilada en esta investigación para poder construir un posible planteamiento sobre lo que sucederá con la aplicación del presupuesto base cero en México.

Antes de explorar hipotéticamente el futuro recapitulemos brevemente los elementos que se tienen hasta este momento:

- Por parte de la SHCP, se publicó un comunicado de cambio de enfoque presupuestal en el que se considera la adopción del base cero, posteriormente se reiteró la postura del enfoque en los Criterios Generales de Política Económica y en los Lineamientos de programación presupuestación 2016 (SHCP, 2015).
- Se tiene un contexto global de desaceleración económica y caída abrupta en los precios del petróleo (SHCP, 2015). México por su parte, además de la caída en los precios del petróleo, reporta una baja en la producción debido al agotamiento de sus pozos en tierra y aguas poco profundas, por lo que la extracción requiere mayores costos de inversión (González, Nayeli. 2015).
- La caída de los ingresos petroleros obligó a realizar recortes presupuestarios para no aumentar la deuda pública ni elevar los impuestos (Soto, Gonzalo, 2015).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

- A partir de los Criterios Generales de Política Económica y los Lineamientos para el Proceso de Programación Presupuestación 2016, se comenzó a diseñar el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 con un enfoque base cero, sin que existiera por parte de la SHCP “modificación en los mecanismos de asignación del gasto” (Soto, Gonzalo, 2015), publicación de reglas de operación, documentos técnicos, resultados o información acerca de los paquetes de decisión por lo que se operó básicamente con los elementos del presupuesto basado en resultados.
- Se realizaron recortes a la mayor parte de los ramos programables, principalmente a los ramos administrativos y a las Empresas Productivas del Estado (SHCP, 2015).
- En febrero de 2016, Banxico recortó su pronóstico de crecimiento económico “El nuevo rango del Banco Central es de entre 2 y 3 por ciento, desde el 2.5-3.5 por ciento previo” (El Financiero, 2016), entre otros motivos ya descritos, por la probable contracción económica originada por la reducción del gasto público.

En este contexto, la aplicación correcta de la metodología base cero, aunque ésta funcionara de manera complementaria y no sustitutiva, podría significar una mejora sustancial en la situación económica de México.

El panorama económico no luce sencillo para 2016, lamentablemente el factor detonante, la caída en los precios petroleros, además de significar una baja en los ingresos de la federación, impactó también de manera desfavorable, la producción, ya que los planes de la reforma energética, que con tanto trabajo había logrado salir adelante, perdieron gran parte de su atractivo para los inversionistas (Moreno, José Miguel, 2016).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Principalmente la caída en los ingresos petroleros sustentó el recorte para 2016, y “La experiencia dicta que las reducciones sustanciales en el gasto público, tanto federal como local, se traducen en menor crecimiento económico” (Moreno, José Miguel, 2016), por lo tanto la reducción presupuestal realizada para este año podría contribuir a la disminución de la actividad económica nacional.

Es probable que PEMEX pueda seguir dedicándose a la producción de petróleo de manera rentable, la Empresa Productiva del Estado tiene uno de los precios más bajos de producción a nivel internacional con un costo de menos de 10 dólares por barril, e incluso en algunos pozos de aguas someras llega a ser inferior a 7 dólares por barril (PEMEX, 2016) aunado a esto, la reforma energética replantea el régimen fiscal de la petrolera y establece nuevos mecanismos de capitalización sin embargo, debido a los bajos precios del petróleo en el mercado internacional y a la deuda acumulada resulta difícil pensar que Petróleos Mexicanos pueda volver ser el soporte fundamental de las finanzas públicas nacionales.

El Gobierno Federal no atendió las advertencias sobre la “despetrolización” del gasto público “La dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros impidió por décadas la modernización del sector energético, y con ello se afectó la productividad de la economía mexicana” (Delajara, Marcelo. 2016); hasta que el contexto petrolero global disminuyó no la carga fiscal a PEMEX, sino el volumen de lo recaudado, lo que obligó a la SHCP a anunciar los recortes presupuestales. Afortunadamente parece que en este año dicha reforma fiscal, para la octava petrolera más grande del mundo (PEMEX), puede ser realizada (Gordillo, Agustín. 2016).

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Frente a este escenario adverso, dar continuidad al enfoque base cero podría resultar de suma utilidad, si para la planeación presupuestal de 2017, a desarrollar durante 2016, se replantea la utilización de su metodología, y se consideran sus principios básicos podría llegar a mejorarse la situación a corto plazo.

El presupuesto base cero no sólo se concentra en realizar recortes presupuestales, sino también en optimizar y redireccionar parte de los recursos “recortados” orientándolos al crecimiento, de acuerdo con “Luis Foncerrada, director general del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), parte de los ahorros realizados por el recorte deben destinarse a inversión en tecnología e infraestructura, de la mano de la iniciativa privada, lo cual sí tiene un impacto directo en el crecimiento” (Pantaleón Israel y Solís Arturo, 2015), y así contrarrestar la posible contracción económica.

Si no existe un redireccionamiento de los recursos de los programas presupuestales vinculado con la evaluación de su desempeño, es posible que como lo señaló Joseph Stiglitz (2016:284) “incrementos equilibrados de los impuestos y los gastos estimulan la economía. En esa misma línea, las reducciones equilibradas de gastos e impuestos dan lugar a una contracción económica” por lo tanto “si recortamos aún más los gastos, en un valerosos aunque inútil intento de reducir el déficit, la contracción será aún mayor”. A pesar de la caída de los precios del petróleo y de la necesidad de reducir el gasto para no incrementar la deuda, es también necesario que dichos recortes consideren el desempeño de los programas presupuestarios para la contracción económica no afecte a los programas que por su desempeño generan mayor valor público.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Hasta este momento el presupuesto base cero y su aplicación en México carecen de documentos técnicos, lineamientos de aplicación o reglas de operación, lo cual ha generado ciertas dudas sobre su ejecución real.

Dichos documentos deberían elaborarse, publicarse y considerarse al menos:

- Una mejora en los indicadores de desempeño y la obligatoriedad de su presentación en absolutamente todos los programas presupuestarios.
- Condicionar incrementos o disminuciones a los programas de acuerdo a su justificación existencial actualizada y resultados en las evaluaciones de desempeño realizadas.
- Criterios de optimización y redistribución de recursos orientados al crecimiento (principalmente, infraestructura productiva, proyectos de emprendedores, ciencia y tecnología.)
- Lineamientos y especificaciones técnicas para la elaboración y operación de los paquetes de decisión.
- Limitar los recursos ejercidos a los presupuestados, es decir que no se gaste más de lo que se tenía planeado; en caso de que se recaude más de lo programado se debería orientar al pago de deuda o inversión en infraestructura productiva o sectores estratégicos para el desarrollo económico.

Los elementos anteriores contribuirían a que el enfoque base cero pudiera consolidarse y crear una metodología complementaria del PbR, técnica y operativamente dentro de la Administración Pública Federal a mediano plazo, y se reflejaría el esfuerzo del

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Gobierno Federal por mejorar la salud de las Finanzas Públicas del Estado mexicano, por otra parte si para el ejercicio fiscal 2017 no se contempla la creación de los lineamientos que delimiten el papel del presupuesto base cero dentro del proceso de presupuestación, y a su vez como parte del proceso administrativo, podría afirmarse que más allá de utilizar un enfoque o metodología base cero, la SHCP utilizó una “justificación metodológica” para realizar los recortes presupuestarios obligados por la caída en los ingresos petroleros.

Con el término “justificación metodológica” este trabajo pretende conceptualizar la respuesta a una contingencia económica, por parte del gobierno, en la cual se dice que va a utilizarse determinada metodología sin embargo, ésta sólo se utiliza parcialmente para sustentar acciones determinadas y contar con elementos teóricos que permitan contrarrestar el descontento que dichas acciones puedan generar.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Conclusiones

La Administración Pública es la ciencia teórico-práctica encargada del estudio y de la actividad gubernamental. En el contexto global actual, los modelos administrativos de Gestión Pública se presentan como una opción viable para mejorar el desempeño de los Estados modernos y conseguir establecer los fundamentos de la gobernanza democrática y la gobernabilidad. Desde mediados del siglo pasado, la colaboración y coordinación de los sectores público y privado se ha fortalecido y desarrollado, por lo que resulta común encontrar casos donde se intercambian experiencias o se prueba utilizar instrumentos metodológicos de un sector en el otro, principalmente elementos del sector privado aplicados en el sector público.

En la mayoría de las ocasiones se recurre a nuevos elementos cuando aparecen coyunturas especiales, las cuales no pueden ser atendidas de manera sencilla por los tomadores de decisiones con las herramientas disponibles en ese momento, por lo que se recurre a buscar soluciones obtenidas mediante procedimientos o enfoques metodológicos diferentes.

La planeación forma parte indispensable de la actividad gubernamental, representa la proyección futura de un Estado, dentro de esta etapa del proceso administrativo se encuentra la presupuestación que es la proyección futura de los gastos a ejecutar por los administradores públicos. La presupuestación puede realizarse desde distintos enfoques metodológicos cada uno con ciertas ventajas y desventajas, como pueden ser tiempos de

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

elaboración, complejidad, dirección, etc. La adopción de una metodología presupuestal implica demasiado tiempo y esfuerzo por parte de las autoridades, además para hacerla efectiva requiere la publicación de lineamientos rectores del modelo para establecer sus principios generales y modo de operación.

En México se utiliza desde 2008 el Presupuesto basado en Resultados, el cual es una evolución del Presupuesto por Programas aplicado desde 1976. El gasto público del gobierno mexicano se integraba en gran medida por los ingresos derivados de la venta de petróleo desde mediados del siglo XX, a pesar de que muchas veces organismos internacionales recomendaron “despetrolizaran” las finanzas públicas.

La caída internacional en los precios del petróleo comenzó a registrarse a finales de 2014 y afectó la planeación realizada para 2015, la cual mantenía una estrecha relación con los ingresos petroleros; como reacción a esto, en 2015 se tomó la decisión de modificar el enfoque presupuestal y utilizar para la planeación presupuestal de 2016 un enfoque base cero.

El enfoque base cero es un modelo de gestión pública que se construye a partir de la importancia de reevaluar cada uno de los programas presupuestales para cada ejercicio fiscal, se esfuerza en optimizar el gasto público mediante la elaboración de paquetes de decisión y redistribuir parte de los ahorros generados a sectores estratégicos orientados al crecimiento económico, mientras que por otra parte busca simplificar el proceso presupuestal mediante la búsqueda de duplicidades o similitudes en los objetivos y metas de los programas para eliminarlos o fusionarlos.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

A lo largo de esta investigación se descubrió que la aplicación del presupuesto base cero enfrenta una serie de dificultades, primero, la existencia de gasto fijo que no puede justificar su existencia debido a que está sujeto a disposiciones legales, además, la autonomía presupuestaria limita el alcance de presupuesto base cero; como segundo aspecto, el presupuesto base cero requiere una gran cantidad de esfuerzo y tiempo, por lo que la transición requeriría un periodo considerable de adaptación y una nueva dinámica de trabajo para la integración del proyecto de presupuesto; por último y suponiendo que lo anterior hubiera sido considerado por la SHCP, la preocupación mayor emanada de esta investigación se encuentra en la carencia de documentación técnica y operativa relativa la manera en que se aplicó el enfoque base cero y sobre la existencia o integración de los paquetes de decisión.

La construcción del presupuesto para 2016 se caracterizó por un rediseño de la Estructura Programática en virtud de un proceso de simplificación administrativa, en la que se pasó de 1097 Programas presupuestarios a sólo 851; y por la ruptura de la inercia presupuestal para 2016, es decir que, aunque se incrementó de manera absoluta el gasto público, se rompió con la tendencia porcentual de crecimiento y por primera vez se colocó el porcentaje de crecimiento del gasto público por debajo de la estimación porcentual de crecimiento económico medido a través del PIB.

Los recortes de mayor volumen se presentaron en los ramos administrativos, donde se encuentran las dependencias del Poder Ejecutivo, y en los recursos destinados hacia las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE). En los ramos administrativos, como pudo comprobarse en esta investigación, los recortes o incrementos de recursos públicos a los programas presupuestales no obedecieron a los resultados obtenidos en las evaluaciones

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

de desempeño, y además para bastantes programas presupuestarios la información de desempeño “no aplica”, se encuentra “sin información de desempeño para valorar” o quedó exenta de presentar matrices de indicadores.

La falta de congruencia entre los resultados de las evaluaciones (cuando existieron) y las variaciones porcentuales lleva a cuestionar si realmente se realizaron los paquetes de decisión, esenciales en el enfoque base cero, o si solamente se recortó donde fue posible y donde las dependencias permitieron.

La aplicación del presupuesto base cero para el ejercicio 2016 se caracterizó por una carencia total de lineamientos técnicos y operativos, más allá del discurso, la SHCP no emitió ningún documento que sustentara la metodología del enfoque base cero, si se desea ver desde una perspectiva más optimista, únicamente se realizó una actualización en la estructura programática y se detuvo la inercia presupuestal con la realización de recortes presupuestarios a programas sin que existiera un criterio de evaluación consistente de por medio.

Si la SHCP desea dar continuidad al enfoque base cero, debería emitir una serie de lineamientos técnicos y operativos que delimiten el funcionamiento del enfoque y las adaptaciones realizadas, ya que la aplicación de un enfoque metodológico presupuestal diferente, de un año a otro y sin contar con algún documento de soporte, podría calificarse como una iniciativa precipitada e incompleta. A pesar de que efectivamente hubo cambios el presupuesto público, tanto en la estructura programática como en la distribución y la inercia presupuestal, la falta de documentación relativa a los criterios utilizados para la

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

realización de estas modificaciones pone en tela de juicio el enfoque metodológico utilizado de manera práctica.

Como resultado de esta investigación, el enfoque base cero en el ejercicio fiscal 2016 puede tener dos posibles explicaciones: como una metodología incompleta y por desarrollar en sus lineamientos y aplicación, o como una justificación metodológica para atender una contingencia presupuestaria; el resultado final sólo podrá ser apreciado después de varios ejercicios fiscales, aunque hasta este momento pueda suponerse con bastantes elementos que la segunda posibilidad sea la más acertada debido a que los precriterios generales de política económica recientemente publicados por la SHCP parecen haber olvidado completamente el enfoque base cero que postularon un año atrás.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Anexo 1

Tabla de variación presupuestal por ramo, 2015-2016

Categoría	Ramos Administrativos	2015	2016	Variación Absoluta	%
Ramos Generales (GNP)	24 Deuda Pública	327,038,550,278	357,362,260,206	30,323,709,928	9.27
Ramos Generales (GNP)	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	605,278,512,299	678,747,304,379	73,468,792,080	12.14
Ramos Generales (GNP)	29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	-	-	0	-
Ramos Generales (GNP)	30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	31,085,000,000	16,048,600,000	-15,036,400,000	-48.37
Ramos Generales (GNP)	34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	10,950,001,000	20,566,500,800	9,616,499,800	87.82
Entidades de Control Presupuestario Directo	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	208,758,619,781	229,916,102,139	21,157,482,358	10.13
Entidades de Control Presupuestario Directo	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	497,695,318,114	544,321,034,790	46,625,716,676	9.37
Ramos Generales (GP)	19 Aportaciones a Seguridad Social	501,627,340,000	553,686,745,568	52,059,405,568	10.38
Ramos Generales (GP)	23 Provisiones Salariales y Económicas	93,094,986,677	141,663,256,143	48,568,269,466	52.17

**ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO
BASE CERO EN MÉXICO.**

Ramos Generales (GP)	25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	46,880,165,260	50,173,812,770	3,293,647,510	7.03
Ramos Generales (GP)	33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	590,910,759,683	616,286,725,526	25,375,965,843	4.29
Ramos Autónomos	01 Poder Legislativo	13,648,337,841	14,101,599,051	453,261,210	3.32
Ramos Autónomos	03 Poder Judicial	56,269,068,710	63,616,316,565	7,347,247,855	13.06
Ramos Autónomos	22 Instituto Nacional Electoral	18,572,411,236	15,473,834,466	-3,098,576,770	-16.68
Ramos Autónomos	35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,465,956,043	1,546,934,935	80,978,892	5.52
Ramos Autónomos	41 Comisión Federal de Competencia Económica	478,332,005	478,057,464	-274,541	-0.06
Ramos Autónomos	42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,170,000,000	1,060,000,000	-110,000,000	-9.40
Ramos Autónomos	43 Instituto Federal de Telecomunicaciones	2,000,000,000	2,000,000,000	0	0.00
Ramos Autónomos	44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	893,200,824	937,860,865	44,660,041	5.00
40 Información Estadística y Geográfica	40* INEGI	8,458,664,643	7,723,519,682	-735,144,961	-8.69
Empresas Productivas del Estado (GP)	TYT Petróleos Mexicanos (Consolidado)	540,580,079,232	478,282,000,000	-62,298,079,232	-11.52

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Empresas Productivas del Estado (GP)	TVV Comisión Federal de Electricidad	314,456,548,542	299,454,215,190	-15,002,333,352	-4.77
Empresas Productivas del Estado (GNP)	TTY Petróleos Mexicanos (Consolidado)	53,988,600,000	69,278,089,167	15,289,489,167	28.32
Empresas Productivas del Estado (GNP)	TVV Comisión Federal de Electricidad	14,500,000,000	15,165,600,006	665,600,006	4.59
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal	32* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526,869,053	2,447,483,112	-79,385,941	-3.14
Ramos Administrativos	06 Hacienda y Crédito Público	43,935,141,685	28,502,492,275	-15,432,649,410	-35.13
Ramos Administrativos	10 Economía	21,908,076,670	14,746,088,863	-7,161,987,807	-32.69
Ramos Administrativos	21 Turismo	7,344,915,366	5,211,444,461	-2,133,470,905	-29.05
Ramos Administrativos	18 Energía	3,836,964,376	2,807,979,137	-1,028,985,239	-26.82
Ramos Administrativos	14 Trabajo y Previsión Social	5,384,572,415	4,374,882,581	-1,009,689,834	-18.75
Ramos Administrativos	16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,176,702,425	55,770,254,828	-11,406,447,597	-16.98
Ramos Administrativos	02 Oficina de la Presidencia de la República	2,296,227,033	1,922,652,864	-373,574,169	-16.27
Ramos Administrativos	31 Tribunales Agrarios	1,039,948,451	881,065,063	-158,883,388	-15.28
Ramos Administrativos	04 Gobernación	77,721,739,252	67,472,539,816	-10,249,199,436	-13.19
Ramos Administrativos	09 Comunicaciones y Transportes	120,757,407,738	105,217,734,544	-15,539,673,194	-12.87
Ramos Administrativos	27 Función Pública	1,483,947,925	1,296,984,800	-186,963,125	-12.60
Ramos Administrativos	37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130,090,904	117,459,310	-12,631,594	-9.71
Ramos Administrativos	46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	350,042,587	319,999,985	-30,042,602	-8.58
Ramos Administrativos	45 Comisión Reguladora de Energía	400,000,664	369,999,989	-30,000,675	-7.50
Ramos Administrativos	20 Desarrollo Social	117,048,801,056	109,371,909,018	-7,676,892,038	-6.56

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Ramos Administrativos	17 Procuraduría General de la República	17,254,485,877	16,468,566,951	-785,918,926	-4.55
Ramos Administrativos	08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	87,762,029,019	84,827,278,656	-2,934,750,363	-3.34
Ramos Administrativos	05 Relaciones Exteriores	8,096,492,264	7,841,504,845	-254,987,419	-3.15
Ramos Administrativos	12 Salud	134,928,389,691	132,216,881,794	-2,711,507,897	-2.01
Ramos Administrativos	11 Educación Pública	305,741,576,291	302,986,555,681	-2,755,020,610	-0.90
Ramos Administrativos	38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706,667,621	34,010,260,421	303,592,800	0.90
Ramos Administrativos	07 Defensa Nacional	71,269,029,019	72,250,719,526	981,690,507	1.38
Ramos Administrativos	13 Marina	27,024,572,415	27,401,156,874	376,584,459	1.39
Ramos Administrativos	15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	21,825,892,608	25,613,444,548	3,787,551,940	17.35
Ramos Administrativos	47 Entidades no Sectorizadas	-	14,788,109,954	0	0.00
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	32* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526,869,053	2,447,483,112	-79,385,941	-3.14

Elaboración propia, con información de: Cámara de Diputados del H. Congreso de la

Unión, Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 2015 y 2016

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Referencias documentales

Bibliografía.

1. Aristóteles (2015). *La política. Libro primero*. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=766>
2. Aristóteles. (1998). *Acerca de la generación y la corrupción: tratados breves de la historia natural*. España: Gredos. Citado en Gonzales Ibarra, J. de Dios, González Camarena G. (2014). *El cansancio ciudadano de la corrupción en México. Instituciones liquidas y garantismo*. México: fontamara.
3. Barzelay, Michael (1999). *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica: México Recuperado de https://www.u-cursos.cl/inap/2013/2/ADP301/2/material_docente/bajar?id_material=799278
4. Bonnin, C. J. (1808). *Principes d'Administration Publique*. Citado en Guerrero, O. (2000) *Teoria administrativa del Estado*. México: Oxford.
5. Bozeman, B. (2000). *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura económica.
6. Del Carmen Pardo M. (1993). *La modernización administrativa en México*. México: INAP.
7. Elizondo Mayer-Serra, C., Emmerich, G. E., Garzón Lozano L.E., Marván Laborde, M., Merino, M. (2005). *Democracia y transparencia*. México: IEDF

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

8. Espejel Mena, J. (2013). *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*. México DF: Fontamara.
9. Fayol, Henry. (1987), *Administración Industrial y General*. Argentina: El Ateneo.
10. Fernández Arena, J. A. (1991). *El proceso Administrativo*. México: Diana
11. Ferreiro Yazigui. (2005). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Citado en Elizondo Mayer-Serra, C., Emmerich, G. E., Garzón Lozano L.E., Marván Laborde, M., Merino, M. (2005) *Democracia y transparencia*. México: IEDF
12. Gonzales Ibarra, J. de Dios, González Camarena G. (2014). *El cansancio ciudadano de la corrupción en México. Instituciones liquidadas y garantismo*. México: fontamara.
13. Guerrero, O. (1976). *La teoría administrativa de la ciencia política*. Mexico: UNAM.
14. Guerrero, O. (1993). *Política, policy pública y administración pública*. México: UNAM
15. Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. México: Oxford.
16. Gurría Treviño, José Ángel. *La modernización de la administración pública: La reforma al sistema presupuestario*. México: Biblioteca Jurídica UNAM.
Recuperado de:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/100/pr/pr9.pdf>
17. Hernández Sampieri, R. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana de México.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

18. Hill, C.J. (2009). *Public Management*. Washington DC: CQ Press.
19. Kaufmann, D. (2002). Transparency, Incentives and prevention (TIP) for corruption control and good governance. Citado en Elizondo Mayer-Serra, C., Emmerich, G. E., Garzón Lozano L.E., Marván Laborde, M., Merino, M. (2005) *Democracia y transparencia*. México: IEDF
20. Kettl, D.F., Fesler, J.W. (2009). *The politics of the administrative process*. Washington DC: CQ Press.
21. Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government Society Interactions*. Londres:Sage. Citado en Espejel Mena, J. (2013). *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*. México DF: Fontamara.
22. Koontz, H. y Weihrich, H. (2001). *Administración una perspectiva Global*. México: Mc Graw Hill.
23. Martner, G. (2004). *Planeación y presupuesto por programas*. México: siglo XXI editores.
24. Martner, Gonzalo. (1967). Planeación y Presupuesto por Programas, 1967 citado en *Presupuesto por programas*. Recuperado de <http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/Cpresupuesto5.html>
25. Maslow, H. A. (1954) *Motivation and presonality*. EUA: Harper & Row publishers. Citado en Vázquez Martínez, C. (1978). *Principios de administración por objetivos*. Principio México: Diana.
26. Montes de Oca Malvárez, J. (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. México: FES Acatlán.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

27. Nolasco, E. (2006). *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de la administración pública*. México: Porrúa
28. OCDE. (1995). *Governance in transition, Public Management in reforms in OECD Countries*. Paris. Citado en Espejel Mena, J. (2013). *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*. México DF: Fontamara.
29. OCDE. (2009) *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OCDE.
30. ONU. (1967). *Preparación del presupuesto y planificación económica en los países en vías de desarrollo*. Nueva York: ONU.
31. Pichardo Pagaza, I. (2000). *El proceso administrativo de la planeación económica en México*. México: INAP Artículo que forma parte de ONU (1968) “Aspectos administrativos de la planificación. Documentos de un seminario”. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas
32. Pyhrr:A. (1977). *Presupuesto Base Cero*. México: Editorial Limusa. Citado en *Presupuesto base cero*. Recuperado de http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafcf/base_cero.html
33. Reyes Ponce, J. (2006) *Administracion moderna*. Citado en Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. (2006) *Proceso Administrativo*. Recuperado de <http://fcaenlinea.unam.mx/2006/1130/docs/unidad8.pdf>
34. Rosseau, J. J. (1975). *El contrato social o principios del derecho político*. México: Offset Universal, S.A.
35. Salazar Ugarte, Pedro. *El Estado moderno en México*. Biblioteca Jurídica UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/19.pdf>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

36. Sanabria López, J. J. (2002) *La Ciencia de la Administración Pública: un Enfoque Político de la Administración del Estado en el Marco de la Globalización*. México: Ediciones Acatlán
37. Somers, H. M. (1952). *Finanzas públicas e ingreso nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
38. Stiglitz, Joseph E. (2016) *El precio de la desigualdad*. México: Editorial de Bolsillo
39. Sylvia Zavala Trías. (2009). *Guía de redacción en el estilo APA*. Cupay: Biblioteca Universidad Metropolitana.
40. Terry, G. R. y Franklin, S. (2005). *Principios de Administración*. México: Compañía Editorial Continental.
41. Urwick, L. (1977). *Los elementos de la administración*. México: Herrero Hermanos, Sucs.
42. Vázquez Martínez, C. (1978). *Principios de administración por objetivos*. Principio México: Diana.
43. Williams A. (1965). *Public Finance and Budgetary Policy*. Traducción Flora Brust. Argentina: Amorrortu editores.

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Ciberografía

1. Albarrán, Elizabeth y Gómez Paulina. (2015). *Caída en los precios de la mezcla despetroliza las finanzas públicas*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/08/10/ingresos-petroleros-solo-representan-1864-presupuestarios>
2. Albarran, Elizabeth. (2015). *El presupuesto base cero será un difícil proceso*. El Economista. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/02/02/presupuesto-base-cero-sera-dificil-proceso>
3. Banxico (2016). *Proyecciones de crecimiento económico para México en 2016*. Citado en: El Economista (2016), *Banco de México recorta el crecimiento del PIB en 2016 a entre 2 y 3 %*. Recuperado de: <http://www.eleconomista.net/2016/03/03/banco-de-mexico-recorta-el-crecimiento-del-pib-en-2016-a-entre-2-y-3>
4. Bustos Farías, E. (2003). *Proceso administrativo y planeación*. IPN. Recuperado de <http://www.lettrak.com.co/alejandro/material/adm/planeacion.pdf>
5. Campos, Mariana y Ongay, Esther (2015). *Presupuesto base cero: ¿cuándo, cómo y para quién?* Animal Político. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/03/26/presupuesto-base-cero-cuando-como-y-para-quien/>
6. Canto Sáenz, R. (2012). *Gobernanza y democracia De vuelta al río turbio de la política*. Gestión y política pública, CIDE. VOLUMEN XXI. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2012. Política Pública Recuperado de

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto\(333-374\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto(333-374).pdf)

7. Cardoso, Victor (2014). *Ante caída de precios, México debe “despetrolizar” su economía: expert.* La Jornada. Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/10/ante-caida-de-precios-mexico-debe-201cdespetrolizar201d-su-economia-experto-1613.html>

8. Chapoy Bonifaz, D. B. (2003). *Presupuestación, programación y planeación. Parte 5.* Biblioteca Jurídica UNAM. Recuperado de

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1009/5.pdf>

9. CIEP (2016), citado en: Cámara Guerrero, Graciela Josefina (2016). *Presupuesto Base Cero: Consideraciones para calcular el PEF.* Veritas, publicación del Colegio de Contadores Públicos de México Recuperado de:

<http://veritasonline.com.mx/presupuesto-base-cero-consideraciones-para-calcularel-peq/>

10. CNN Expansión (2015). *Los ingresos petroleros de México se desploman 43.7%* Recuperado de: http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/05/29/los-ingresos-petroleros-de-mexico-se-desploman-437&gws_rd=cr&ei=bILLVo uDYeSjwOMtJ7oDw

11. Contreras Lourdes (2013). *¿Quién gana con la desgracia de los estados?* Forbes. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/quien-gana-con-la-desgracia-de-los-estados/>

12. Datos Macro (2016). *Deuda Pública de México.* Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/deuda/mexico>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

13. Delajara, Marcelo (2016): *Despetrolización de las finanzas: ¿oportunidad o riesgo económico?* Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/despetrolizacion-de-las-finanzas-oportunidad-o-riesgo-economico/>
14. El Economista (2015). *China y emergentes afectarán el crecimiento mundial en 2015 y 2016.* Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2015/10/06/china-emergentes-afectaran-crecimiento-mundial-2015-2016>
15. El Economista (2015). *Hacienda destaca inclusión de presupuesto base cero en 2016.* Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2015/08/28/hacienda-destaca-inclusion-presupuesto-base-cero-2016>
16. El Financiero (2015). *Cuestan más coberturas petroleras para 2016.* Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cuestan-mas-coberturas-petroleras-para-2016.html>
17. El Financiero (2016). *Banxico reduce por tercera vez pronóstico de crecimiento para 2016.* Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/banxico-reduce-por-tercera-vez-pronostico-de-crecimiento-para-2016.html>
18. El Universal, Numérico (2016). *El recorte de 2016 en 5 gráficas.* El Universal. Recuperado de: <http://interactivo.eluniversal.com.mx/online/datos/presupuesto15/>
19. Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. (2006) *Proceso Administrativo.* Recuperado de <http://fcaenlinea.unam.mx/2006/1130/docs/unidad8.pdf>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

20. Forbes Staff (2016). *Deuda pública de México llega a 51.9% del PIB: FMI*. Forbes. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/deuda-publica-9-del-pib-fmi/>
21. Gil Antón, Juan Ignacio; de Larrea Padilla, Francisco Lelo; (2015). *La viabilidad del Presupuesto Base Cero como alternativa para ejercer con eficiencia el gasto público en México*. El Cotidiano. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/325/32539883012/>
22. Gómez Robles, Paulina (2015). *SHCP recortará 135,000 mdp el presupuesto en 2016*. El Economista. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/03/31/shcp-recortara-135000-mdp-presupuesto-2016>
23. González, Nayeli (2015). *Pemex reporta baja histórica en la producción de petróleo*. Dinero en Imagen Recuperado de: <http://www.dineroenimagen.com/2015-04-14/53919>
24. Gordillo Agustín (2016). *Pemex revisa con Hacienda su carga fiscal*. El contribuyente. Recuperado de: <https://www.elcontribuyente.mx/noticia/1573/-pemex-revisa-con-hacienda-su-carga-fiscal>
25. Government Finance Officers Association Research and Consulting Center (2011), *Zero-Base Budgeting. Modern Experiences and Current Perspectives*. Recuperado de <http://www.gfoa.org/sites/default/files/GFOAZeroBasedBudgeting.pdf>
26. Ingeniería UNAM. *Presupuesto Base Cero*. Recuperado de: http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafcf/base_cero.html
27. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones. (2005) *Metodología del marco lógico*

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas

CEPAL, ONU. Recuperado de

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf;jsessionid=E1E4DAFBBCB53548C14CAD5E2D4ABBBCD?sequence=1

28. Keating, M. Public. (2001). *Management Reform and Economic and Social Development*. OCDE. Recuperado de

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43515306.pdf>

29. Melgar, Ivonne (2015). *Diputados reciben Estructura Programática de Presupuesto Base Cero*. Excelsior. Recuperado de:

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/30/1032228>

30. Montalvo, Tatiana (2016). *Más de 1,600 auditorías y solo este programa cumplió sus metas y regresó lo que no gastó*. Animal Político. Recuperado de:

<http://www.animalpolitico.com/2016/03/este-programa-federal-si-cumple-con-sus-objetivos-segun-la-auditoria/>

31. Montalvo, Tatiana (2016). *En cuatro entidades se pierde 63% de los recursos federales para todos los estados del país*. Animal Político. Recuperado de:

<http://www.animalpolitico.com/2016/03/cuatro-entidades-desvian-el-63-de-los-recursos-que-reciben-del-gobierno-federal/>

32. Mora Contreras, César. *La teoría de la Motivación y la Jerarquía de las Necesidades de Maslow*. Recuperado de

<http://www.webdelprofesor.ula.ve/economia/mcesar/tema1/maslow.pdf>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

33. Morales, Yolanda (2016). *Distinguirse de emergentes... saneando a Pemex: Banxico*. El Economista Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/cuentas/2016/02/04/distinguirse-emergentes-saneando-pemex-banxico>
34. Moreno, José Miguel (2016). *6 riesgos para la economía de México en 2016*. Forbes. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/6-riesgos-para-la-economia-de-mexico-en-2016/>
35. Muciño, Francisco (2015). *Recortar el Presupuesto para 2016, ¿una tarea imposible?* Forbes. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/recortar-el-presupuesto-para-2016-una-tarea-imposible/>
36. Pantaleón, Israel (2015). *México resentirá caída de precios del petróleo en 2016*. Forbes. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/mexico-resentira-caida-de-precios-del-petroleo-en-2016/>
37. Pantaleón, Israel y Solís Arturo (2015). *3 riesgos para el nuevo presupuesto del gobierno*. Forbes Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/3-riesgos-para-el-nuevo-presupuesto-del-gobierno/>
38. Patiño, Dainzú (2014) *Coberturas petroleras para 2015 por 10,467 mdp: SHCP*. El Financiero. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-ingresos-petroleros-precio-barril-cobertura.html>
39. Patiño, Dainzú (2015). *Presupuesto base cero, para dar más solidez fiscal*. El Financiero <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/presupuesto-base-cero-para-dar-mas-solidez-fiscal.html>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

40. Pérez-Jácome Friscione, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. SHCP Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_PbR/Documents/PbR_Mex_02072012.pdf
41. Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gobernabilidad democrática*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview/>
42. Real Academia Española (2016). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=UQfWOEp>
43. Redacción Animal Político (2016). *Estas son 11 irregularidades que encontró la Auditoría Superior en la Cuenta Pública 2014*. Animal Político. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2016/02/estas-son-las-11-areas-de-riesgo-que-encontro-la-auditoria-superior-en-la-cuenta-publica-2014/>
44. Saldaña, A. *Dificultades en la implementación del PPP*. Biblioteca Jurídica UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1182/22.pdf>
45. Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia. INAI. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2003%20B.pdf>
46. Servicio Geológico Mexicano. *Seguimiento Precio del Petroleo Mezcla Mexicana (MME)*. Secretaria de Economía Recuperado de: <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana.html>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

47. SHCP. *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. SHCP. Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
48. Sigler, Edgar (2016). *Pemex, con el peor declive de producción en 6 años*. CNN Expansión recuperado de: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2016/01/05/pemex-con-el-peor-declive-en-produccion-en-6-anos>
49. Soto Gonzalo (2015). *Advierten que falta un Base Cero real*. Reforma. Recuperado de: http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=23611&Itemid=146
50. Vergara, Rodolfo. *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia. INAI. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2005%20B.pdf>
51. Villa Juárez, Sunny Arely (2015). *Cambios en la estructura programática 2016*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/270961623/Cambios-en-la-estructura-programatica-2016>

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Documentos oficiales

1. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2015), *Modificaciones a la Estructura Programática a Emplear en la Elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/agosto/notacefp0212015.pdf>
2. CONEVAL (2015), *CONSIDERACIONES PARA EL PROCESO PRESUPUESTARIO*
3. Gobierno de la República, (2013) *El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
4. Ki-Moon, B. (2009). Secretario General de las Naciones Unidas. *Observaciones del Consejo de Seguridad sobre Timor-Leste*
5. *PRESUPUESTARIO 2016*. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf
6. Secretaria de planeación administración y finanzas, Estado de Jalisco. (2015) *Presentación presupuesto base cero*.
7. SFP (2015). *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>
8. SHCP (2014), *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015*

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

9. SHCP (2015), *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016*
10. SHCP (2015), *Desempeño de los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2014*. Recuperado de:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>
11. SHCP (2015), *Ficha de Indicador del Desempeño*. Recuperado de:
<http://www.gob.mx/shcp/documentos/ficha-de-indicador-del-desempeno>
12. SHCP (2015), *Pre Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016*
13. SHCP (2015). *Informe Semanal del Vocero 30 de marzo -3 abril de 2015*. Recuperado de:
http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_informe_vocero/2015/vocero_14_20_15.pdf
14. SHCP (2015). *Informe Semanal del Vocero 9-13 noviembre de 2015*. Recuperado de:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/27326/vocero_46_2015.pdf
15. SHCP (2015). *LINEAMINETOS PARA EL PROCESO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*
16. SHCP (2016). *Pre Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017*

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

17. SHCP, SFP (2008). *ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*. DOF 18-03-2008
18. SHCP, SFP, CONEVAL (2007). *LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los programas de la administración pública federal*. DOF 30-03-2007
19. SHCP. (2015). *Comunicado de prensa 067/2015 SHCP Presentación de la estructura programática para el presupuesto de egresos 2016*. México, 30 de junio 2015
20. 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*. México D.F., 30 de enero 2015
21. SHCP. (2015). *Lineamientos programación – presupuestación 2016*. Oficio No. 307-A- 2292 México, D.F: a 22 de junio de 2015.

Documentos legales y reglamentos

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Reforma Diario Oficial de la Federación 29-01-2016
2. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL. Última Reforma DOF 11-08-2014

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

3. LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Última Reforma DOF 18-06-2010
4. LEY DE PLANEACIÓN. Última Reforma DOF 06-05-2015
5. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Última Reforma DOF 30-12-2015
6. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Última Reforma Diario Oficial de la Federación 18-12-2015
7. LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. Última Reforma DOF 30-12-2015
8. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. Última Reforma DOF 07-11-2013
9. LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 04-05-2015
10. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Última Reforma Diario Oficial de la Federación 13-05-2015
11. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.

Recuperado

de:

http://www.dof.gob.mx/avisos/1937/SHCP_02_071209/SHCP_02_071209.htm

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

12. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf

13. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf

14. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf

15. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Recuperado de:

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/21.Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202014.pdf>

16. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf

17. PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

18. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Última Reforma DOF 13-08-2015

ALCANCES Y PROSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO.

Otros

1. Torres Lovera, J. (2015) *Apuntes de posgrado sobre finanzas públicas*.
Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.